

Podría Una Reforma Agraria Haber Evitado la Crisis en Colombia?¹

Albert Berry

Introducción

El trágico estado actual de Colombia es bien conocido alrededor del mundo. Un nivel de muertes violentas comparable a las existentes bajo condiciones de guerra civil, un porcentaje considerable del territorio nacional en manos de grupos de guerrilleros, paramilitares agresivos y sangrientos, un sistema policial y judicial debilitada hasta el punto en que sólo un porcentaje muy pequeño de los crímenes se resuelven y se castigan, un millón y medio de refugiados internos (Comité Estadoudinense para Refugiados, 1998), la tasa de secuestro más alta del mundo y una larga lista de patriotas quienes con sus vidas han procurado poner fin a tan doloroso círculo vicioso de violencia. A estas manifestaciones crónicas de la profunda enfermedad social y política, se han agregado, últimamente, la recesión más severa de todo el período desde los años treinta, en donde se estima que el PIB disminuyó en casi 5% entre los primeros trimestres de los años 1998 y 1999 y en un 15% la producción industrial (julio a julio).² Las tasas de desempleo han alcanzado niveles históricos de más de 20% en algunas ciudades principales. **El nivel sorprendentemente alto de optimismo que ha caracterizado a tantos colombianos frente a tantas dificultades en el pasado, parece haber disminuido en el último par de años mientras los intentos del gobierno para llegar a un acuerdo de paz con la guerrilla no han rendido frutos.** Es difícil encontrar fuentes de optimismo sobre el futuro del país, por lo menos en el corto plazo.

Con tales circunstancias es natural preguntarse qué otro destino se hubiera podido presentar

¹ Agradezco los comentarios especialmente útiles de Catherine Legrand sobre un borrador previo, junto con los de participantes de un seminario en la Universidad de Toronto.

en el curso del tiempo con suerte distinta o como resultado de políticas más sabias. Para muchos observadores, la mayor suerte hubiera sido la no aparición de la industria de los narcóticos. Sin demanda para la marihuana y la cocaína en los años setenta y ochenta, Colombia sería probablemente muy distinta a lo que es hoy en día. Tendría niveles muy inferiores de violencia urbana, inseguridad e impunidad para los actos criminales; un ingreso por capita mas alto; la actividad guerrillera estaría probablemente presente, pero en escala menor y las fuerzas paramilitares que crecieron como respuesta y bajo el amparo de la violencia e inseguridad, tendrían menos poder. El país en los años sesenta y setenta daba la impresión de ascender por un camino bastante positivo: Tenía niveles persistentes y buenos de crecimiento económico, modernizaba en varios aspectos su organización política lograba una tasa decreciente de la población, alcanzaba buenos índices de educación y de urbanización hasta llegar a un 75%, desarrollaba una amplia competitividad internacional en un rango tal de productos, que ya no dependía del café para procurar sus divisas. Aunque, para sorpresa de muchos observadores, el crecimiento económico continuó subiendo hasta hace poco, la calidad de vida de la población empezó a deteriorarse bajo la influencia del narcotráfico.

Hasta ese momento existían muchas señales positivas de superación las enfermedades sociales y políticas de los periodos anteriores. Se encontraba evolucionando hacia una sociedad más civil, menos violento y con una estructura política capaz de enfrentar a grandes desafíos con razonable éxito. Aunque la desigualdad se mantuvo a niveles altos, hubo en Colombia un proceso de mejoramiento urbano desde mediados de los años setenta hasta los noventa (Londoño, 1995, Berry y Tenjo, 1997). La educación se encontraba en un proceso de expansión rápida, especialmente en el caso de las mujeres. Los guerrilleros, aunque ya una fuerza considerable, no tenían mucho respaldo y probablemente no serían hoy una amenaza seria si el dinero de las drogas no hubiera aparecido. Durante largo tiempo Colombia ha tenido una notable de capacidad de innovación: Por ejemplo, las Escuelas Nuevas han sido reconocidas internacionalmente (Vélez, 1997) el empuje hacia la descentralización ha sido consistente, el país ha sido un buen laboratorio para las ONGs, muchas de los cuales están

² The Economist, Septiembre 18-24, 1999, p. 116.

asociados con empresas privadas locales que financian microempresas.

Antes de la incursión de las drogas, la élite colombiana tenía fama de modernizante (Dix, 1967) y el gobierno de seriedad y prudencia fiscal. Fueron estas las características que muy probablemente contribuyeran al éxito en el crecimiento económico del período post guerra, durante el cual Colombia estuvo entre 1950 y 1980 en el segundo lugar después del Brasil en toda la región, con una tasa promedio de 4,2%. Entre 1980 y 1995 ocupó el segundo lugar con el 4%, después de Chile.

Pero la llegada de los estupefacientes, en combinación con una impresionante capacidad empresarial con ventaja especial en las actividades propensas a la violencia³, condujo a la llegada rápida de Colombia a la preeminencia en el mercado mundial de drogas ilícitas con enormes efectos sobre la sociedad, la política y la economía (Thoumi, 1994). Colombia ha vivido en los últimos cincuenta años en una situación de violencia continuada: Primero fue la política y cuando parecía que estaba saliendo de esa larga noche, surge la tragedia del narcotráfico, con lo que se configura una doble naturaleza de este fenómeno. Así el cuento de la interacción de las drogas, los guerrilleros y los paramilitares es complicado. Aquí basta decir que el nivel del salvajismo que en años pasados era sinónimo del enfrentamiento entre los partidos liberal y conservador, ha resurgido en otro contexto. Darle mucha importancia al narcotráfico como razón principal de los problemas actuales de Colombia es entendible pero poco consistente. Aliviar los daños que produce esta actividad, así los gobiernos concentren muchos esfuerzos en ese empeño es algo que tiene pocas probabilidades, porque en general su evolución ha sido exógena al país.

Qué otra cosa, fuera de la suerte de no haber tenido que enfrentarse con el narcotráfico, hubiera fijado el curso de la historia reciente en Colombia?

³Una parte importante de la capacidad empresarial en los primeros años de las drogas ilícitas venía de otra caracterización por un alto nivel de violencia, las esmeraldas. Es difícil saber si la violencia de tales actividades reflejo de la tendencia general de la Sociedad Colombiana o que la violencia propia de esa actividad contribuyó en forma significativa a la tendencia general. De todas maneras la proclividad general a la violencia, junto con la de las esmeraldas, crearon con

Los defectos crónicos del país han sido la desigualdad y la violencia. La actividad ilícita del narcotráfico es una adición mas bien reciente a esta mezcla. Como ocurre en la mayoría de los países de América latina, el patrón de desigualdad tiene sus raíces en el sector agrícola y en el control sobre la tierra. La violencia ha sido tradicionalmente rural, y a pesar de que se ha debido mucho a las enemistades históricas entre los dos partidos tradicionales, durante la ultima medio siglo a la guerrilla y más recientemente a los paramilitares, un aspecto importante durante más de cien años ha sido la pelea por el control de la tierra y otros activos agrícolas.

Frecuentemente se ha subestimado la importancia de este factor. Los primeros estudios de "La Violencia", la ola de la violencia rural que, según estimaciones, causó la muerte de alrededor de 200.000 personas entre 1948 y el fin de los años cincuenta, tuvieron como enfoque los aspectos políticos (Ramsey, 1973). El primer paso que se tomó como respuesta a esa crisis fue también política, la creación de un sistema a través del cual los dos partidos políticos tradicionales compartieron el poder como Frente Nacional. Este importante experimento disminuyó las tensiones entre los dos partidos y pareció tener éxito al dejar una base adecuada para el desarrollo económico. El crecimiento fue por lo menos satisfactorio durante la mayoría del periodo de su existencia (1958-74), gracias al impulso de una modernización significativa, a la creciente urbanización y a la satisfacción de necesidades básicas.

El programa de reforma agraria iniciado en los años sesenta con la creación del INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) con apoyo de la Alianza para el Progreso, aumentó la posibilidad de que algo se hiciera por los campesinos sin tierra. Pero la presencia no interrumpida de los guerrilleros y el aporte que recibieron de algunos campesinos, dejó muy claro que no todo andaba bien en el campo. Cuando la industria de las drogas apareció en los setenta, primero con la producción marihuana, luego con el procesamiento y siembra de la coca y finalmente, con la producción del opio, la economía y la sociedad rural de Colombia no han podido evitar la nueva oleada de violencia. Este proceso ha venido acompañado de un deterioro de las instituciones del Estado, del recrudecimiento de la fuerza guerrillera y del

contexto apto para el éxito del narcotráfico.

nacimiento brutal de los paramilitares. El nivel de seguridad personal cayó dramáticamente en las áreas rurales, sin incluir algunas urbanas. En este momento los agricultores secuestrados se estiman en más de 600 y en 30.000 los homicidios anuales.

Poco después de la aparición de la industria de las drogas ilícitas, se hizo evidente lo difícil que iba a ser para Colombia enfrentar con éxito este problema. Una pregunta bien interesante es si el país hubiera podido implementar medidas encaminadas a cambiar el curso de los acontecimientos y por tanto evitar el desastre que ahora sufre. Dentro de las políticas que hubieran podido variar este curso, está la de modificar la estructura agraria. Desde 1930 hubo por lo menos una ventana de oportunidad, que no se aprovechó.

1. ¿Hubo Escenarios Distintos Posibles? Desarrollo Bajo el Modelo de una Agricultura igualitaria de Pequeños campesinos dueños de la tierra.

No hay ninguna duda sobre la fuente histórica del alto nivel de desigualdad en Colombia y de su relación con las tensiones sociales. La desigualdad empieza en la agricultura con una distribución desigual de la tierra. Hay una "falta de derechos" que resume el problema de inseguridad económica, asociada a la falta de acceso garantizado a una fuente de ingresos de algún tipo (Sen, 1981). En sociedades pobres la fuente principal del ingreso directo es la tierra, así que el acceso a ella, al ingreso que provee y a su valor como activo vendible bajo condiciones de emergencia, ha sido siempre un tema central. Colombia ha compartido este problema con la mayoría de países de América Latina en donde la frecuencia del descontento rural no es ningún accidente. Es casi seguro que esta herencia infeliz ha reducido la tasa de crecimiento económico y ha provocado una distribución desigual de los frutos de ese crecimiento. Hoy día se considera que una estructura agrícola compuesta de fincas relativamente pequeñas y cuyos dueños las cultiven, alcanza una mayor productividad promedia de la tierra que otras de diferente tenencia y uso. Ella tiene como característica un

mejor sistema de incentivos no sólo para la producción corriente sino también para la inversión en el crecimiento futuro; no sufre mucho por su falta de economías de escala, dada la poca presencia de tales economías en la agricultura. Desde finales de los años cincuenta ha venido acumulando evidencia microeconómica que muestra una productividad de la tierra más alta en las propiedades pequeñas que en las grandes (Binswanger y Deininger, 1997; Berry y Cline, 1997; Lipton, 1993b) Estimativos hechos por Berry (1973) indicaban que este patrón se encontraba en Colombia en el año 1960.

Fuera de esta evidencia microeconómica, los beneficios de ciertos tipos de reforma agraria se confirman (o por lo menos no se contradicen) por un comportamiento post-reforma que demuestra que una reforma bien implementada tiene el efecto de acelerar la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria. Las reformas más famosamente exitosas son las de Japón, Taiwán y Corea, todas emprendidas justo después de la Segunda Guerra Mundial y bajo presión y/o con ayuda del gobierno de los Estados Unidos.⁴ Después de la reforma japonesa el producto agropecuario creció en un 3-4% anual durante los cincuenta y los sesenta y el aumento anual de la productividad de la tierra que estaba antes de la reforma en 1%, pasó a 4% después de ella. La evolución del producto fue también bastante exitosa en Taiwán y Corea (Ban et al, 1981; Lee y Chen, 1979). Donde existía descontento y protesta rural (especialmente en Japón) las reformas acabaron con eso. El límite bastante reducido del tamaño máximo de las propiedades en la reforma, permitió que toda clase de trabajadores, ya fueran arrendatarios o aparceros (Lee, 1983), quedaran con tierra, dentro de un sistema fuerte del cual casi nadie se excluyó. Es el caso sorprendente de Taiwán, donde el ingreso per cápita de la economía total creció a más de 6% por año entre 1953 y 1980, mejorando la distribución del ingreso, mientras el ingreso per cápita de las familias (más que todo rurales) del quintil más bajo creció a una tasa extraordinaria de casi el 10% por año (Berry, 1989, 207). Detrás de este récord excepcional había unas inversiones impresionantes hechas por los japoneses en infraestructura, investigaciones agropecuarias, asistencia técnica y difusión. Los niveles relativamente altos de la educación general y el dinámico sector rural no-agrícola

⁴ El asesor principal del General MacArthur (el Administrador estadounidense en Japón después de la guerra) sobre cuestiones de reforma agraria y uno de los expertos mundiales en ese tema era Wolf Ladejinsky cuyo pensamiento y

también contribuyeron de manera importante al auge de los ingresos de las familias agrícolas, especialmente las de menos tierra (Ho, 1979).⁵

Países que por buena suerte o por buenas decisiones de política⁶ terminaron con sistemas agrícolas dominados por propiedades familiares, han recibido los beneficios de un crecimiento económico saludable una participación política amplia, una estabilidad política y una ausencia de protesta seria. La mejor estructura parece ser una en que se define un techo en el tamaño de la propiedad agrícola, bien sea por costumbre o por ley; tal límite deja innecesaria la lucha continua que se requiere en otros contextos para evitar que la propiedad de la tierra se vuelva a concentrar. Si se le quita a algunos pequeños productores la opción de invertir en la expansión de sus propiedades como frente de estatus y de reserva de riqueza, lo que algunos costos en términos de eficiencia y de incentivos, su probable efecto neto es el de aumentar el nivel de inversión en equipo técnico de los ahorros agrícolas precisamente, porque disminuye el atractivo de la tierra como lo demuestran las dos principales reformas de América Latina (Bolivia y México).

Los ahorros que se dirigen a comprar tierra tienen el efecto de aumentar su precio de mercado, efecto que a su turno induce al desahorro por parte de los dueños de la tierra en general (efecto Pigou), camino que reduce la inversión real; los ahorros dirigidos a otras formas de capital, por contraste, aumentan la capacidad productiva de la economía en la misma agricultura o en otros sectores. El aumento en la inversión total de la economía, junto con un

experiencias se pueden consultar es Ladejinsky (1973).

⁵ Los efectos de las dos reformas principales de América Latina Bolivia y México, (dejando al lado a Cuba y a Nicaragua donde la reforma fue temporal), aunque poco claras por haber sido el tema de menos estudio, también parecen haber sido positivos. Eckstein et al (1978, 43) arguyen que, aunque es posible que ocurriera una caída transitoria de la producción en Bolivia durante el proceso de toma de posesión de las haciendas y el episodio de turbulencia asociada durante la mitad de los años cincuenta, el crecimiento anual promedio de producción e papas, maíz y arroz entre los años pre-reforma y post-reforma fue bastante alta. En México, donde los ingresos bajos y la tecnología atrasada del sector ejidal (creado por la reforma agraria de principios del siglo veinte) se critican con frecuencia, sin embargo si uno interpreta el resultado en el contexto del poco apoyo del gobierno después de la reforma, parece más meritorio (Berry, 1984, 78).

⁶ No ha sido siempre la "sabiduría convencional" de los expertos que el sistema basado en pequeñas propiedades cultivadas por los dueños es el más productivo punto de vista que empezó a dominar desde los años setenta. Aunque siempre ha habido adeptos a este sistema y mucha evidencia empírica como comentan Binswanger y Deininger (1997,1959), el que este punto de vista no sea mayoritario entre los expertos ha impedido el ser recomendado a los gobiernos de países en desarrollo, alegando variedad de razones, algunas políticas y de otro orden.

techo al tamaño de las propiedades, eliminan la venta de tierra bajo condiciones de emergencia (fuente importante de la concentración de tierra a través del tiempo) y la baja eficiencia agrícola general, con lo que se fortalece la seguridad de facto de los pequeños agricultores y el aumento de los incentivos para invertir.

El crecimiento económico agrícola más alto y más igualitario no es el único beneficio de una estructura agraria de pequeñas propiedades, sino que contribuye a un crecimiento general más saludable. En el mejor de los casos un sector dinámico de pequeños agricultores, debidamente apoyado por inversión pública en infraestructura, en investigación y difusión de tecnologías que aumente la productividad, ayuda a generar un sector no-agrícola dinámico, inicialmente con enlaces estrechos con la agricultura, ubicado en pequeños centros urbanos o en el mismo campo (Ranis y Stewart, 1987). El crecimiento fuerte e igualitario en la no-agricultura es concomitante con el crecimiento fuerte e igualitario del sector agropecuario. Taiwán es en el último medio siglo un buen ejemplo de este modelo; tiene tal vez el nivel de desigualdad más bajo de todos los países en desarrollo con economías de mercado, obviamente muy lejos de lo que se ve en países como Brasil y Colombia. Taiwán, por esto mismo ha crecido más rápidamente que casi todos los países del mundo.

Al otro extremo, países como Colombia que han permitido que la tierra se concentre en pocas manos y/o han dejado ambiguo el título de mucha tierra, han sufrido tensiones continuas, que bajo condiciones desfavorables, degeneran en violencia. Una distribución no igualitaria de la tierra contribuyente a bajos ingresos promedios y mala distribución del ingreso, fenómenos que coinciden con una infraestructura rural pobre, mala salud y poca educación, amén de otros factores contribuyentes a la pobreza. Un sistema débil de apoyo a los pequeños agricultores tiende a coincidir con un Estado poco efectivo y con débil presencia local. Un Estado débil, o peor todavía, un Estado represivo, es terreno fértil para la protesta, receta que ha dejado intactas las raíces históricas de las “brechas sociales” comentadas por autores como Londoño (1997). En un análisis reciente de las Naciones Unidas –WIDER (Nafziger y Vayrynen, 2001) la situación actual de Colombia constituye una “emergencia humanitaria compleja”. La gran mayoría de tales emergencias en los países en desarrollo tienen que ver con la tierra.

Se puede argüir que la mejor prevención de la protesta y la violencia rural es una distribución igualitaria de la tierra, o más precisamente un sistema de derechos sobre la tierra que de acceso amplio y seguro a la población, combinado con políticas que de un apoyo fuerte a la pequeña agricultura (Berry, 2000). Tal contexto debe ir de la mano de una presencia fuerte y positiva del Estado. Ambos elementos contribuyen a esa presencia y ambos se benefician de ella. Una de las principales quejas de las áreas fronterizas que han dado lugar a la FARC como movimiento de colonización armada, es precisamente la virtual ausencia del Estado, en términos de servicios de apoyo y de mantenimiento del orden público.⁷ Si el patrón inicial del acceso a la tierra difiere marcadamente de lo que se desea, la reforma agraria es necesaria. Uno puede adivinar que si Colombia se hubiera acercado suficientemente a tal reforma en el pasado, su historia posterior hubiera sido radicalmente distinta. Así que vale la pena considerar momentos históricos en los que se presentaron caminos alternativos a los escogidos.

2. Oportunidades perdidas

No hay duda de que el mejor escenario para Colombia hubiera sido un acceso relativamente igualitario a la tierra desde tiempos atrás. Ninguna posibilidad seria se presentó antes del siglo veinte. En los años treinta, Colombia se acercó a una reforma agraria que terminó siendo mas simbólica que real.⁸

Si se hubiera dado una verdadera reforma, habría probablemente evitado la presencia de las

⁷ Por otro lado, buenos sistemas de pequeños agricultores tienden a producir de alguna forma, acciones colectivas y con frecuencia buenos gobiernos locales. Donde el Estado es tradicionalmente inefectivo y no tiene capacidad para resolver problemas, pueden desarrollarse condiciones que sustituyen. El movimiento de "acción Comunal" en Colombia después de "La Violencia" reflejaba en parte la debilidad del Estado en los gobiernos locales.

⁸ En esa instancia no hubo presión internacional hacia la reforma, como ocurrió después en los países del sureste asiático y tampoco hubo oposición, de los EE.UU. como en el caso de Guatemala en los años cincuenta (Coatsworth, 1994; Handy, 1994). En este sentido, la situación de Colombia era parecida a la República Dominicana, donde en los años treinta el dictador Trujillo apoyó en forma significativa a cultivadores con deseos de tener sus propias pequeñas parcelas en conflicto con la gente poderosa que reclamaba la misma tierra (Turist, 1997). En este caso, los EE.UU. parecieron dispuestos a aceptar la política de Trujillo, siempre y cuando no incidiera sobre sus intereses. Las relaciones entre Trujillo y los intereses agrícolas de los EE.UU. (especialmente en azúcar) se consideran en Legrand (1995)

drogas. Hubiera también aliviado en forma importante las disparidades económicas y las tensiones sociales ligadas y se hubiera podido iniciar un proceso de crecimiento mas fuerte y saludable del que se ha tenido, evitándose la existencia de los grupos guerrilleros⁹, y con toda seguridad dejando inmune al país de las tentaciones de la industria del narcotráfico que se aprovecha fácilmente de la pobreza rural, la desigualdad social y de la incertidumbre asociada a un estado débil y represivo. Colombia, con mas de dos tercios de su población todavía en áreas rurales, hubiera podido ser, posteriormente el precursor en América Latina de los éxitos alcanzados por Taiwán. Los hechos llevaron a Colombia mas que cualquier otro país a estar muy cerca de una reforma agraria de verdad, pero el gobierno central se echó para atrás en el momento crítico.¹⁰

Como se anotó, son raras las condiciones que conducen a una reforma agraria que no disminuya fuertemente la desigualdad. En unos casos la participación externa resulta importante, en otros es una combinación especial de condiciones internas que crea la oportunidad. En la Colombia de principios de los años treinta había un nivel serio de descontento rural, fuente de preocupación de algunos líderes políticos por los efectos desestabilizadores y visto por otros como impedimento para la producción agropecuaria¹¹,

⁹ Esto fue lo que pasó en Malasia después de la Segunda Guerra Mundial, hubiera podido ocurrir en Vietnam sino es por la mal interpretación de la situación por parte de los oficiales de los EE.UU. En una vuelta irónica y trágica del destino, Ladijinsky, cuyo conocimiento de cuestiones agrarias había contribuido al apoyo de los administradores norteamericanos a favor de las reformas agrarias en Japón y Taiwán, ya no tenía influencia cuando apareció la crisis de Vietnam. Los efectos de las campañas de difamación del Senador McCarthy habían virtualmente destruido su carrera (Prosterman y Riedinger, 1987, 121). Mas allá, algunos oficiales norteamericanos pensaron que una reforma tendría el efecto de desestabilizar el gobierno de Saigón, quitándole el aporte de la clase media o contribuyendo al comunismo en el campo, puntos de vista que se habían presentado también en el caso del Japón y a pesar de que ya la experiencia de este país iba en dirección totalmente contraria, la reforma había destruido la atracción por el comunismo en las áreas rurales, mientras otros no se atrevieron a plantear reformas de esta naturaleza por miedo a que la gente de McCarthy lo viera como comunista.

¹⁰ Desafortunadamente, la mayoría de las reformas agrarias en América Latina no han producido un nivel de beneficios parecido al crecimiento con equidad que se alcanzo en Taiwán. Los casos de México y Bolivia son ejemplos de reformas parciales que por tanto sólo produjeron modestos beneficios y no una transformación amplia de la economía y la sociedad. Irónicamente, el gobierno de Trujillo en República Dominicana puede ser el que más apoyo ha dado al campesino, empezando en los años treinta (Turist, 1997) pero como parte de un proceso que de ninguna manera se podría calificar de participativo. Cada uno de estas experiencias tuvo su propia historia y sus condiciones limitantes, así que los resultados menos que satisfactorios no implican que Colombia no tuviera, bajo sus condiciones, esperanzas diferentes.

¹¹ La idea de que el gran terrateniente era ineficiente y/o inflexible, lo que llevaba a las alzas en el precio de la comida, era uno de los elementos del pensamiento de la escuela estructuralista de América Latina (Kafka, 1961). Muchos observadores de Colombia señalaron la paradoja de que las fincas grandes utilizaban tierra de alta calidad en forma extensivamente, mientras las fincas pequeñas trataban de subsistir a través del cultivo intenso de tierra de menor calidad. Entre estos observadores figuró Lauchlin Curie, líder de la primera misión del Banco Mundial a Colombia a finales de los años cuarenta

especialmente de bienes alimenticios, en un período en que la disponibilidad de estos parecía insegura. Figuras importantes del partido liberal vieron en los colonos y pequeños propietarios insatisfechos un recurso político del cual se podían aprovechar.

Varios factores contribuyeron al descontento rural: Desigualdad, inseguridad y obstáculos para el acceso a la tierra que son causas frecuentes de conflicto y tensión¹², especialmente cuando están complementadas por la creencia por parte de muchas familias con poca tierra o ninguna de la que la propiedad en manos de los grandes terratenientes, realmente era de ellas, situación común en Colombia.

Otra condición específica del caso Colombiano fue la tensión entre los dos partidos tradicionales y su violencia periódica¹³. En este contexto peligroso, fue fácil que los ingredientes propiamente agrarios se vieran envueltos en el conflicto.¹⁴ En Colombia, durante los años treinta, los ingresos estuvieron estancados o decrecientes, debido a la depresión mundial y la creciente presión de población sobre la tierra. En la década de los años veinte hubo una expansión rápida de la red de transporte y una elevada demanda por el café que llevó a grandes empresarios a la búsqueda de tierra. Los resultados fueron un aumento considerable del valor de la tierra y del número de invasiones ente 1918 y 1931 de los terrenos ocupados por arrendatarios y colonos. Una combinación de la presión de estas invasiones y un aumento de confianza por parte de los colonos, que ya sentían la oportunidad de ganar

(International Bank for Reconstruction and Development, 1950).

¹² La falta de claridad sobre los derechos de propiedad de la tierra es característica en las áreas fronterizas; en esas zonas el conflicto aparece fácilmente porque hay una lucha por la tierra y porque el Estado no tiene el poder para resolver disputas entre presuntos propietarios y poseedores.

La experiencia en América Latina a través de largos períodos de tiempo corresponde a la colonización de áreas poco pobladas de las zonas bajas y selváticas. Una parte de esta expansión ha tenido que ver con producción para el mercado doméstico, pero la mayoría se dirige al mercado internacional. En ambos casos los colonos campesinos han entrado en conflicto con los empresarios /especuladores de tierras. Para más detalles sobre el caso colombiano, véase entre otros, Jiménez (1995). El caso de América Central está tratado por Williams (1986) y el de Venezuela por Yarrington (1997).

¹³ Históricamente el “odio hereditario” entre los dos partidos políticos ha sido fuente de conflictos que, junto con el poder mas o menos igual de esos partidos, explica, en buena parte la tasa alta de muerte en Colombia durante más de cien años. Esta experiencia hace contraste con la de los países de gobiernos militares fuertes, en donde a pesar de lo opresivo que fueron a veces tuvieron un monopolio del poder tan completo que nadie más pudo desafiarlos (Maingot, 1968). La ola reciente de violencia en Colombia no parece deberse a este factor.

¹⁴ Brown (1971) concluyó que “probablemente hay suficiente desesperación, rabia, ... y “conciencia” para generar un motín en casi cualquier comunidad rural de América Latina en casi cualquier día... “Así que cuando la élite agraria empieza a perder su control, normalmente por la situación económica o política general, el activismo campesino aparece inadvertido y

esta lucha (Legrand, 1986,93)¹⁵, produjo una contraofensiva por parte de los campesinos después de 1928, durante la cual muchas de las grandes haciendas formadas anteriormente se invadieron. En este momento el conflicto alrededor de la tierra pública llegó a ser un problema grande a nivel nacional que indujo al gobierno a intervenir para aclarar la definición legal de la propiedad privada (Legrand, 1986,xvii).

Mientras tanto, la preocupación de las autoridades nacionales estaba relacionada en parte con el impacto del conflicto en la producción agropecuaria ¹⁶ y sobre la estructura de la propiedad de la tierra. Las administraciones liberales de los años treinta, menos basadas en el apoyo rural que los gobiernos conservadores anteriores, pusieron más énfasis en las necesidades del proceso de industrialización y por eso se preocuparon más por la producción agrícola para el mercado interno, -la mayoría procedente de fincas pequeñas – que para la exportación, enfoque que llevó a una reforma de la política de tierras. En relación con las exportaciones, una buena parte del producto principal, el café ya se producía en fincas pequeñas, especialmente en Antioquia, Caldas y Valle del Cauca, mientras que la United Fruit Company en el período 1910-1921 tenía contratos con muchos pequeños productores de banano, aunque la mayoría de la producción se generaba en propiedades grandes. Las posibilidades de las fincas pequeñas eran ya evidentes para los productos de exportación, igual que para los bienes alimenticios de consumo local. Muchos observadores identificaron como causa principal del atraso agrícola el control monopólico de la tierra por los latifundistas

sin responder a una agitación externa.

¹⁵ Durante el período 1870-1920 la causa principal de la resistencia campesina fue la invasión de los grandes especuladores. Hasta 1874 los colonos independientes no tenían la capacidad de luchar y el proceso de creación de las grandes haciendas parece haber sido más que todo sin conflicto. Después de esa fecha los colonos resistieron a esa tendencia con mayor frecuencia. El factor decisivo que explica el cambio de comportamiento, según Legrand (1986,64) fue la promulgación de una legislación nacional que apoyó los derechos de los colonos –estos hacían referencia frecuentemente a las leyes de 1874 y de que aclararon su derecho a asentarse sobre las tierras públicas como de su propiedad. Aunque las leyes fueron generalmente inefectivas, si influyeron sobre la situación de los colonos, quienes en muchos casos llevaron a juicio, en forma colectiva, la defensa de sus derechos, aunque normalmente sin éxito porque los terratenientes sobornaban a las autoridades locales.

¹⁶ Los terratenientes respondieron a las iniciativas de los colonos, expulsándolos, pero teniendo cuidado con llevarles a juicio por el miedo de perderlo. Los colonos, aunque les fue mejor que antes, no tenían el poder de forzar a los terratenientes a dejar sus reclamos; el resultado fue un conflicto crónico. Los terratenientes expresaron temor por el conflicto de clases y las perturbaciones fueron vistas como un impedimento a los esfuerzos de aumentar la producción

(López, 1927, Uribe, 1936). El apoyo a los pequeños productores incluyó el primer programa de colonización planeada y una decisión muy importante de la Corte Suprema en 1926, a través de la cual se hizo más difícil que los grandes terratenientes reclamaran derechos de propiedad sobre las tierras fiscales. La Gran Depresión Mundial, que puso fin al auge económico en Colombia, agregó otro argumento a favor de la colonización con el regalo de billetes por parte del gobierno para que los desempleados urbanos volvieran al campo. Los hacendados, sufriendo mermas en sus utilidades, intentaron reimponer salarios bajos y condiciones más duras de trabajo, prevalecientes en los años antes del auge (Palacios, 1980; Jiménez, 1986); como resultado, mucha gente salió a buscar sus propias parcelas y su independencia en tierras públicas o en terrenos no aprovechados de las haciendas grandes.¹⁷

Una vez en camino el movimiento de los colonos, fue visto como capital político, especialmente por parte del partido liberal que acababa de retomar el poder. Se oyeron en este período todos los argumentos hoy día comunes, a favor de un apoyo y una defensa de los pequeños productores buscando tierra y se probaron varias maneras de resolver los dos problemas percibidos como importantes por los responsables de hacer la política: El conflicto asociado a la competición de reclamos y el nivel no adecuado de producción agropecuaria. Un fallo de la Corte Suprema de 1926 les quitó mucho territorio y posibilidades de éxito a los grandes terratenientes.¹⁸ La idea de compra y parcelación de propiedades grandes fue bien recibida por mucho como una política lógica y amigable. La compra de tres haciendas en áreas de conflicto especialmente grave y la entrega de títulos gratis a los colonos quienes las habían ocupado a finales de los años veinte y a principios de los treinta, tuvo el efecto de tranquilizar las tensiones sociales, pero el costo fiscal fue alto y el gobierno decidió que desde entonces los beneficiarios debían pagar todo el precio de mercado de la tierra. El programa fracasó porque los campesinos se negaron a pagar la tierra que consideraban pública, legalmente disponible para ellos (Legrand, 1986, 139). Cuando finalmente la respuesta legislativa a esta

agropecuario.

¹⁷ La tasa de crecimiento de la población colombiana se celebró durante la primera mitad del siglo XX, hasta llegar a más del 3% por año.

¹⁸ (Madrid, 1944, citado por Legrand 1986, 145) estimó que el 75% de la propiedad en manos privadas habría revertido a la nación al implementarse una propuesta hecha en el año 1933 que había sido derrotada en el Congreso. Sus implicaciones fueron probablemente no muy diferentes de las del reglamento de 1926.

situación llegó en forma de la Ley 200 de 1936, el balance de poder había ya cambiado a favor de los terratenientes. El movimiento de los colonos había perdido influencia política como resultado de un proceso de cooptación y disensión entre los campesinos sobre el programa de parcelación. Aunque la lucha por la tierra continuó sin amainar, la amenaza izquierdista que representó, disminuía gradualmente, mientras la dirigencia de los colonos buscaban acomodarse con el gobierno.

Para entonces el presidente López se dedicaba a construir una base de poder político sobre la fuerza de trabajo urbana, mientras los grandes terratenientes montaban una campaña sofisticada en contra de su gobierno estimulando la hostilidad de la élite en contra de cualquier intervención del poder estatal en los problemas de la tierra acusándolo del intento de destruir la propiedad privada y advirtiéndole sobre la amenaza de revolución. Posiblemente López se convenció de que la única manera de retomar el control político era resolviendo la cuestión agraria a favor de los terratenientes,¹⁹ El gobierno seguía proclamando su propósito de ampliar el sector del campesinado independiente: Revocó adjudicaciones de tierra que no se habían aprovechado y apoyó la colonización y los proyectos de parcelación. De todos modos, cualquiera que haya sido su intención precisa, en realidad la Ley 200 fortaleció la situación de los grandes dueños,, al hacerles más fácil reclamar la tierra como su propiedad, debilitando el argumento de que esa tierra estaba todavía bajo dominio público. De esta manera aumentó las ventajas de los grandes para deshacerse de los pequeños colonos, evitando así el conflicto sobre derechos de tierra.²⁰ Esta ley vino acompañada de otra de "ociosidad" que

¹⁹ Las motivaciones de López han sido tema de debate. Algunos han pensado que la Ley 200 favoreció a los colonos (v.g. Hirschman, 1965) Otros han atribuido al gobierno de López deseos de ayudar a los aspirantes a hacerse propietarios pequeños (vg. Cronschaw, 1986). Jiménez (1971). Sánchez (1977) y Legrand (1986) tienen un punto de vista más negativo, afirmando que la ley 200 de López y sus asociados tenía un efecto conservador. Aunque esa ley proclamó la función social de la propiedad, el hecho de que su artículo 1º. Hizo igual de fácil el acceso a tierras públicas que ya cultivaban los grandes y pequeños aspirantes, finalmente favoreció a los primeros. Legrand (1986, 141) enfatiza que López prometió a los grandes terratenientes que la ley les ayudaría a validar sus títulos. En su opinión (comunicación personal) una conclusión definitiva sobre el impacto real de esta ley requerían un estudio de los archivos de la Corte de Tierras establecida por ella.

²⁰ Este efecto, supuestamente no esperado, de motivar las expulsiones, se debió al miedo de los grandes terratenientes de que la presencia de unos colonos en sus tierras le quitaría fuerza a los derechos reclamados. Tensiones continuas con los arrendatarios llevaron a los terratenientes a ofrecerles que compraran tierras. Cuando este camino no rindió fruto, algunos terratenientes sacaron a los arrendatarios y los reemplazaron con mano de obra asalariada. Algunos tomaron la medida extrema de convertir las haciendas en potreros para disminuir el número de trabajadores necesarios, haciendo más difícil la vida de los campesinos. También fueron muy frecuentes las tensiones entre los mismos campesinos. El error de no predecir bien los efectos indirectos de la legislación se repitió en los años sesenta, cuando la ley buscó desincentivar el arriendo de la tierra, especialmente, lo que causó otra ola de evicciones y de cambio de estructura agraria.

facilitó la expulsión de los colonos. (Safford, 1995, 141) Todos estos factores contribuyeron, sin duda, una década después a la intensificación de la violencia. En resumen, la Ley 200 hizo poco o nada para disminuir el proceso de apropiación de las para tierras públicas por parte de los terratenientes en las zonas de frontera económica, ni responder a las tensiones fundamentales entre los colonos y los propietarios agrícolas grandes que continuaron como causa básica del conflicto social en el campo colombiano. La falta de éxito o el fracaso en la solución de la cuestión agraria cuando parece haberse presentado una coyuntura favorable, ha contribuido en forma muy significativa a “La Violencia”, Las primeras interpretaciones, todavía aceptadas por muchas personas en ese sentido de adjudicarle el origen del conflicto al odio entre liberales y conservadores y no a sus raíces sociales y económicas, le quita peso a los verdaderos factores que en realidad han venido actuando.²¹ La tasa de privatización de la tierra pública saltó durante “La Violencia” de un promedio de 60.000 has. Por año entre 1931 y 1945 a 15.000 has. entre 1946 y 1954 y a 375.000 durante 1955-59 (Legrand, 1989, 13, citando a Diot, 1976). Basado en la experiencia histórica, esto implicaría también un aumento en la frecuencia de expulsión de los campesinos.

¿Hubo realmente algún chance durante los años treinta para implementar un programa de apoyo suficientemente serio a la pequeña agricultura, como para afectar en forma significativa la evolución posterior y de esta manera contribuir a una estructura agraria realmente equilibrada? Hubo, sin duda, un deseo de ayudar a los colonos en su lucha, deseo probablemente basado en un sentido de justicia, pero también el deseo de evitar una crisis alimenticia. También existió la convicción de que las grandes oportunidades eran de baja productividad y fuente del estancamiento de la producción, así como la oportunidad de

Frecuentemente se ha valorado la Ley 100 de 1944 como un esfuerzo de llevar orden a la sociedad rural, como un intento de restaurar la tenencia de servicio, a través de una especificación mas clara por medio de contratos escritos de las condiciones entre un dueño y un tenedor, objetivo que no se alcanzó. La ley también se puede interpretar como un intento de evitar los efectos los efectos no esperados pero desastrosos de la ley 200 (Safford, 1995, 141).

²¹ “La violencia” de las dos décadas 1948-65, que dejó un balance de alrededor de 200.000 muertos y 800.000 sin techo (Oquist, 1980) no fue solamente un conflicto político o una guerra campesina, sino fue un fenómeno complicado con raíces variadas y muchos mecanismos (Zamosc, 1986; Gilhodes, 1970; Cronshaw, 1986). Bergquist (1986) arguye que la pobreza y la inseguridad de los pequeños cultivadores les hizo víctimas principales de la violencia y a la vez actores principales; esa violencia trajo el colapso de la autoridad del Estado y bajo la anarquía resultante, muchas formas de guerra. En las zonas fronterizas tuvo mucho que ver con la lucha por la tierra y probablemente poca relación con la afiliación política. La violencia política frecuentemente forzó a pequeños propietarios a vender a precios de desesperación; otros que empezaron

aprovechar el respaldo político de los colonos. ¿Esta combinación hubiera podido generar una reforma importante? Qué tipo de reforma hubiera sido políticamente factible?

Si bien en esa época hubo reconocimiento de que las grandes propiedades eran ineficaces (las investigaciones sobre este punto fueron naturalmente mucho menos desarrolladas de los que son hoy día) la idea de una reforma que dejaría una estructura totalmente igualitaria y que así acabaría con las propiedades grandes (lo que se hizo en Japón, Corea y Taiwán) era demasiado radical para que se pudiera implantar. Un programa consistente con la interpretación que tenían los colonos de las Leyes de 1874 y 1892 habría satisfecho sus demandas y a la vez hubiera dejado en fincas grandes mucha de la tierra cuyo control no era dispuesto, pero habría generado grandes conflictos con los terratenientes, que se habían apoderado de tierras que los colonos consideraban suyas. Evidencia de esto fue la reacción que apareció pocos años después de que los terratenientes percibieron amenazas al control de sus tierras. La única manera de haber dejado relativamente satisfechos a todos los grupos, hubiera sido dar incentivos a un buen número de los grandes terratenientes para vender las tierras en disputa. Algunos estaban dispuestos a hacer esto, pero un programa de esta índole habría tenido un costo fiscal muy alto.

Se queda uno así con la pregunta de: Habría sido posible un apoyo suficientemente efectivo a los colonos para no sólo mejorar su acceso a la tierra, sino también su productividad cuando ya tuvieran la tierra, como una manera importante de influir sobre la estructura agraria a través del tiempo? Rectificar las injusticias del pasado a través de una interpretación de esas leyes favorables a los colonos hubiera sido imposible, pero su aplicación a los territorios en proceso de colonización, o sea un enfoque hacia el futuro en lugar del pasado, hubiera sido más factible. En ese entonces quedaron muchas tierras baldías sin colonizar, situación que produjo mucha tensión, violencia e injusticia.²² De hecho las FARC tuvieron sus raíces en cuerpos armados de antiguos colonos que habían ocupado tierras públicas antes de los años sesenta. Habría sido indudablemente difícil controlar el conflicto en un grado necesario, pero

pequeños pero que tenían buenos contactos políticos, fueron capaces de acumular tierra (Safford, 1995, 143).

²² La relación entre colonización y violencia no era nada nueva en el siglo veinte. Estudiosos del siglo anterior como Valencia (1994) han presentado evidencia del fenómeno en ese entonces.

un esfuerzo serio en esta dirección, junto con unas modestas contribuciones en la forma de redistribución de tierras compradas o expropiadas en forma selectiva, habría sido la mejor esperanza disponible. Una aplicación cuidadosa y una implementación eficiente de las leyes que daban derechos a los que cultivaban la tierra, habría contribuido a la reactivación de grupos de pequeños propietarios, que de esa manera se habrían convertido en defensores potentes de sus derechos e intereses. Este enfoque llegó a reconocerse cuando ya no era posible su aplicación. Si de hubiera puesto en práctica algo de este estilo sólomente en la mitad de las nuevas zonas de frontera económica en el medio siglo, después de los años treinta, la estructura agraria de hoy día sería bastante distinta de la que es hoy.

La segunda condición para que este tipo de reforma agraria hubiera tenido rendimiento histórico apreciable, hubiera sido a un nivel importante de apoyo oficial para los pequeños productores no tanto como las contrapartidas en la economía ejidataria en México, pero si parecido al recibido por los pequeños productores de los países del sureste asiático, su productividad hubiera crecido continuamente a través del tiempo, dejando eventualmente una agricultura campesina muy próspera. Esta solución hubiera sido políticamente más fácil de llevar a la práctica que la de imponer leyes sobre derechos a la tierra. Cosa que Colombia ha hecho de vez en cuando. En el caso del café tal apoyo ha sido bastante importante, aunque son las oficinas del FEDECAFE las que han administrado tal política. En el área de los cultivos alimenticios el programa DRI ha tenido un éxito por lo menos razonable (Arango et al, 1987). En un momento en que el gobierno percibió una crisis latente, existió el incentivo político para darle peso a tal programa. La experiencia de muchos otros países nos indica que cuando el sector de pequeños productores es grande, próspero y relativamente seguro, puede presionar a los gobiernos para invertir en investigaciones agrícolas, difusión, crédito y otras formas de apoyo ²³

¿De haberse seguido otro curso en la evolución agraria colombiana, qué otras cosas habrían terminado diferentes a lo que en realidad pasó? El impacto más importante de una distribución

²³ Hayami y Ruttan (1985) enfatizan este punto en una famosa comparación del apoyo público recibido por la agricultura en EE.UU. y en Japón.

de la tierra adecuadamente igualitaria habría sido el de dejar históricamente irrelevante a la guerrilla. Hoy se discute el grado en que los grupos guerrilleros están, motivados por el bien social. La respuesta a esa pregunta carecería de interés, razón d'tre en el contexto de una sociedad coherente e igualitaria.

¿Qué tal el efecto de los famosos “odio hereditarios” entre liberales y conservadores? Bergquist (1986) arguye que la pobreza e inseguridad de los pequeños caficultores dieron como resultado no sólo víctimas abundantes de la violencia sino también protagonistas. Un sector campesino con poca desigualdad y una presencia más fuerte de un Estado progresista les habría dejado, por un lado, con más tierra y con menos pobreza, inseguridad y desesperación y por el otro, con un Interés fuerte en el sistema en el que son parte valiosa. Dado el hecho de que la desigualdad socio-económica ha sido siempre fuente de tensión entremezclada con los odios políticos, su ausencia los hubiera atenuado en alto grado. Tales “odio” tienen su base en bajos niveles de educación, el caudilismo y otros aspectos de una sociedad desigual. Tal hipótesis se confirman el hecho de que los odios se hubieran reducido durante los últimos años del Frente Nacional, cuando la economía avanzó bastante.

Finalmente, qué impacto hubiera tenido una reforma agraria sobre la industria de la droga medio siglo después? Con una mejor distribución de la tierra, es seguro que la economía colombiana hubiera crecido más rápidamente, no sólo por la mayor eficiencia de la pequeña agricultura vs. el sistema duda de Colombia, sino también porque hubiera evitado en buena parte el efecto negativo que tiene tal estructura en la inseguridad crónica y en brotes periódicos de violencia. En cada momento histórico desde ese entonces, la economía nacional habría avanzado en los procesos de industrialización y urbanización, la tasa poblacional de crecimiento habría sido menor y la población rural más reducida. La combinación de una población menor con ingreso más alto, una distribución de tierra más equitativa y derechos a la propiedad más claros, habría tenido el efecto de reducir las tensiones rurales. Una población agrícola menos grande pero más próspera y menos dispersa en zonas distantes (el motivo principal para irse lejos ha sido el acceso inadecuado a la tierra en las regiones más habitadas) y más conservadora en términos sociales, el incentivo para meterse en la producción o el

comercio de drogas hubiera sido mucho menor y la capacidad de resistir las presiones para entrar en esa actividad, considerablemente mayor.

Mientras el Estado no tenga una presencia positiva en las zonas de colonización, el potencial para la producción de drogas se aumenta. Desde finales de los años setenta se han incrementado grandemente los flujos migratorios hacia la selva tropical amazónica por parte de gente interesada en producir coca en tierras baldías. La inseguridad relacionada con periódicos intentos del gobierno de reprimir esta producción, la hace demasiado riesgosa a gran escala y en sitios fijos e, indirectamente, la incentiva a pequeña escala (Barragán, 1999). Otros factores que influyen a favor de la producción campesina de la droga son la intensidad relativamente alta en mano de obra de estos cultivos y los ingresos altos que generan. Bajo otras condiciones económicas y políticas, el cultivo de la droga podría ser menos violento y con una presencia modesta como la de Turquía.

3. Oportunidades posteriores y apoyo desde afuera

Desde el posible “casi-éxito” de los años treinta, los gobiernos de Colombia han actuado varias veces sobre los problemas de la estructura agraria, siempre como respuesta a las tensiones y a la violencia, pero hasta ahora sin éxito. A diferencia del episodio de los treinta, varias instituciones internacionales se han involucrado hasta cierto nivel en el problema. Esto es positivo cuando el apoyo externo puede ayudar a romper obstáculos políticos a proveer recursos adicionales que se necesitan. Colombia fue uno de los países que emprendió reformas en los años sesenta, con la implantación del INCORA. Recibió un apoyo cauteloso de la Alianza para el Progreso (Holt, 1964, capítulo 5) pero resultó una reforma más paliativa que fundamental (Binswanger et Deiniger, 1997, 1962-3; de Janvry et Sadoulet, 1990; Bagley, 1979). Nunca se pensó en una reforma básica. La violencia rural fue la motivación principal, a diferencia de los años 30 cuando la preocupación principal fue la producción agropecuaria estancada y la posibilidad de atraer votos. El creciente poder de los agricultores comerciales fue otro contraste importante y en este caso contribuyó a la parálisis de los esfuerzos de

reforma (de Janvry et Sadoulet, 1993). La ley de 1968 desincentivó todas las formas del arriendo de la tierra, produciendo un desahucio masivo de los aparceros (Machado, 1994, 115; Kalmanovitz, 1978; Binswanger and Deininger, 1997). La deficiencia de diseño se complicó por la ineficiencia interna del INCORA, cuyo nivel está bajo discusión (Jaramillo, 1998). Cualquiera que sea el juicio final sobre este último punto, es evidente que el programa no era suficiente para provocar un efecto duradero sobre la desigualdad de acceso a la tierra.

Ya por los años sesenta Colombia había entrado en un período de crecimiento relativamente rápido pero seriamente dualista en el sector agropecuario (3.5% por año entre 1950 y 1990) caracterizado por una agricultura comercial en rápida expansión y por un sector tradicional (campesino) con altos niveles de pobreza rural.²⁴ El crecimiento de la agricultura comercial, especialmente en los sesenta y setenta, fue en parte una respuesta a los incentivos a la mecanización y a la intensificación del uso de insumos modernos, y en parte a la protección de las importaciones (Jaramillo, 1998,29). Bajo este patrón dualista de crecimiento, la demanda para la mano de obra creció lentamente; la agricultura comercial ocupó sólo el 18% de los nuevos trabajadores rurales durante el período 1950-1980, mientras que los cultivos campesinos lo hicieron en un 70% (Berry, 1992). Es de suponer que este patrón exclusivo de crecimiento alimentó las tensiones sociales y la violencia en las áreas rurales.²⁵ Por los años setenta ya habían un considerable respaldo internacional en el desarrollo rural integrado (DRI).²⁶

Pero, a pesar de los avances en los rendimientos del sector campesino durante las siguientes dos décadas (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, 1990; Balcázar, 1990), los precios reales de los principales cultivos cayeron (Jaramillo, 1998, 33). Sin embargo, el incremento de los ingresos alcanzado por las familias campesinas fue

²⁴ En el año 1992 alrededor de 4.2 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, o sea un 31.2% de la población rural (World Bank, 1995).

²⁵ Algunos estudios muestran una relación entre las bajas tasas de crecimiento del empleo y/o la producción y la intensidad de la violencia rural (World Bank, 1996; Bejarano, 1988), reflejando un círculo vicioso de la violencia, pocas oportunidades de empleo, otra vez violencia. La violencia y la inseguridad pueden haber reducido el PIB agropecuario en hasta un 16%, según estudios del Departamento Nacional de Planeación, 1990. La evidencia regional afectó la inversión privada en riego.

²⁶ Un análisis detallado de la experiencia del municipio lo presentan Zandstra et al (1979).

obtenido principalmente, fuera de la finca, buena parte de ellos basados en la participación femenina. A pesar de las dificultades enfrentadas por las familias, hubo aumentos en muchas dimensiones del estándar de la vida rural (Berry, 1978; López ad Valdés, 1998,²⁷ mejoramientos que hubieran sido suficientes para aliviar las tensiones existente antes de las complicaciones que trajo la industria de la droga, próxima a aparecer en el escenario.

A principios de los años noventa esta industria se había establecido y ya eran evidentes los impactos negativos sobre la economía y la sociedad colombiana. La violencia rural de nuevo se recrudeció. Las interacciones entre la droga, los campesinos, los militares, la guerrilla y los paramilitares se volvieron complejas y peligrosas. La administración de Gaviria (1990-1994) con la "apertura" abrió la economía a los mercados mundiales, con efectos impredecibles en el mediano plazo sobre la agricultura, especialmente sobre las familias pobres de ese sector, sufrieron muchos trastornos en el corto plazo. La disminución de los cultivos anuales a favor de los permanentes y de la ganadería durante los años noventa es preocupante desde el punto de vista de la demanda de la mano de obra y consistente el proceso de concentración de la tierra, tendencia que no se puede confirmar estadísticamente por falta de información adecuada, pero que la sospechan muchos observadores en parte por la inversión de dinero de la droga en las haciendas de ganado. Caídas en los precios internacionales de las comodites, más otros factores, condujeron a una crisis agrícola a principios de los años noventa. El cambio hacia el libre comercio se ha identificado como factor importante en la presentación de la Crisis, que fue más severa para los cultivos anuales importables²⁸ (Jaramillo, 1998, 83). La crisis afectó la relación entre el gobierno y la mayoría de los grupos agrícolas y debilitó los esfuerzos conjuntos para aliviarla. Este difícil contexto es el escenario del último intento de reforma agraria en Colombia, que pretende aprovechar las fuerzas "de mercado" hasta el

²⁷ La información ideal para juzgar el impacto neto de estas varias fuerzas que han influido sobre la vida rural en Colombia hubiera incluido por lo menos un censo agropecuario para aclarar los cambios de la distribución de la tierra y encuestas de ingresos para adelantar tendencias en la distribución del ingreso. Ningún censo agropecuario muy útil se ha hecho desde el año 1960, y no hay encuestas de ingresos claramente comparables en las áreas rurales antes de los años noventa, si es que existen para esa década. Uno de los datos período (de los datos confuso de los noventa es una aparente caída fuerte en el nivel de desigualdad entre 1991 y 1995 el coeficiente de Gini caye de 0.57 a 0.44 (Ocampo et al, 1998). Esta bajada es tan rápida como para no aparecer creíble; aunque parece casi imposible que una caída tan dramática pudiera ocurrir dentro de un período tan corto, existe la posibilidad de que, aunque la exageren, una caída importante sí ocurrió. Esto sería consistente con el .

²⁸ El término "importable" se refiere normalmente a bienes producidos en el país pero que también se pueden importar, con el

máximo grado posible. El objetivo inmediato del nuevo programa de "transferencia negociada" de la tierra a pequeños propietarios fue el de subsidiar en hasta un 70% el precio de la tierra negociada por ellos, de donde resulta la compra de un millón de hectáreas para beneficio de 70,000 familias (Jaramillo, 1998,93 entre 1995 y 1998).

Es demasiado temprano para intentar un juicio serio sobre este esfuerzo, el más reciente, en el intento de aliviar los problemas de la tierra en Colombia, sobre todo si se tienen en cuenta las condiciones inestables y violentas. Esta reforma refleja, por un lado, (por lo menos en los experimentos hechos en cinco municipios seleccionados) un diseño mucho más competente que el del esfuerzo anterior y por el otro, implica un reto de gran magnitud frente a los fracasos del pasado en Colombia y más generalmente en el tipo de sistema agrario de América Latina. Llevar a cabo una reforma exitosa en estos sistemas es más difícil que en países como Japón, Corea y Taiwán, en donde los nuevos dueños fueron arrendatarios que cultivaban la tierra, lo que facilitó la implementación rápida de las reformas, disminuyendo fallas considerables en su implementación. En Colombia la necesidad de mantener la reforma por un largo tiempo, así vaya a tener un efecto total grande, la deja abierta a este peligro porque muchos de los defectos de la reforma anterior siguen presentes en esta.

Un buen número de nuevos problemas aparecieron rápidamente después de iniciarse esta reforma. Los subsidios para compra de tierra encontraron fuerte resistencia institucional y política. La experiencia durante décadas de un manejo de estilo patrón-cliente, en que dominaban los políticos locales, hizo difícil la tarea de modificar el **estatus quo** (Jaramillo, 1998, 95: Hollinger, 1998). Algunas de las dificultades que pronto empezaron a asolar el nuevo intento de reforma reflejan deficiencias en algunos programas complementarios, como los de irrigación, investigación y difusión, a la vez que otros reflejan problemas de diseño o errores de la legislación que en principio se podrán rectificar, muchos de los cuales son herencia del intento anterior. Algunos refinamientos ya se han implementado y probado en los cinco municipios del proyecto piloto, entre ellos: (i) una reducción de 33% en el ingreso mínimo agropecuario de los beneficiarios, con el propósito de aumentar su número potencial. La

resultado de que haya competencia entre importaciones y la producción local.

trasferencia de la responsabilidad en la aprobación de las subvenciones de reforma agraria de la casa matriz del INCORA, a las oficinas regionales y de los recursos a las comunidades locales con el requisito de que para que un municipio sea candidato a recibir subvención tenga un consejo municipal que funcione, (iii) obligación de que el proceso de aprobación de los proyectos sea transparente y con monitoreo, en la esperanza de que esto mejore la situación de los beneficiarios en el proceso de negociación y en el uso efectivo de la tierra; (iv) el intento de dejar las bases de un mercado eficiente de la tierra, a través de procedimientos, más ordenados en relación con la ecología, la calidad, la disponibilidad de grandes propiedades, etc.; (v) mayor atención a las condiciones que determinan la factibilidad económica de los proyectos elaborados por los beneficiarios, como componente general de reforma; según Deininger (1999, 659) la elaboración de estos proyectos modelos ha resultado clave; (vi) integrar la reforma agraria con otras prioridades para el desarrollo de los municipios, con el fin de despertar interés por la reforma en los municipios. En cada uno de los cinco municipios, con se han iniciado programas complementarios a la reforma como microempresas para vincular a las familias no seleccionadas como beneficiarias de la adjudicación de tierra.

Esta nueva modalidad que se ha establecido en los cinco municipios citados tiene muchas ventajas de diseño, que reflejan mejor la realidad agraria (en especial la necesidad no sólo de un subsidio inicial sino de un apoyo posterior para hacer productiva la nueva unidad)²⁹ y en su serio intento de controlar la corrupción e ineficiencia que acosó el intento anterior. Pero por depender abiertamente de un grupo de condiciones que no se llenan ni automática ni

²⁹ Binswanger (1987, 1091) se refiere al "problema fundamental de financiamiento de la gente pobre", o sea al hecho de prestar fondos necesarios para comprar tierra, cuando todos los mercados están perfectos y la tecnología es neutral en cuanto a escala, requiere cortar el consumo por debajo de lo que uno podría ganar en el mercado de trabajo. El resultado es que muchos de los nuevos productores pequeños pueden tener un nivel de deuda preocupante o por otras razones estar demasiado cerca de un margen de seguridad tal, que un porcentaje considerable va a perder la tierra otra vez. En otras palabras, para el que hubiera podido fácilmente retener su tierra una vez que era dueño de ella, puede no obstante requerir un subsidio bastante alto o un sistema bueno de apoyo para pasar permanentemente del lado de los sin tierra a los con tierra. Al no reconocer este hecho los proponentes de "reforma por el mercado" pueden quedarse sorprendidos por una tasa de sobre vivencia por parte de los beneficiarios mucho menor de la esperada. Tomando en cuenta las imperfecciones que hacen mas barata la mano de obra en fincas familiares, Carter y Mensah (1993) encuentran que unidades muy pequeñas pueden sobrevivir porque la tierra vale mucho como garantía del empleo en un mercado de trabajo poco predecible y donde haya mucho desempleo; pero por encima del rango en que este factor sea importante, el precio de reserva de la tierra baja marcadamente con el tamaño, por las necesidades de capital para aprovechar una cantidad mayor de tierra.

fácilmente (una administración local efectiva, una planificación seria del sector agropecuario y una disponibilidad de asistencia técnica y de crédito) la rapidez con la cual podría responder a la necesidad que tienen los aspirantes a ser pequeños propietarios en Colombia, es mucho menor de la reforma en el "sureste asiático".

Cuatro cuestiones determinaran que tan exitoso va a ser este tipo de reforma: El financiamiento, la voluntad política, la oferta de tierra para la venta voluntaria y el porcentaje de municipios en que se llenarán eventualmente las "condiciones". Si, por ejemplo, el objetivo era de mejorar el acceso a la tierra de unas 400,000 familias (60% más que el numero de unidades tituladas por el INCORA durante el periodo 1960-88 (Misión Agropecuaria, 1990, 114) y los costos fueron por ejemplo de \$US10.000 por familia³⁰, el costo total de cuatro mil millones de dólares no se podría considera de ninguna manera excesivo, pues apenas si representa el 5% del PIB de un año. Correspondería a 25 años de gastos del INCORA a la tasa de finales de los años ochenta, una proporción pequeña del costo actual de la inseguridad que ha asolado al país. La poca voluntad política es más impedimento que las limitaciones fiscales.. Aunque la oposición de los que tienen miedo de sufrir una expropiación será o menos marcada que en el caso de los intentos anteriores, existe otro grupo de opositores, los que van a perder el control nepotístico sobre el proceso de "reforma". Lo que se necesita es un nivel significativo de apoyo político, basado en un entendimiento del potencial del programa y de una serie de alternativas para responder a los problemas rurales.

Dos aspectos en este momento desconocidos que garantizarán el éxito son la cantidad de tierra disponible para la venta y el grado en que se llenen las otras condiciones, las institucionales. La evidencia que se ha resumido en la literatura sobre reforma agraria estilo "mercado", indica la necesidad de tener cautela. Cuando se le complementa con reforma tradicional confiscatoria, el nuevo estilo puede tener más efectividad, en parte por "el efecto de amenaza" que puede hacer dejar más flexibles a los grandes propietarios frente a la

³⁰ Deininger (1999, 660, 668) indica que el costo promedio de administración en los cinco municipios con proyectos pilotos ha aproximado a US\$1,800 por familia, o sea menos de la tercera parte del costo por familia en la reforma anterior, donde tales costos alcanzaron a la mitad del presupuesto total de unos \$15,000 dólares por familia a principios de los años noventa. Si el costo de la tierra fuera a seguir alrededor de \$8,000, el costo total entonces seria de \$10,000. Esto depende, naturalmente, de

expropiación y a los precios menores de la tierra. El quitar los subsidios que en el pasado han favorecido a los grandes productores y a los cultivos en que ellos se especializan, puede contribuir en forma importante a la elaboración de las leyes sobre crédito o tierra para favorecer a los pobres y al mismo tiempo evita que los ricos subviertan las reformas, dado que ellas les hacen menos daño que los subsidios que antes recibían.

Es demasiado tarde esperar ahora los enormes beneficios que se obtuvieron con las reestructuraciones de la tierra rural en los casos más exitosos del Asia, o los que se hubieran podido ganar en Colombia con una reforma de ese estilo en Colombia en los años 30. Por el otro lado, existe la ventaja de que en fases posteriores del proceso de desarrollo se requieren recursos correspondientes a un porcentaje menor del PIB que antes en la compra de la tierra necesaria para llevar a cabo una reforma importante.. Dada la condición tan crítica de Colombia hoy día, bien vale la pena dar cualquier paso que se tenga que dar para aliviar la pobreza rural, la tensión y la violencia.

Bibliografía

BAN, SUNG HWAN, PAL YONG MOON Y DWIGHT H. PERKINS (1981) Rural Development. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

BARRAGÁN, Jackeline (1999) "quienes ganan y quienes pierden con la industria de las Drogas Ilícitas en Colombia", mimeo.

BEJARANO, J.A. (1988) "Efectos de la violencia en la producción agropecuaria." Coyuntura Económica, Vol. 18, No.3. Bogotá, FEDESARROLLO.

BERGQUIST, Charles (1986) Labor in Latin America: Comparative Essays on Chile, Argentina,

la cantidad de tierra proveída.

Venezuela and Colombia. Stanford: Stanford University Press.

BERRY, R. Albert (1973) "Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture", Food Research Institute Studies, Vol. XII, No. 3.

BERRY, R. Albert (1978) "Rural Poverty in Twentieth-Century Colombia", Journal of Inter-American Studies and World Affairs, Vol. 20, No. 4, November.

BERRY, R. Albert (1984) "Land Reform and the Adequacy of World Food Production" in John D. Montgomery (editor) International Dimensions of Land Reform, Westview Press.

BERRY, R. Albert (1989) "Agricultural and Rural Policies for the Poor", in Richard Bird and Susan Horton (editors), Government Policy and the Poor in Developing Countries, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

BERRY, Albert (2000) "Agrarian Reform, Land Distribution, and Small-Farm Policy as Preventive of Humanitarian Emergencies" in E. Wayne Nafziger and Raaimo Vayrynen (editors) The Political Economy of Humanitarian Emergencies, Oxford University Press.

BERRY, R. Albert and William R. Cline (1979) Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries, Baltimore, Johns Hopkins Press.

BERRY, R. Albert Ronald H. Hellman and Mauricio Solaun (1980) The Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia. New Brunswick, New Jersey: Transactions Press.

BERRY, Albert and Jaime Tenjo (1997) "Trade Liberalization, Labour Reform and Income Distribution in Colombia", in Albert Berry (editor) Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America, Boulder, Colorado; Lynne Rienner Publishers.

BINSWANGER, Hans P. (1987) "Impact of government policies and legal provisions on land

use, land value and agrarian structure: analytical framework, hypotheses and terms of reference," Mimeo. Washington, D.C., World Bank.

BINSWANGER, Hans B. and Deininger Klaus (1997) "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries" Journal of Economic literature, Vol. XXXV, Dec.

BROWN, Marion (1971) "Peasant Organizations of Vehicles of Reform" in Peter Dorner (editor) Land Reform in Latin America, Published by Land Economics, University of Wisconsin-Madison.

CARTER, Michael, and Mesbah Dina (1993) "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" World Development, Vol. 21, No.7, July.

Comité Estadounidense para Refugiados (1998), La Crisis Silenciosa de Colombia, Washington, D.C.

CRONSHAW, Francine (1986) "Landowners and Politics in Colombia, 1923-1948". Ph. D. dissertation, University of New Mexico.

CHRISTODOULOU, Demetrios (1990) The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide, London and New Jersey, Zed Books Limited.

DE JANURY, Alain (1981) The Agrarian Question in Latin America, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

DE JANURY, Alain, and Elisabeth Sadoulet (1990) "Efficiency,

Welfare Effects, and Political Feasibility of Alternative Antipoverty and Adjustment Programs." Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Centre Technical Papers 6, Paris, France de Janvry, Alain and Elisabeth Sadoulet (1993). "Path-Dependent

Policy Reforms: From Land Reform to Rural Development in Colombia,' in Karla Hoff, Avishay Braverman and Joseph E. Stiglitz *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. New York: Oxford University Press.

Departamento Nacional de Planeacion (DNP) (1990) *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*. Bogota, Editorial Presencia.

DIOT, Joelle (1976), *Estadísticas históricas: baldíos, 1931-1973, legislación y adjudicaciones*" Boletín Mensual de Estadística, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), No. 296, March.

DIX, Robert H. (1967) *Colombia: The Political Dimensions of Change*. New Haven: Yale University Press.

ECKSTEIN, Schlomo, Gordon Donald, Douglas Horton, and Thomas Carroll (1978) *Land Reform in Latin America; Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela* (World Bank Staff Working Paper No. 275. World Bank, Washington, D.C.

GILHODES, Pierre (1974) *La Question Agraire en Colombie, 1958-71*. Paris.

GORDILLO, Gustavo, Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet (1998) "Between political control and efficiency gains: the evolution of agrarian property rights in Mexico" *CEPAL Review* 66, December.

HAYAMI, Yujiro and Ruttan Vernon (1985) *Agricultural Development: An International Perspective*, revised and expanded edition. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

HO, Samuel P.S. (1979) "Decentralized Industrialization in Rural Development: Evidence from Taiwan" *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 28.

HOLLINGER, Frank (1998) "Reforma Agraria a traves del Mercado: Lecciones de Colombia." Occasional Paper. Bogota: Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA).

HOLT, Pat M. (1964) Colombia Today- And Tomorrow. New York: Frederick A. Praeger.

JARAMILLO, Carlos Felipe (1998) Liberalizaaiton, Crisis and Cahnge in Colomiba Agriculture, Boulder, Colorado, Westview Press.

JIMÉNEZ, Michael Francis (1986) "The Limits of Exprot Captialism: Economic Strucutre, class, and Politics in a Colommbian Coffee Muiniciplaity, 1900-1930." Ph.D. Dissertation, Harvard University.

KAFKA, Alexandre "The Theoretical Interpretation of Latin American Economic Development" in Howard S. Ellis and Henry C. Wallich (editors) Economic Development for Latin America. London: Macmillan and Co. Ltd.

KALMANOVITZ, Salomón (1978) "Desarrollo capitalista en el campo colombiano," Colombia: hoy, 3rd. edition, Bogotá.

KING, Russell (1977) Land Reform: A World Survey, London, G. Bell and Sons.

LEE, Eddy (1983) "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: The Case of South Korea" in Dharam Ghai and Samir Radwan (editors) Agrarian Policies and rural poverty in Africa. Geneva: International Labour Office.

LEE, Teng-Hui and Yueh-eh Chen (1979) "Agricultural Growth in Taiwan, 1911-1972" in Y Hayami, V. Ruttan and H. Southworth Agricultural Growth in Japan, Taiwan, Korea and the Philippines. Honolulu: University Press of Hawaii.

LEGRAND, Catherine (1986) Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1850-1936,

Albuquerque, University of New Mexico Press.

LIPTON, Michael (1993a) "Land Reform as Unfinished Business: The Evidence Against Stopping" World Development, Vol. 21, No. 4, April.

LIPTON, Michael (1993b) Land Reform, London, Routledge.

LONDOÑO, Juan Luis (1997) "Social Rfits in Colombia" CEPAL Review No. 61, April.

LONDOÑO, Juan Luis (1995) Distribucion del Ingreso y Desarrollo Economico: Colombia en el Siglo XX. Bogota: TM Editores, Banco de la Republica y Fedesarrollo.

LÓPEZ, Alejandro (1927) Problemas Colombianas. Paris.

LÓPEZ, Luis F. (1986) "Cien Años de la Evolución de la Tenencia de la Tierra en Colombia (1884-1984" Revista de la Universidad Externada de Colombia, No. 2, Bogotá, June.

LÓPEZ, Ramon and Alberto Valdes (1998) "Determinants of Rural Poverty in Colombia" in Ramón López and Alberto Valdes (editors) Rural Poverty in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

MADRID MALO, Néstor (1944) "Genesis e ineficácia de la reforma sobre tierras." Revista Trimestral de Cultura Moderna, Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación (1990) El Desarrollo Agropecuario en Colombia: Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Bogotá, Colombia, Editorial Presencia.

MONTGOMERY, John D. (1984) "United States Advocacy of International Land Refomr" in

John Montgomery (editor) *International Dimensions of Land Reform*, Westview Press.

NAFZIGER, E. Wayne and Raaimo Vayrynen (editors) (2000) *The Political Economy of Humanitarian Emergencies*, Oxford University Press, forthcoming.

OCAMPO J.A., M.J. Pérez, C. Tovar and F.S. Lasso (1998) "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia: 1978-34e1996" *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeacion.

OQUIST, Paul (1980) *Conflict and Politics in Colombia*, New York.

PALACIOS, Marco (1980) *Coffee in Colombia (1850-1970): An Economic, Social and Political History*, Cambridge, Cambridge University Press.

PROSTERMAN, Roy L., Mary N. Temple and Timothy M. Hanstad (editors) (1990) *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Boulder, Colorado and London, Lynne Rienner Publishers.

RAMSEY, Russell W. (1973) "Critical Bibliography on La Violencia in Colombia," *Latin American Research Review*, Vol. 8, No. 1, Spring.

RANIS G. and F. Stewart (1987) "Rural Linkages in the Philippines and Taiwan" in F. Stewart (ed) *Macro-Policies for Appropriate Technology in Developing Countries*, Boulder, Col., Westview Press.

SAFFORD, Frank "Agrarian Systems and the State: The Case of Colombia" in Evelyne Huber and Frank Safford (editors) *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of the State*, Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.

SÁNCHEZ, Gónzalo (1977) *Las ligas campesinas en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tiempo

Presente.

SARMIENTO, Eduardo.(1990) "Economía del narcotráfico" in Carlos G. Arrieta et al (editors) *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas y internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Iniandes.

SEN, Amartya K. (1981) *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press.

THOUMI, Francisco (1994) *Economía Política y Narcotráfico*, Bogotá, TM Editores.

TURITS, Richard L. (1997) *The Foundations of Despotism: Peasants, Property, and the Trujillo Regime (1930-61)*. Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Chicago, Department of History.

URIBE Echeverr, Carlos (1936) *Nuestro problema, producir*, Madrid.

VÉLEZ, Eduardo (1997) "Las innovaciones educativas en Colombia" Ponencia presentada en el seminario organizado por el Banco de la República, la Universidad de los Andes y la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Febrero.

World Bank (1994) *Colombia: Poverty Assessment Report*. Washington: The World Bank.

World Bank (1996) *Review of Colombia's Agricultural and Rural Development Strategy*. Washington: The World Bank.

ZAMOSCA, Leon (1986) *The agrarian question and the peasant movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association 1967-1981*, Cambridge University Press.

ZANDSTRA, Hubert, Kenneth Swanberg, Carlos Zulberti and Barry Nestel (1979) *Caqueza: Living rural development*, Ottawa: International Development Research

Centre.Hirschman, Albert O. (1965) "Land Use and Land Reform in Colombia" in his Journeys Towards Progress. Garden City, N.Y.}