

# Política agraria en colombia: de cómo poderes ajenos al ámbito rural han influido en la dinámica de las sociedades rurales

En el desarrollo de la economía rural en Colombia, la política agraria ha sido un factor de gran importancia. A lo largo de la historia, los gobiernos han implementado diferentes estrategias para promover el desarrollo rural, pero a menudo estas estrategias no han sido efectivas. La falta de coordinación entre los diferentes sectores y la ausencia de una visión integral han sido factores clave en el fracaso de muchas de estas políticas. En este ensayo se analiza la evolución de la política agraria en Colombia, desde la época colonial hasta la actualidad, y se examinan las causas que han llevado a la situación actual. Se argumenta que la política agraria debe ser más integral y centrada en las necesidades reales de los agricultores y las comunidades rurales, y que es necesario promover la participación de los actores locales en la toma de decisiones. Se sugiere la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo rural integral que considere tanto las necesidades económicas como las culturales y ambientales de las comunidades rurales.

La política agraria en Colombia es un tema complejo y multifacético que ha sido objeto de debate y análisis en numerosos estudios. Los factores que influyen en la dinámica de las sociedades rurales son diversos y complejos, y no se limitan solo a la política agraria. La situación socioeconómica, la cultura, la geografía, la historia y las condiciones ambientales son factores que deben ser considerados en el análisis de la situación rural. La política agraria debe ser una herramienta para promover el desarrollo rural integral, que considere tanto las necesidades económicas como las culturales y ambientales de las comunidades rurales.

Para comprender mejor el desarrollo rural en Colombia, es necesario revisar la historia del país, desde las raíces de la conquista y la colonización hasta las dos últimas décadas del Siglo XX, para comprender los cambios que han ocurrido en la sociedad y las estrategias que han sido implementadas.

**POR: OSCAR CARDENAS LONDOÑO\***

En este ensayo se analiza la evolución de la política agraria en Colombia, desde la época colonial hasta la actualidad. Se examinan las causas que han llevado a la situación actual y se sugiere la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo rural integral que considere tanto las necesidades económicas como las culturales y ambientales de las comunidades rurales. Se argumenta que la política agraria debe ser más integral y centrada en las necesidades reales de los agricultores y las comunidades rurales, y que es necesario promover la participación de los actores locales en la toma de decisiones. Se sugiere la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo rural integral que considere tanto las necesidades económicas como las culturales y ambientales de las comunidades rurales.

\*Economista. Magíster en Desarrollo Rural. Catedrático FESAD-UPTC.

## Resumen

El presente escrito analiza cómo a través de la historia colombiana, una serie de fuerzas y poderes ajenos al ámbito rural han ejercido una influencia nociva para el sector, se observa desde diversas perspectivas el impacto que han tenido en detrimento del sector más importante para el desarrollo del país, teniendo en cuenta que Colombia es un país eminentemente rural.

**Palabras Claves:** Cuestión agraria, política pública, política rural, política agraria, recursos agropecuarios y forestales, pequeños productores, territorio, conflicto.

## Abstract

The written analyzes like across the colombian history, a series of powers and foreign forces to the rural area have exercised an influence harmful to this sector, is analyzed from diverse perspectives the impact that these forces that have been powerful have had to the detriment of the most important sector for the development of the country bearing in mind that Colombia is a country eminently rural.

**Key Words:** agrarian question, public policy, rural policy, agricultural polcy, agricultural and forestry resources, small farmers, land, conflict.

## Introducción

El presente escrito analiza cómo a través de la Historia colombiana, una serie de poderes y fuerzas ajenos al ámbito rural han ejercido una influencia nociva para este sector, se observa desde diversas perspectivas el impacto que esas fuerzas han tenido en detrimento del sector más importante para el desarrollo del país.

Para el desarrollo del presente documento se acogen principalmente las hipótesis planteadas por Fabio Lozano<sup>1</sup> en el sentido de que "Existe un enorme contraste entre los sucesos acaecidos por la fuerza de los poderes militares, económicos y políticos y las formulaciones de política pública que aparentando un interés de equidad y solución de necesidades sociales, en realidad constituye un sistemático y permanente tejido de legitimación de usurpaciones y de situaciones de dominación". En este ensayo se abordan otras aproximaciones para indicar que usualmente desde el Estado no se toman políticas agrarias dentro de un marco de políticas públicas sino solo se toman decisiones de política agraria de corte puramente coyuntural<sup>2</sup>. Estas políticas ayudan a consolidar poderes internos (Lozano 2010) y externos -no solo al sector rural sino a la nación misma- al permitir el empoderamiento de las multinacionales y transnacionales.

El análisis propuesto se inicia (Con Lozano) indicando que la política pública debería ayudar a la solución de problemas que se generan en el sector agrario, pero en realidad ha cumplido el papel de ayudar a la consolidación de poderes internos y externos sobre las poblaciones rurales; partimos del ejemplo concreto de la asignación de subsidios "Agro Ingreso Seguro" en años recientes y casos como el de "Carimagua" donde se asignó en el primer caso y, en el segundo se pretendió asignar grandes recursos del Estado a poderosos grupos, en detrimento de los más necesitados como los desplazados, los campesinos y los pequeños productores.

Para seguir con este análisis se hace un recorrido a través de la historia colombiana desde las épocas de la conquista y la colonia hasta las dos últimas décadas del siglo XX, para continuar con los enfoques de política agraria estatal y terminar con algunas propuestas, que más que propuestas, son interrogantes sobre la posición que se debería adoptar hacia el futuro. De la misma manera, se revisan distintas posiciones de varios autores para abordar el tema; luego se sustenta una posición y finalmente se presentan algunas conclusiones.

<sup>1</sup> FABIO ALBERTO LOZANO VELÁSQUEZ, FLOR EDILMA OSORIO PÉREZ. "Población rural desplazada por la violencia en Colombia" En: Colombia Cuadernos de Desarrollo Rural ISSN: 0122-1450 ed: Javegraf v. 36 fasc. p. 7 - 26 ,1996 (Conferencia Magistral UPTC-Tunja. Maestría Desarrollo Rural, Abril de 2010).

<sup>2</sup> Machado Cartagena Absalón: De la estructura agraria al sistema agroindustrial. U.N. Bogotá 2002. PP. 137-153

# 1. Política Agraria en Colombia

El primer choque se presentó en el territorio de los Zenues cuando un tal Alonso de Enciso le notificó a un cacique que las tierras que habitaba no eran suyas sino del rey, quien las había recibido del Papa. Airado el Cacique le respondió que si el Papa había regalado esas tierras era porque debía haber estado borracho y si el Rey las había recibido de quien no era su dueño era porque debía estar loco y añadió que viniera el Rey a tomar esas tierras si era capaz. Ese fue el inicio de la reacción agraria en Colombia<sup>3</sup>.

Se continuó con el modelo hacendatario, lo cual forjó la ética particular de cada una de las etnias que forman nuestra nacionalidad: el blanco: "cómo me quedo con todo? Dando origen a la aún presente "terrofagia", el indígena: "cómo me defiendo de la agresión" dando origen a la llamada "malicia indígena", el negro: "cómo me libero" dando origen a las sublevaciones, a los palenques y al concepto de "territorios libres"<sup>4</sup>.

Posteriormente, vienen las reformas agrarias, encaminadas a contrarrestar la ambición, la codicia y la agresividad de los colonizadores, tales como la reforma de 1591 de Felipe II que reclama respeto para los bienes reales por parte de los mismos españoles<sup>5</sup>; se presentó la primera contrarreforma agraria que se sigue repitiendo en la actualidad.

Durante la colonia los jesuitas crearon el modelo de las "reducciones", un modelo progresista para su época por lo cual fueron expropiados en 1.767 y expulsados de América, sus tierras fueron entregadas a

grandes latifundistas, como un funesto antecedente de la situación actual. En 1.785 el visitador Antonio Mon y Velarde implantó una reforma agraria en la cual expropió tierras y las repartió, de esta época también se destaca la creación de escuelas agrarias. En la época de la independencia los "libertadores" disolvieron los resguardos que eran la única institución protectora de los indígenas. Simón Bolívar los restableció en 1.820, ordenando devolver las tierras a los indígenas como propietarios legítimos de las mismas. En junio de 1.850 se disuelven nuevamente los resguardos mediante una Ley del 22 de junio que dispuso su libre enajenación -que se prolongó hasta 1.931-, fecha a partir de la cual se han restablecido antiguos resguardos y creado algunos nuevos.

Más adelante, en 1.861 Tomás Cipriano de Mosquera decretó la expropiación de bienes de la iglesia y la desamortización de los bienes llamados de "manos muertas"<sup>6</sup>. Salvador Camacho Roldán, dijo que era "la reforma social de más fecundos resultados desde la supresión de la esclavitud y los mayorazgos"<sup>7</sup>, pero finalmente las tierras fueron compradas por terratenientes, especuladores y políticos que terminaron sumándose al régimen tradicional de latifundio como había sucedido en el caso de los jesuitas.

Alfonso López Pumarejo promulga en 1.936 la Ley 200 que contenía el principio de la "función social de la tierra" reforma que fracasó dada la cerrada oposición parlamentaria, con amenazas de guerra civil en caso de aplicarse.

<sup>3</sup> Mendoza Morales, Alberto: Tesis Agraria para Colombia, disponible en [www.sogeocol.edu.co](http://www.sogeocol.edu.co)

<sup>4</sup> Mendoza Morales, Alberto: OP. cit.

<sup>5</sup> Lozano Velásquez, Fabio: Op. cit.

<sup>6</sup> Tirado Mejía, Álvaro: Introducción a la historia económica de Colombia, El Áncora Editores. Bogotá 1.988 Pág. 174

<sup>7</sup> Mendoza Morales, Alberto: OP. cit.

Según Gabriel Tobón, la ley 100 de 1994, significó un retroceso con respecto a los avances alcanzados en la Ley 200 de 1.936 ya que se orientó a neutralizar sus efectos al declarar de conveniencia pública el incremento de los cultivos mediante los sistemas de arrendamiento y aparcería, con lo cual se garantizó la sujeción de los campesinos sin tierra y de su mano de obra al poder de los terratenientes, evitando su conversión a campesinos con tierra, además, permitió a los propietarios dinamizar sus rentas frente a estos sistemas de explotación y provocó su ausentismo<sup>8</sup>.

En 1.950, Lauchin Currie -quien fue el ideólogo del UPAC-, propuso en la "Operación Colombia" una política anticampesinista y prourbana<sup>9</sup> en el sentido de traer los campesinos a las ciudades. Se necesitaba una masa de trabajadores que impulsaran a los sectores que hacían desarrollar la economía haciéndola más competitiva como la industria, las finanzas y los servicios; su propuesta fue aceptada contribuyendo a la despoblación del campo, la congestión de las ciudades y el encarecimiento de la vivienda.

Entre 1.950 y 1.960, se presentó una ola internacional de reformas agrarias en distintos países en todo el mundo con su consecuente impacto en Latinoamérica y en Colombia. A raíz de casos como la revolución Cubana y de la sublevación de grandes masas de campesinos sin tierras, surge el interés de Estados Unidos y de los organismos internacionales de dar financiación a nuestros países con el fin de evitar un desequilibrio en la balanza política a favor de

la Unión Soviética. Estos hechos tuvieron una notable influencia en Colombia donde los diferentes actores sociales, políticos, intelectuales, académicos e institucionales se nutrieron de esas teorías, las cuales se empezaron a expresar en el debate agrario<sup>10</sup>.

Carlos Lleras impulsó en 1968 una reforma agraria fundada en empresas comunitarias que al principio prosperó, pero posteriormente la mayoría desapareció y quedan muy pocas en estado de decaimiento. En 1.972, un grupo de propietarios reunidos en Chicoral, (Tolima), suscribió un pacto conocido como el "Chicoralazo" o "Pacto de Chicoral", que es un modelo de contrarreforma agraria, mediante el cual se desmonta la reforma agraria y se pierde el apoyo alcanzado. El Estado pasa de una política conciliatoria a una política represiva.

Entre 1.961 y 1972, se dieron dos hechos importantes, primero la organización institucional con el fin de manejar de mejor manera la reforma agraria mediante la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA. En segundo lugar, se presenta la mayor acción reformista desde el Estado. La legislación que sufre profundas modificaciones en el Congreso es resultado de múltiples interacciones y presiones ejercidas por el movimiento social agrario<sup>11</sup>. Pero finalmente los más beneficiados son los terratenientes, en especial en el Sumapaz y en el sur del Tolima. La Ley 1a de 1968 dio impulso a la organización y participación campesina mediante la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC.

<sup>8</sup> Tobón Quintero, Gabriel John: La reforma agraria una mirada desde lo público, Tesis U. de Los Andes, Bogotá 1.998. Pág. 27

<sup>9</sup> Lozano Velásquez, Fabio: Op. cit.

<sup>10</sup> Tobón Quintero, Gabriel John: Op. cit. Págs. 30-31.

<sup>11</sup> Tobón Quintero, Gabriel John: Op. cit. Págs. 33-37.

Entre 1.973 y 1.998, se implementan los Programas de Desarrollo Rural Integrado y de Alimentación Nacional PAN, que van a desplazar y subordinar los programas de reforma agraria como estrategias de desarrollo rural y en su lugar marcan un nuevo énfasis y orientación de los organismos de cooperación y la banca internacionales. También se presentan otros fenómenos como la movilización social campesina, el desmonte y los sustitutos de la reforma agraria, los nuevos procesos de contrarreforma agraria, la nueva orientación de las políticas de Estado: "El mercado"<sup>12</sup>. La fragmentación del movimiento campesino y el desplazamiento masivo y forzoso de la población rural, (grandes latifundios en la Costa Atlántica, en especial en los departamentos de Sucre, Córdoba y Bolívar) acentuado en los últimos treinta años con el pretexto del conflicto armado y con la incidencia del fenómeno del narcotráfico, igualmente desde altas esferas gubernamentales se promueve la dominación militar y paramilitar de la población so pretexto de dar seguridad a los grandes inversionistas.

En el período descrito, el problema agrario colombiano se ha agravado por la concentración de la tierra y el poder en pocas manos, el uso ineficiente de la explotación y producción de la tierra al cambiar su vocación agrícola y forestal por la de ganadería extensiva.

De acuerdo con el planteamiento inicial sobre la injerencia de poderes y fuerzas externas a la nación y en especial al sector rural se puede ver que en 1.990 se formularon una serie de políticas a partir del

llamado "Consenso de Washington", consideradas por los organismos financieros internacionales como el programa económico que debían aplicar los países latinoamericanos. Éstas incluían el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la liberalización del comercio internacional, permitir la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y reformas impositivas. Este "consenso" se vio más como una forma de abrir los mercados latinoamericanos para ser explotados por los países desarrollados. Por otra parte se puede ver que estas políticas se imponen a países débiles, y que no han producido ningún aporte significativo y en cambio sí distorsiones y crisis, por ejemplo, el aumento en la deuda externa, lo cual nos mantiene en condiciones de subdesarrollo.

Seguidamente se revisará el tratamiento que se le ha dado a los problemas de las comunidades rurales que usualmente ha sido de exclusión y violencia desde los comunes hasta nuestros días, pasando por todo el siglo XX, en especial en las décadas de 1920 y 1930 con la masacre de las bananeras y los operativos de fuerza contra campesinos del Tolima y el Sumapaz.

A partir de este marco histórico es importante revisar las categorías de interpretación y el marco de los enfoques de políticas públicas que se han implementado, (teniendo en cuenta el precepto de que el objetivo fundamental de cualquier política pública (educación, salud, etc.) es garantizar el bienestar de la población)<sup>13</sup>. Para lo cual se utilizará la guía de enfoques de política agraria propuesta por Fabio Lozano.

<sup>12</sup> Lozano Velásquez, Fabio: Op. cit.

<sup>13</sup> Lozano Velásquez, Fabio: Op. cit.

De acuerdo con Absalón Machado<sup>14</sup> las políticas agrícolas en el mundo se pueden clasificar en cinco grandes grupos: el primero corresponde a los países que no tienen una política agrícola según su propia opinión como Argentina, Australia y Nueva Zelanda y pertenecen al Grupo Cairns, prevalece la política macroeconómica y no se aboga por políticas sectoriales. El segundo grupo lo componen Estados Unidos y la Unión Europea, con políticas de largo plazo para la agricultura, protecciónismo e importantes ayudas para este sector. El tercer grupo lo constituyen países que tienen leyes con orientación hacia la agricultura como Francia. El cuarto grupo lo componen países con leyes rectoras para la agricultura como Japón y Corea, que no reglamentan aspectos específicos pero se le da un norte a la política.

El quinto grupo está conformado por países en vía de desarrollo donde se hacen intentos de aplicar políticas agrícolas de corte coyuntural, buscando una política activa que tiene grandes contradicciones con las políticas macroeconómicas. Son países donde no se ha podido llegar aun a una visión de largo plazo del Estado sobre la agricultura como Colombia, los países del Grupo Andino, de Centroamérica y de África.

Este último grupo de países está en la órbita del tercer mundo<sup>15</sup>, se caracterizan por tener Estados débiles, con bajos recursos para apoyar la agricultura, sometidos a políticas trazadas por organismos internacionales, fuertemente endeudados, que no alcanzan ni a pagar los intereses de la deuda, con ministerios de agricultura sin capacidad de respuesta a las demandas de los agricul-

tores y productores rurales, que no tienen políticas agrícolas de largo plazo, con legislaciones caóticas y poco coherentes. Son países con procesos de apertura económica, lo cual los coloca a manejar políticas macroeconómicas y a descuidar las políticas sectoriales que generan abandono al sector agropecuario.

Estos países están muy influidos por las políticas agrícolas de los países más industrializados, en la medida en que sus productos de exportación buscan acceso a sus mercados y que los subsidios que allá se otorgan, crean una competencia desleal difícil de enfrentar. Jesús Antonio Bejarano, -citado por Machado- da las pautas para la construcción de una verdadera política agrícola: la necesidad de una política sectorial activa, definir una política de transición en el marco de una nueva política comercial, redimensionar el papel del desarrollo rural, fortalecer la capacidad institucional y operacional respecto de los nuevos temas de la agenda y mejorar la gobernabilidad de las instituciones políticas públicas.

Para Cristóbal Kay<sup>16</sup>, los neoliberales desean crear un marco económico que sea aplicable a todos los sectores sin hacer distinciones entre agricultura, industria y servicios, se oponen a las políticas sectoriales porque creen en el desarrollo de un escenario macroeconómico estable y uniforme, (hay concordancia con lo expuesto por Machado). Kay presenta los cinco paradigmas de desarrollo rural que se han aplicado en América Latina en los últimos sesenta años, modernización, estructuralismo, dependencia, neoliberalismo y neo estructuralismo.

<sup>14</sup> Machado C., Absalón: De la estructura agraria al sistema agroindustrial. U.N. Bogotá 2002. Pág. 137

<sup>15</sup> Machado C., Absalón: Op. cit. Págs. 152-153.

<sup>16</sup> Kay Cristóbal: Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. Págs. 39-42. Instituto de Estudios Sociales, La Haya. Documento de clase Policía Agraria. Prof. F. Lozano.

Dice este autor que las políticas de los países Latinoamericanos se han visto cada vez más afectadas por el paradigma del neoliberalismo dominante en la actualidad que se centra en cinco áreas principales: gestión fiscal, privatización, mercado de trabajo, comercio y mercados financieros y reitera el argumento de fondo que en la medida en que los gobiernos se comprometen con políticas neoliberales tienen que aproximarse a la gestión macroeconómica, haciendo énfasis en el gasto público que afecta a los sectores más sensibles como el sector rural.

Kay indica en su análisis que en las últimas décadas se han presentado contribuciones importantes desde distintos campos del desarrollo rural sobre temas como desarrollo sostenible, capital social y nueva ruralidad y que todo se debe analizar en conjunto dentro de una problemática más amplia y no de una forma aislada en los procesos de desarrollo, esto con el fin de que se desarrollen hasta configurar un paradigma propio. Kay lamenta que el paradigma dominante sea el neoliberalismo y no un paradigma de desarrollo rural construido sistemáticamente que supere los marcos teóricos actuales.

Pedro Medellín<sup>17</sup>, propone un modelo teórico y metodológico para el estudio de políticas públicas en países con frágil desarrollo político e institucional, esto a partir de la hipótesis de que la naturaleza del régimen político determina la estructuración de políticas públicas. Que en países como Vene-

zuela, Bolivia, Perú o Colombia no hay una planeación institucional de políticas públicas, los sistemas de control son rígidos, la excesiva concentración del poder, la inestabilidad de los funcionarios en cargos de decisión con sus cambios de agenda, todo esto en el marco de una informalidad institucional y de una precariedad política<sup>18</sup>.

Según Medellín, las políticas públicas solo pueden ser entendidas en el marco del régimen político del cual emergen, no son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores institucionales y políticos en el cual se estructuran<sup>19</sup>. Presenta su sustentación en cuatro partes dentro de las cuales se puede resaltar la segunda, en la cual se asume que el grado de consolidación política e institucional es el criterio clave para establecer las diferencias entre régimen políticos y que dentro de estos los márgenes de autonomía son el factor determinante para establecer políticas públicas. En la última parte de su documento, Medellín analiza el modo como se estructuran las políticas públicas para regímenes caracterizados por un frágil desarrollo político e institucional.

Para Pedro Medellín, las políticas públicas son el medio a través del cual el gobierno puede poner en marcha la maquinaria gubernativa, la función gubernativa tiene un carácter integrador en las distintas esferas del Estado con el fin de cumplir con un fin específico, tal como aunar las fuerzas de la sociedad en torno a un determinado proyecto.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Medellín, Pedro: La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. Santiago de Chile, julio de 2004

<sup>18</sup> Medellín Torres, Pedro: Op. Cit. pág. 7.

<sup>19</sup> Medellín Torres, Pedro: Op.Cit. pág. 8.

<sup>20</sup> Medellín Torres, Pedro: Op.Cit. pág. 16.: "la estructuración de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; por el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno"

Concluye Medellín, que los procesos de estructuración de políticas públicas están sometidos a complejos procesos de negociación de intereses externos e internos a los gobiernos, esto en un escenario conflictivo y fragmentado, marcado por los compromisos electorales, donde cada quien pelea por sus intereses y beneficios. En ese escenario la toma de decisiones está determinada por la magnitud e intensidad de las presiones internas y externas al gobierno -como ya se anotó- y la elaboración de la agenda operacional sectorial queda supeditada a los compromisos adquiridos por los funcionarios de alto nivel<sup>21</sup>. En este complejo juego de intereses donde la multiplicidad de fines y medios, así como el conjunto de restricciones y factores de bloqueo institucional limitan la capacidad de acción gubernamental.

En condiciones de una institucionalidad frágil, la estructuración de políticas públicas queda determinada por la diseminación de poderes y por la primacía de los intereses privados sobre el interés público.

Entre las posiciones en contra, podemos citar la de Alfonso López Caballero<sup>22</sup>, que es una posición neoliberal en la cual se concibe la problemática agraria desde una visión productivista (la competitividad) de los mercados y la disminución de la acción del Estado. Su discusión no se centra en

la estructura agraria sino en el desarrollo de los mercados de factores, incluida la tierra y en los incentivos para dinamizarlos en vez de redistribuirlos, según este enfoque, si la concentración de la propiedad rural se articula con la productividad, el Estado no debe intervenir, el Estado no debe intervenir en las economías campesinas sino que éstas deben modernizarse. El estado solo debe mantener temporalmente programas de desarrollo rural. López Caballero señalaba a principios de la década de los ochenta que el problema no era solo de redistribución de tierras, sino de calidad de vida (pobreza) y de capacidad productiva reprimida por las distorsiones estructurales del modo de producción agrícola.

Para López, la gran propiedad es ineficiente en el uso de la mano de obra, por lo tanto se debe recomponer el tamaño de la propiedad para potenciar la producción. Una agricultura de pequeñas y medianas fincas con acceso a capital y tecnología es lo requerido para aumentar el nivel de ingreso y bienestar. Según Absalón Machado, ese es un argumento economicista que se limita a circunscribir la redefinición del tamaño de la propiedad sin tener en cuenta las relaciones sociales, los poderes políticos, la injerencia de los terratenientes en el Estado y las condiciones de atraso de la sociedad rural.

<sup>21</sup> Medellín Torres, Pedro: Op. cit. Págs. 43-45.

<sup>22</sup> López Caballero, Alfonso: Hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo, Reforma agraria. Edit. Oveja Negra, Bogotá, 1.987. Citado por Absalón Machado en: De la estructura agraria al sistema agroindustrial.

## 2. Conclusiones

A partir del oscuro panorama que se ha presentado a través de la historia para el sector rural, surgen las preguntas como: qué hacer desde lo local?. Para responder esta pregunta debemos partir del supuesto que nada se logra únicamente a partir de las buenas intenciones, que la solución no está “a la vuelta de la esquina” ni mucho menos en los favores que nos hagan el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo; tampoco se trata de tomar como “vox Dei” las fórmulas del “Consenso de Washington”; que debemos presentar propuestas concretas con alternativas, por ejemplo cómo fortalecer a los grupos vulnerables? “al hacer política agraria se debe tener en cuenta que lo que está en juego no es la solución de una necesidad básica inmediata sino el dominio del territorio”<sup>23</sup>.

A partir del análisis realizado se puede ver que el Estado Colombiano ha sido incapaz de resolver el problema de la tenencia de la tierra en Colombia y de articular los planes de reforma agraria a los planes de desarrollo en sus diferentes niveles - nacional, departamental, municipal, permitiendo que la propiedad se concentre cada vez más en un reducido grupo de terratenientes y que los conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales se agudizan en el campo, lo cual de continuar así hará inviable el Estado Social de Derecho.

Cualquier reforma agraria deberá estar relacionada con los problemas más sensibles que afectan al sector rural y debemos resol-

ver: superar la pobreza, construir la paz, asegurar la seguridad y sobre todo la soberanía alimentaria para todos los colombianos, tener una democracia incluyente que permita el libre ejercicio de una plena soberanía. Estos temas deben estar como una prioridad, no solo en la agenda sino en la mente de los sectores políticos, gremiales, sociales, gubernamentales. También deben estar en la agenda de los investigadores sociales para plantear propuestas nuevas y creativas a la luz de las nuevas realidades, de los nuevos cambios y transformaciones y del entorno de globalización en los cuales vivimos.

Se deben exigir unas políticas públicas que estén más allá de un enfoque tecnocrático, políticas en las cuales intervengan todos los actores, -políticos, profesionales, investigadores, miembros de la sociedad civil-, que sean resultado de transacciones intemporales entre ellos, que tengan como características, estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad en su implementación, aplicación efectiva, y sobre todo eficiencia y orientación al interés público como lo menciona Stein<sup>24</sup>.

Se deben promover políticas efectivas en contra del desplazamiento como lo señalan Deininger y Lavendez<sup>25</sup>: las políticas para prevenir el desplazamiento son una prioridad urgente, se necesita ejecutar cinco cosas claves: la primera redireccionar tres factores estructurales que son base del desplazamiento: desigualdad, bajo gasto público, inseguridad. En segundo lugar fortalecer a las poblaciones

<sup>23</sup> Lozano Velásquez, Fabio: Op. cit.

<sup>24</sup> Stein, Fedesarrollo. Informe Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

<sup>25</sup> Deininger Klaus y Lavendez Isabel: Colombia: Land policy in transition. Banco Mundial. Octubre 2004. Traducción: O. Cardozo

locales para resistir con el fin de disminuir las posibilidades de que sean desplazadas o al menos mejorar sus oportunidades de regresar. En tercer lugar proveer pronta asistencia a las personas desplazadas. En cuarto lugar ayudarlos a retornar, a integrarse: algunos grupos como los hogares encabezados por viudas son menos propensos a regresar; y por último, facilitar el retorno a donde ellos lo deseen, los poseedores de tierras o que las cultiven tienen una alta posibilidad de retornar, es importante también mejorar su seguridad física, asistencia y asegurarles sus derechos.

Las políticas agrarias no se pueden universalizar, se deben analizar las diversidades, se deben reconocer las experiencias de las organizaciones sociales que han tenido logros aunque sean parciales en cada país, por ejemplo como en el caso del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Brasil<sup>26</sup>. Las nuevas políticas agrarias deben tener en cuenta elementos emergentes que no se han integrado o se han dispersado por ejemplo: Política de aguas frente a política de bosques. Las políticas públicas no siempre son formuladas desde el Estado, las comunidades construyen procesos alternativos, desde la academia se deben hacer aportes críticos.

<sup>26</sup> Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra de Brasil. Disponible en: <http://movimientos.org/cloc/mst-br/>

## Referencias Bibliográficas

- BEJARANO, Jesús Antonio. Economía de la agricultura. TM Editores, Universidad Nacional de Colombia e IICA. Bogotá, 1998.
- DEININGER, Klaus y LAVENDEZ, Isabel: Colombia: Land policy in transition. Banco Mundial. Octubre 2004.
- LOZANO V. Fabio, Flor Edilma OSORIO: "Población rural desplazada por violencia en Colombia" En: Cuadernos de Desarrollo Rural ISSN: 0122-1450 ed: Javegraf v. 36 fasc. p. 7 - 26, 1996 (Conferencia Magistral UPTC-Tunja. Maestría Desarrollo Rural, Abril 15-16 de 2010.).
- LOZANO V. Fabio, Conferencia Magistral. UPTC - Tunja. Maestría Desarrollo Rural, Abril 15 -16 de 2010).
- MENDOZA MORALES, Alberto: Tesis Agraria para Colombia. Disponible en [www.sogecol.edu.co](http://www.sogecol.edu.co) consultado mayo 2011.
- KAY, Cristóbal. Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. Institute of Social Studies, La Haya.
- MACHADO CARTAGENA, Absalón. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.
- MEDELLÍN, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. 2004. Serie: políticas sociales, No. 93.
- Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra de Brasil. Disponible en: <http://movimientos.org/cloc/mst-br/> consultado junio 2011.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro: Introducción a la historia económica de Colombia. El Áncora Editores. Bogotá 1.988.
- TOBÓN, Gabriel. 2007. Lo público, políticas públicas y políticas agrarias. En colección Apuntes de clase. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.
- TOBÓN QUINTERO, Gabriel. La reforma agraria, una mirada desde lo público. Tesis U. de Los Andes, Bogotá, 1.998.
- STEIN, PP. Fedesarrollo. Informe Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.