



La historia de un fracaso constante: Estado y leyes de "Reforma Agraria" en el marco del Conflicto Agrario colombiano

Mayra Alejandra Cañola Berrío

Trabajo de grado presentado para optar al título de Antropóloga

Asesora

Irene Piedrahita Arcila, Magíster (MSc) en Ciencia Política

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Antropología
Medellín, Antioquia, Colombia

2022

Cita

(Cañola Berrío, 2022)

Referencia

Cañola Berrío, M. A. (2022). *La historia de un fracaso constante: Estado y leyes de "Reforma Agraria" en el marco del conflicto agrario colombiano*. [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Estilo APA 7 (2020)



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: Jhon Jairo Arboleda Céspedes.

Decana/Directora: Alba Nelly Gómez García.

Jefe departamento: Sneider Hernán Rojas Mora.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Yo no quiero un cuchillo en manos de la patria.

Ni un cuchillo ni un rifle para nadie:

la tierra es para todos, como el aire.

Me gustaría tener manos enormes, violentas y salvajes,

para arrancar fronteras una a una

y dejar de frontera solo el aire.

Que nadie tenga la tierra como tiene traje:

que todos tengan tierra

como tienen el aire.

Cogería las guerras de la punta

y no dejaría una en el paisaje

y abriría la tierra para todos como si fuera aire.

Que el aire no es de nadie, nadie, nadie...

Y todos tienen su parcela de aire.

-Nocturno sin patria. Jorge Debravo.

Agradecimientos

A mi familia, que siempre me ha brindado su cariño y compañía, por intentar comprenderme, apoyarme y darme alas.

Al movimiento social en general y en particular al feminismo, al movimiento estudiantil y a las comunidades campesinas, por forjarme como una persona consciente de su realidad política, individual y colectiva.

A Irene, mi asesora, por el cariño y la paciencia, por ser guía y Faro de Alejandría, por creer en mí incluso cuando yo no podía.

A Verónica López, Ana Gallego y Santiago Alarcón, por acogirme, por ser morada y escuela.

A mis amigas y amigos, por acompañarme en el camino y ser soporte.

A todas las personas que me brindaron una reflexión, aportaron un texto, una discusión, una palabra de ánimo, una pregunta o un abrazo mientras intentaba adentrarme en el tema.

A Isis, mi pedacito de vida, que me abrazó desde el primer momento y llegó a rescatarme, a llenarme con su amor, a abrigarme el alma y a ser fiel compañía.

A la Universidad de Antioquia, no sé si como academia, pero sí como hogar de estudio, como posibilidad de encuentro con la diferencia, como el lugar en el que crecí y como el Alma que me seguirá acompañando.

Mis más sinceros agradecimientos.

Tabla de contenido

Resumen.....	10
Abstract	11
Introducción.....	12
Motivaciones de escritura	16
La construcción del Estado y su relación con la tierra: un acercamiento a la desigualdad	18
Estructura de la tesis	23
1 Antecedentes de la legislación agraria como base para comprender la configuración del Estado y el modelo de desigualdad en el campo.	26
1.1 Imposición del dominio español a partir de la incompreensión de la diversidad. Primeras leyes, instituciones coloniales y concesiones de tierras	28
1.2 Regulación de modos de dominio español a partir de leyes que otorgan propiedad rural para producción y explotación. Estimulación del desarrollo capitalista	34
1.3 Siglo XIX y su importancia en la configuración del campo estatal colombiano y la propiedad sobre la tierra	42
2 Luchas campesinas y Ley 200 de 1936 que entiende la función social de la tierra a partir de la propiedad y competencia	50
2.1 Configuración de la estructura y conflictos agrarios en medio de la hegemonía conservadora de 1900 a 1930 - resistencias y luchas campesinas	52
2.2 Expedición de la Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras - los planteamientos de la norma	61
2.3 Discusiones sobre las intenciones y efectos de la ley	67
2.4 Las contradicciones de una modernización desigual.....	72
2.5 Implicaciones de las políticas de modernización - Década de los 40.	75
3 Contexto internacional, surgimiento, propuestas y ejecución de la Ley 135 de 1961 sobre la Reforma Social Agraria	81
3.1 Influencia del contexto internacional en las políticas de reforma agraria en América Latina y el país	82
3.2 Surgimiento de la Ley de tierras de 1961 sobre la Reforma Social Agraria, disposiciones y ensamblaje institucional	87
3.3 Fases de ejecución la Ley.....	94

3.4 Papel de las instituciones y los recursos otorgados para su desarrollo	100
4 El mercado de tierras a partir del surgimiento de la Ley 160 de 1994.....	104
4.1 Internacionalización y competencia en las modificaciones a la Reforma Agraria de 1961	105
4.2 Descripción de la Ley 160 de 1994 - apertura al mercado de tierras	112
4.3 Sobre las medidas implementadas en la Ley 160 de 1994	120
5 Conclusiones.....	124
Referencias	131

Lista de figuras

Figura 1 Coeficiente Gini 1	22
Figura 2 Crecimiento de conflictos	58

Siglas, acrónimos y abreviaturas

AID	Asociación Interamericana de Desarrollo
ANDI.	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia
ANTA	Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FEDECAFE	Federación de cafeteros
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FENSA	Federación Nacional Sindical Agropecuaria
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FNA	Fondo Nacional Agrario
HIMAT	Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
M-19	Movimiento 19 de abril
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUAA	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Oxfam	Oxford Committe for Famine Relief

PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra los Droga y el Delito
UP	Unión Patriótica

Resumen

En el presente trabajo de grado se hace una revisión de tres Leyes de Reforma Agraria implementadas en Colombia: Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961 y Ley 160 de 1994. Estas se analizan en el marco del contexto y las presiones políticas que las rodean, con la intención de comprender cómo se va conformando el Estado colombiano alrededor del conflicto agrario.

Lo anterior, se trata de una etnografía del Estado que entiende los documentos como un campo que permite comprender múltiples procesos sociales, sobre todo cuando se trata de documentos que, al ser materialidad del Estado y contar con la fuerza de lo estatal, se configuran como un espacio propicio para entender las particularidades y transformaciones del Estado en medio de las disputas por la tierra.

Palabras clave: estado, reforma agraria, leyes

Abstract

The present dissertation is a review of the three Land Reforms Laws implemented in Colombia: Law 200 of 1936, Law 135 of 1961, and Law 160 of 1994. These enactments are analysed around the context and the political pressure that surrounds them, looking for the understanding of how the Colombian State has been constituted around the agrarian conflict.

Therefore, this essay is an Ethnography of the State, known as a field that allows a comprehensive understanding of multiple social processes, especially when it comes to official documents that, being the materiality and having the force of the State, are configured as a fertile ground to perceive the particularities and changes of the State in the midst of land disputes.

Keywords: state, land reform, laws.

Introducción

Colombia es un país cuyas particularidades geográficas lo hacen un lugar privilegiado: posee amplias costas sobre dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, que dan paso a mares y ríos entre los que se encuentran el Amazonas y el Orinoco que son internacionales y constituyen una importante comunicación con el resto del continente y del mundo, permitiendo el flujo del comercio. Es la puerta de entrada a América del Sur, su localización en la zona ecuatorial determina la existencia de variedad de climas y ecosistemas, lo que hace que existan hermosísimos paisajes que abarcan desde páramos y nevados hasta desiertos. Su cercanía con el Canal de Panamá hace que sea escala de las principales líneas aéreas que facilitan la comunicación con el exterior.

Además de contar con una gran biodiversidad, es también casa grande de diversidad social, sin embargo, la violencia ha sido parte constitutiva e importante de la historia del país. Como menciona el escritor colombiano Pablo Montoya en un discurso leído durante la entrega del premio José Donoso, al que tituló *Nuestros exterminios bastarían para ponernos en el pináculo de la deshonra universal*:

Ser colombiano es, más bien, portar sobre los hombros el peso de múltiples ignominias (...) Quisiera decirles que Colombia, a pesar de sus paisajes majestuosos y pródigos y sus gentes alegres, hospitalarias e imaginativas -paisajes, hay que aclararlo, cada vez más arrasados por la voraz acción de las multinacionales de la minería y gentes cada vez más manipuladas por sus dirigentes políticos y religiosos-, es como ese cuarto oscuro al que se refiere Roberto Bolaño. O esa gran “casa insondable”, similar a la que ausculta, meticuloso y delirante, José Donoso en *El obscuro pájaro de la noche* (...) Colombia, desde que existe como república, no ha cesado de hacerse la guerra a sí misma. Agresivas guerras de independencia y caóticas guerras civiles durante el siglo XIX (Kavilando, 2016).

A partir de la comprensión de esto surgen dudas y preguntas que me han invitado a ahondar en la historia de la construcción del país para acercarme al análisis tanto de nuestros modos de vida como de los orígenes del prolongado conflicto armado interno que hemos vivido.

Mi ingreso a la Universidad de Antioquia se dio en el año 2016, año en el que finalizaron las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

- Ejército del Pueblo [FARC-EP] con la intención de poner fin al conflicto iniciado en la década de los 60. Con sus dudas y complicaciones, se firmó a finales de ese año el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que reunía los acuerdos logrados entre las partes y debía marcar el inicio del fin de las confrontaciones armadas.

El primer punto central a discutir para realizar “las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera” (Poder Legislativo, 2016, p. 7) fue el tema de la tierra, por lo cual el primer punto del acuerdo tiene que ver con la “Reforma Rural Integral”, allí se manifestaba que esto:

Contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía” (Poder Legislativo, 2016, p. 7).

Lo anterior hizo parte de mi vida y devenir universitario. En términos de intentar acercarme a la comprensión de los conflictos agrarios, me pregunté ¿a qué se debe que el primer punto a tratar para la terminación de un conflicto de más de cinco décadas deba empezarse con solucionar los conflictos por la tierra? ¿Desde dónde surgen estos conflictos? ¿Cómo puede explicarse y entenderse? ¿Qué puede hacer la antropología en este panorama para aportar a la comprensión y solución de los problemas del país? Y sin planearlo, la construcción de este trabajo de grado inició a caminar, sabiendo que era necesario comprender desde distintas perspectivas cómo se desarrolló el conflicto interno a partir de la disputa por la tierra.

Cuando se estudia la historia de Colombia, se encuentra que ha estado marcada, en diferentes momentos, por la existencia de guerras civiles y uno de los conflictos internos más largos del continente americano. El Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH (2013) indica que la apropiación, uso y tenencia de la tierra junto a “precariedades democráticas” (p.21) han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado. La lectura del informe ilustra acerca de la convergencia entre la guerra y la tenencia o posesión de la tierra, ya que hace explícito que, a través de distintas formas de violencia como asesinatos selectivos, masacres, tortura, desplazamiento forzado, secuestros, despojos y extorsiones, los diferentes grupos armados han violentado a comunidades principalmente rurales con el fin de adueñarse de sus tierras. Estos

conflictos pasan por la titulación, despojos violentos, concentración ociosa, usos inadecuados, colonizaciones y titulaciones fallidas de tierras (CNMH, 2013).

La historia no es estática, como tampoco los diferentes procesos sociales que la integran, de allí que el análisis de los cambios producidos alrededor del tema agrario en Colombia nos permita entender cómo esto se refleja en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales del país en general. El análisis de dichos cambios puede ayudarnos también a comprender sucesos que ocurren aún hoy dentro de la sociedad colombiana, entendiendo que por el largo proceso de guerra que se ha vivido, muchos conflictos actuales son, de una u otra manera, una continuación de procesos anteriores que están relacionados con la disputa por la tierra. Para el primer semestre del año 2018, tuve la oportunidad de ver el curso de Antropología del Estado con mi actual asesora de trabajo de grado. Allí entendí que, a la par de la comprensión de los procesos sociales en medio del análisis histórico, es importante sumar la categoría de Estado, un aparato que condiciona el devenir de la historia y, en medio de esto, me interesó la lectura y el análisis de las leyes, ese lenguaje estatal que permite comprender las formas del ordenamiento que busca dar el Estado a los territorios.

El anteproyecto se fue concretando a partir de la pregunta por el papel del Estado en el marco conflicto agrario sustentándose en el análisis de las tres (3) Leyes de Reforma Agraria con que cuenta el país (Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961 y Ley 60 de 1994), entendiendo las leyes como poderes disciplinarios y teniendo en cuenta que son estas tres las que estructuran las formas de propiedad sobre la tierra y la producción agrícola, además, que se promulgan con la intención de mejorar las condiciones de inequidad y concentración de la propiedad. A partir de los cambios encontrados en estas leyes, se buscaba dar cuenta de cómo a través de ellas, el Estado ha propiciado un escenario que permite la acumulación de tierras en el país. Lo anterior partía de la premisa de que no basta con entender las leyes, sino que es importante entender el contexto histórico del que surgen y las necesidades, presiones y exigencias del momento, en términos internacionales, gubernamentales y sociales.

Con lo anterior, se buscaba participar en la discusión sobre qué es y cómo se ha venido conformando el Estado colombiano en torno al tema agrario, que es un eje central para la comprensión del conflicto armado en un país donde la violencia, a partir de la disputa por la tenencia de la tierra, ha sido un fenómeno de larga duración sobre el que mucho se ha conversado, analizado, escrito, diagnosticado y sobre diagnosticado, pero en el que poco se ha avanzado. Aún se leen con preocupación las cifras de concentración de la propiedad rural y las consecuencias de

esto continúan repercutiendo principalmente en la calidad de vida de las comunidades rurales, que siguen viviendo el avance de distintas formas de despojo y demás procesos de victimización.

Por lo anterior, el trabajo de campo para la elaboración del presente trabajo de grado se basó en la lectura de las Leyes de Reforma Agraria, un par de normas intermedias y documentos elaborados desde distintas disciplinas que permiten analizar los contextos en que se enmarcaron las normas. Por ello, el presente ejercicio investigativo se concentró en el enfoque de la investigación cualitativa, que nos permite cruzar y entrelazar información elaborada desde distintas áreas de conocimiento, además de “encarar el mundo de la interioridad de los sujetos sociales y de las relaciones que establecen con los contextos y con otros actores sociales” (Galeano, 2004, p. 16).

Como método de investigación, la investigación cualitativa permite articular distintos enfoques metodológicos, fundamentaciones epistémicas y disciplinares, estrategias investigativas, formas de recolección de información, análisis de información, abordar realidades subjetivas e intersubjetivas como conocimientos legítimos y en general, estudiar “la dimensión interna y subjetiva de la realidad social como fuente del conocimiento” (Galeano, 2004, p. 18). La estrategia metodológica para llegar a lo propuesto, se basó en la revisión de documentos, entendiéndolos como un terreno creador del que se desprenden múltiples procesos sociales, sobre todo cuando se trata de documentos que cuentan con la fuerza de lo estatal (Bourdieu, 1996 citado en Muzzopappa & Villalta, 2011), de allí que sean un espacio propicio para entender las particularidades y transformaciones del Estado colombiano a partir de la materialidad de las leyes, en medio de las disputas por la tierra.

En ese sentido, y para analizar el papel del Estado en el conflicto agrario colombiano durante el siglo XX a la luz de las reformas agrarias promulgadas en el país, se parte de que es necesario abordar el concepto de Estado sin llevar a este a su reificación, sino abordarlo desde la etnografía, existiendo la necesidad de ampliar la manera en que comprendemos el método etnográfico, ya que resulta importante “complejizar el modelo canónico de trabajo de campo que signó a nuestra disciplina hasta mediados del siglo XX” (Clifford, 1997 parafraseado por Muzzopappa & Villalta, 2011, p. 14) sobre todo porque la antropología ha ampliado sus temas de estudio e interés y las formas que utiliza para acercarse a su comprensión.

Uno de los temas a los cuales se ha ampliado la antropología y que es más reciente, es precisamente el estudio del Estado, el cual es un campo fértil para la disciplina, convirtiéndose en

un foco de interés etnográfico donde se examinan prácticas, burocracias y rituales, valiéndose de distintas fuentes y materiales (Muzzopappa & Villalta, 2011). Lo que hace que se plantee que el Estado se compone de

Múltiples y diversas burocracias, por distintos actores y grupos sociales, y por diferentes lógicas de funcionamiento, así como por una diversidad de documentos —reglamentos, normas, publicaciones institucionales, expedientes y sentencias— que, producidos y rubricados por agentes institucionales, portan la fuerza de lo estatal, esto es, de la palabra autorizada, legítima, oficial (Muzzopappa & Villalta, 2011, p. 15).

El hecho de que el Estado moderno esté construido principalmente a partir de prácticas escritas, pero, en general el campo de lo estatal lo conformen también diversos actores, hace que su análisis pueda ser abordado por la antropología, de tal manera que se retomen documentos de distintos tipos para identificar las relaciones sociales que constituyen lo que denominamos Estado y así abandonar la noción casi metafísica que se tiene de éste y la manera en que se explica como una ficción. Los documentos constituyen también una vía de análisis etnográfico porque hacen posible el estudio del Estado “como el resultado de las relaciones de poder que lo constituyen y atraviesan” (Muzzopappa & Villalta, 2011, p. 18) ya que, finalmente, son construidos por personas pertenecientes a distintas agencias estatales.

Es así como los documentos estatales han hecho que nos replanteemos no sólo las teorías acerca del Estado, sino también las metodologías de las que hemos hecho uso, de manera tal que los documentos se van constituyendo en un campo como tal y no sólo como aquellos de donde se puede extraer información de contexto acerca de su sujeto u objeto de estudio, siendo entonces una de las formas en que la antropología se piensa un trabajo de campo distinto, con la complejidad que implica “ensayar un enfoque etnográfico [que] nos lleva a transponer la idea de documento en tanto objeto, para verlo como resultante de distintos procesos y así procurar detectar las relaciones sociales y de poder que hay detrás de él” (Muzzopappa & Villalta, 2011, p.37).

Motivaciones de escritura

La escritura del presente trabajo de grado se sintió como una construcción que pretendió abordar la historia mientras se participaba y se veía la historia pasar, un escrito construido en

medio de una pandemia en la que colgaron trapos rojos de las ventanas de las personas más empobrecidas, simbolizando la violencia del hambre en medio de tanta desigualdad. Este trabajo de grado también tuvo como telón de fondo el Paro Nacional que se presentó en el país durante el 2021, uno de los estallidos sociales más importantes que hemos vivido, donde no se hizo difícil evidenciar un gobierno indolente que, ante dignos y justos reclamos, decidió usar toda la represión con que contaba para asesinar jóvenes en frente de nuestros ojos y nuestras cámaras. Este proceso se vivió también en medio de enfermedades propias, familiares y cercanas que permitieron comprender de manera vivencial la injusticia y la desigualdad de las burocracias y del Estado como tal.

Lo anterior no busca compasión, sino que se expresa para confirmar y advertir que vengo de un pueblo humilde en el que no le tenemos miedo a las pandemias, nos da rabia la desigualdad; no le tememos salir a las calles, observamos lo injusto de la desigualdad; no le tenemos miedo a la represión, estamos cansadas y cansados de la desigualdad; no le tememos a las enfermedades, sino a tenerlas en un contexto tan desigual; no le tememos a nuestras emociones, las desborda la desigualdad y no le tememos a la muerte, sino a que se nos despoje lentamente la vida en medio de tanta desigualdad.

Y en medio de lo abrumador, poco a poco iba comprendiendo un poquito más el lugar en el que vivimos, que está marcado desde sus raíces precisamente por esa desigualdad; indagando desde dónde y desde cuándo se van entrelazando los gritos de un país ronco, pero que sigue gritando y que ha venido resistiendo desde su fundación misma, porque desde hace siglos nos estamos levantando y no paramos de ponernos de pie, aunque la estructura intente aplastarnos y los pájaros, cuervos y águilas sigan teniendo hambre de nosotras y nosotros.

Esta construcción también se escribe en medio de la pérdida, se escribe a pesar de la noticia de que después de dos años en cautiverio, el grupo armado tomó la decisión de quitarle la vida a mi padrino, después de escuchar el susurro entre lágrimas: “Aleja, mataron a Tafur y mataron a Teo”, dos campesinos que tuve la oportunidad de conocer, que lideraron procesos sólidos y contundentes de defensa y recuperación de la tierra a quienes, dolorosamente, por su amor a la justicia, a la defensa del territorio y de la vida, "los dueños de las tierras" decidieron quitarles su vida propia. La vida de los pobres, esa que no parece que tuviera un "derecho natural a la propiedad". A ellos siempre un homenaje y este escrito como muestra de uno, en agradecimiento a la semilla de esperanza que en mí sembraron.

La construcción del Estado y su relación con la tierra: un acercamiento a la desigualdad

El tema del Estado y el tema de la tierra, dos categorías que parece que hubiera que estudiar juntas para intentar comprender mejor nuestras actuales formas de vida, pero también para entender cómo se ha venido estructurando una élite que ha tomado decisiones por el resto de la población. Y el tema de la desigualdad, esa que no alcanza a caber en la definición de "distribución asimétrica del poder", pero sigue siendo una categoría con la que hilar fino la comprensión de los procesos sociales que se imponen desde la élite como un proceso homogeneizador que ha logrado mantener el *Statu quo* en este país.

En medio de las búsquedas se encontró que el capitalismo ha avanzado de tal manera que "la lógica capitalista de acumulación ha alcanzado los lugares más recónditos del mundo" (Narotzky, 2004, p. 20) y transformado las lógicas locales y regionales de las relaciones sociales y de intercambio. Colombia no ha estado ausente de esto y las complejidades de la inserción de este modelo económico, a partir de las orientaciones políticas que se han dado en el país, han traído consecuencias sociales, políticas y económicas que pueden ser rastreadas a partir del recuento histórico que rodea la toma de estas decisiones.

Las relaciones de producción en medio del capitalismo encuentran expresión en múltiples formas que pueden ser diferentes a la relación clásica del trabajo asalariado (Narotzky, 2004), de las cuales en Colombia, particularmente el caso del conflicto agrario y la disputa por la tierra, constituyen una clave para comprender cómo la inserción de este sistema en el país ha causado que la acumulación de tierras concentre también las ganancias económicas, agudizando las condiciones y los niveles de pobreza en que se encuentra una parte de la población, debido a que, tal como menciona Hartman (en Gutiérrez, 2018), "las transformaciones de derechos de propiedad inequitativas privilegian los derechos de unos grupos sociales específicos y excluyen a otros" (sp).

El conflicto por la tierra en el país, como fenómeno de larga duración, permite evidenciar las relaciones existentes entre el sistema global, el Estado, la expedición de leyes y cómo esto interfiere en la tenencia de la tierra, generando dinámicas en los distintos territorios que permiten argumentar "que nuestra guerra ha sido producto de la voluntad de acumulación" (Gutiérrez y Vargas, 2016, p. 3). Esta construcción no busca, en lo absoluto, presentar las leyes como "palabra

santa” u órdenes del Estado a ser cumplidas, sino evidenciarlas como un proceso dinámico, más que estático, que puede rastrearse antropológicamente y al que se puede indagar e interpelar, teniendo en cuenta tanto el contexto histórico y las presiones de la época, como los posibles intereses que atravesaron la toma de decisiones que se encuentran allí consignadas.

Siendo coherentes con ello, tampoco se pretende mostrar al Estado, a través del discurso legal, como una organización hegemónica que representa la voluntad general de la nación en un momento histórico específico sino que, más bien, se busca demostrar que el orden jurídico sigue siendo, como lenguaje, una materialidad del Estado, en tanto indica y presenta pautas y rutas de comportamientos respecto a temas específicos, en este caso concreto, sobre el relacionamiento con la tierra y las formas de explotación y producción en el país.

Las leyes, como forma de comunicación y notificación del Estado, no son un lenguaje cualquiera, sino que porta la fuerza de lo estatal (Bourdieu, 1996 citado por Muzzopappa & Villalta, 2011), al cual puede dársele también una perspectiva *histórico-sociológica* y más aún, antropológica, si se entiende que las leyes no son el triunfo de un grupo social sobre otro en el proceso de configuración del Estado, sino la síntesis del discurso de la visión de país con el cual una élite busca ordenarlo en un momento histórico determinado, lo cual no siempre resulta en un consenso entre las distintas partes, mucho menos cuando del tema de la tierra se trata, presentándose entonces diferentes disputas.

Lo anterior, nos remite a tomar una postura respecto a las leyes, sobre todo porque el análisis de estas puede llevarnos a “presentar el Estado como una construcción universal y sin historia” (Bolívar, 2010, p. 95) pero debe lograrse llegar a un punto en que se reconozca que este tipo de lenguaje es usado con significados distintos en distintas sociedades y que es posible indagársele de manera histórica y etnográfica (Bolívar, 2010). Aquí se entenderá entonces que estas hacen parte de prácticas y técnicas de organización y articulación que logran darle una apariencia al aparato estatal de entidad independiente de la sociedad, además de “métodos polimorfos de orden de pequeña escala a los que Foucault llama disciplinas” (Mitchell, 2015, p. 165).

Estas disciplinas o poderes disciplinarios tienen dos efectos en la comprensión del Estado moderno,

En primer lugar, permite ir más allá de la imagen del poder como sistema de órdenes soberanas o de políticas respaldadas por el uso de la fuerza. [...] La segunda consecuencia de las técnicas políticas modernas es la que Foucault no explica. A pesar de su naturaleza focalizada y polivalente, de alguna forma los poderes disciplinarios se consolidan en la base territorial y en el orden institucionalmente estructurado del estado moderno (Mitchell, 2015, pg. 166 - 167).

De allí que, deba explicarse cómo los poderes disciplinarios llegan a ser usados, estabilizados y reproducidos en estructuras de Estado o mecanismos generalizados, tal es el caso de las leyes “donde los micropoderes de la normalización disciplinaria están estructurados dentro de un aparato más grande constituido por el código legal y el sistema jurídico” (Mitchell, 2015, p. 167). Es así como la estructura en general de este sistema más amplio forma una pantalla ideológica que se superpone al poder real de la disciplina, haciendo necesario

Que las restricciones disciplinarias se ejercieran por medio de mecanismos de dominación, y al mismo tiempo, que su ejercicio efectivo del poder fuera disfrazado, se requirió que una teoría de la soberanía apareciera a nivel del aparato legal y que resurgiera en sus códigos (Mitchell, 2015, p. 168).

Permitiendo entonces la organización de las leyes en conjunto, que un sistema de derechos en general se imponga sobre mecanismos disciplinarios, ocultando los procedimientos reales. Sin embargo, ese nivel general no deja de estar conectado con el micro nivel, no puede perderse de vista que “las disciplinas también contienen un discurso público” (Mitchell, 2015, p. 167) y que la suma de estos micropoderes cotidianos, con el paso del tiempo constituyen una entidad que tiene la apariencia de ser la estructura “que contiene y da orden y significado a las vidas de la gente” (Mitchell, 2015, p. 173), tampoco debe olvidarse que los detalles del proceso legal son finalmente prácticas sociales particulares,

Que están ordenados para producir el efecto de que la ley existe como marco formal superpuesto sobre la práctica social. [y que] Aquello que llamamos estado, y que concebimos como un objeto intrínseco que existe a parte de la sociedad, es la suma de estos efectos estructurales (Mitchell, 2015, p. 173).

Teniendo esto claro, hay que mantener presente que el estudio de las leyes no debe llevarse a cabo para presentar al Estado como una entidad que está por encima de los sujetos que

conforman una sociedad o como si tuviera voluntad y emitiera órdenes, “lo que sí existe es una organización, esto es, un grupo de seres humanos individuales conectados por un complejo sistema de relaciones. Dentro de esa organización, diferentes individuos tienen roles diferentes, y algunos están en posesión de un poder o de una autoridad especial” (Radcliffe-Brown, 1950, p. 15 citado por Muzzopappa & Villalta, 2011, p. 16), de allí que sea necesario centrar la atención en aquellas relaciones sociales que constituyen aquello que denominamos Estado.

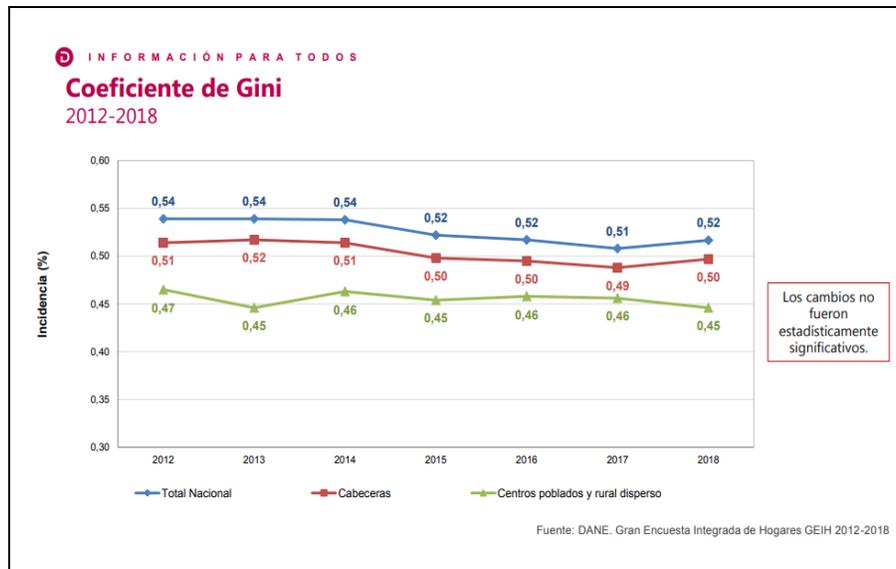
A partir de lo anterior, surge como categoría que no se aborda directamente, pero se tiene siempre presente, la desigualdad, partiendo de que está mediada por razones éticas e ideológicas que hacen que la falta de oportunidades de vida digna para los menos favorecidos prolongue el crecimiento de las tasas de pobreza. Para el año 2003, un estudio realizado por Offstein & Hilton (2003) concluye que en Colombia hay un importante nivel de desigualdad de la tierra rural y que, a partir de esto es posible interrelacionar el crecimiento económico, los niveles de pobreza y la violencia, debido a que existe una importante relación entre equidad, crecimiento económico y desarrollo social, escenario que han servido de justificación para la realización de políticas públicas de Reforma Agraria desde el discurso de la reducción de problemas asociados con la pobreza y la desigualdad.

Siguiendo esta línea, Urán (2012) compara los indicadores de nivel de vida con el crecimiento económico evidenciando que en Colombia, según el coeficiente GINI, para el año 2010, la inequidad distributiva fue de 0,56, cifra que pone al país por encima de la línea media con una alta tendencia a la distribución desigual, siendo uno de los diez países más desiguales del mundo, lo cual le permite referirse a Narváez (2001) para plantear que en Colombia la riqueza se concentra en una porción muy reducida de la población.

Adicionalmente, mide la distribución de la riqueza y las posibilidades de ingreso, comparando la relación del Producto Interno Bruto - PIB con la tasa de empleo con el fin de evidenciar que, para el año 2006, a pesar del incremento del PIB, el nivel de desempleo aumentó, pasando de 2.356.000 a 2.458.000 personas desempleadas, una variación absoluta de 102.000 nuevos desempleados que fue la tasa de crecimiento del desempleo más abrupta de los últimos diez años. Otra cifra alarmante, basándonos en Urán (2012) es la que muestra que el subempleo creció de 6.667.000 personas a 7.121.000, en 2009, es decir, 454.000 nuevas personas durante el segundo período del mandato del expresidente Álvaro Uribe.

En el período de 2012 a 2018, el coeficiente GINI tuvo movimientos pequeños sin que el cambio en general sea estadísticamente significativo, tal como lo indican las cifras del informe publicado por el DANE¹ en mayo del 2019, donde se mide la pobreza monetaria y pobreza multidimensional en el país:

Figura 1
Coeficiente Gini 1



Más recientemente, en el tránsito de 2021 a 2022, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL informó que la pobreza en América Latina podría aumentar 0,9 puntos porcentuales en su escenario base, pasando de 32,1% a 33% y que en el peor escenario, donde se suman dos puntos porcentuales de inflación adicional, la cifra de pobreza llegaría al 33,7% en 2022, aumentando 1,6% respecto al año anterior (La República, 2022). En Colombia, se prevé que la cifra de pobreza incrementará a 38% o 39,2% el año 2022, debido a la inflación que generan dinámicas internacionales, aumentando 2,9 puntos porcentuales respecto al año anterior (La República, 2022).

Respecto al tema agrario, la ONG Oxfam realizó un informe a partir del censo agropecuario de 2014 titulado 'Radiografía de la desigualdad', el cual es presentado en el año 2017 en la ciudad de Bogotá, donde se concluye que de América Latina:

¹ Recuperado de: <https://bit.ly/3IA77tN>

Colombia se sitúa en el primer lugar de la desigualdad en distribución de la tierra, seguido por Perú, Chile y Paraguay. Y es que en Colombia el 1% de las explotaciones de mayor tamaño maneja más del 80% de la tierra, mientras que el 99% restante se reparte menos del 20% de la tierra. (Oxfam, 2017, p. 13).

En atención a las cifras de pobreza y desigualdad en el país, Urán (2012) plantea que estas gradualmente se incrementan como consecuencia de las decisiones políticas debido a que las políticas capitalistas y neoliberales asumidas en concordancia con el modelo económico, no cambian las consecuencias sufridas y las condiciones de las personas marginadas, sugiriendo entonces que con estas políticas la crisis tiende a agudizarse.

Uno de los principales problemas ha sido que las políticas implementadas por los gobiernos no han logrado dar solución al conflicto agrario, proceso que en el presente trabajo se entiende como resultado de la desigualdad y se originó principalmente por la mala distribución y acaparamiento de tierras, haciendo de estos espacios privados y restringiendo el acceso a quienes antaño las ocupaban, entre ellos, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinos. LeGrand (1984) expone que los problemas agrarios se presentan desde el proceso mismo de colonización del pueblo colombiano y que, a partir de allí, se desencadenan sucesos de larga, mediana y corta duración que deben analizarse para comprender la magnitud de estos.

Se considera que las leyes, entendidas también como una memoria institucional, deben ser analizadas en clave de considerar las experiencias, visiones, el dinamismo de los conceptos, principios y disposiciones que, a pesar de que cambian en el abordaje de sus significados, pueden permitir un acercamiento a la comprensión de las acciones gubernamentales y estatales desde sus propuestas hasta los efectos causados. La historia de las Reformas Agrarias responde también a las narrativas construidas por los sectores que han dado forma a las instituciones vigentes en la mayoría de las sociedades occidentales, y que han dominado el ritmo de los acontecimientos de la etapa actual de la humanidad. Esa versión de la historia destaca como importantes ciertos hitos, pero silencia otros –las acciones contrarias a los derechos humanos derivadas de las relaciones de dominación capitalistas, las luchas de liberación de los pueblos colonizados, la lucha por la tierra de los pueblos del Sur, entre otras.

Estructura de la tesis

En el presente trabajo de grado se busca acercarse a la comprensión de la estructura, desde los documentos que ella misma produce y que permiten entender la imagen que el Estado ha construido de sí mismo, sin decir que ello corresponde a la imagen que tienen de éste quienes han sufrido la imposición de estas normas. La estructura que guía la narración de estas memorias pasa, en un primer capítulo por contextualizar las disposiciones legales que se tomaron durante el tiempo de la colonia y que estructuraron las formas de tenencia de la tierra, a partir de una visión en la que no se buscaba tener en cuenta a las comunidades sino despojarlas, exterminarlas y repoblar el territorio desde el desconocimiento e imposición de una visión homogeneizante que buscaba controlar y reordenar.

Un segundo capítulo trata de recordar el contexto de las luchas y disputas campesinas que se presentaron en la década de 1930 y de la lectura que de estas realiza el Estado en las disposiciones plasmadas en la Ley 200 de 1936 de Reforma Agraria, impulsada por el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo que buscó dar a la tierra una función social asumiendo que debía estar ligada a la explotación económica de la misma, es decir, se establece como obligación para los propietarios de los predios rurales que estos debían ser explotados de manera productiva so pena de extinción de dominio. Así mismo, se analizan los efectos de la ley, la contradicción que implica intentar modernizar un país en medio de la desigualdad y las implicaciones de las políticas de modernización en la década de los 40.

El capítulo tercero busca ubicar el contexto internacional en el que se enmarca y que determina el surgimiento de la Ley 135 de 1961, relacionado con los parámetros y disposiciones que se desprenden de la “Alianza para el progreso”, iniciativa internacional que ofrecía a América Latina facilidades económicas para la implementación de políticas que tuvieran que ver con la protección y redistribución de recursos, con la intención de frenar la expansión del espíritu de la Revolución Cubana. Así mismo, se exponen las fases de ejecución de la norma en los que se presenta un proceso de decaimiento o desmonte de lo propuesto por la Ley y se realiza un análisis del papel que cumplen las instituciones dentro del análisis del Estado.

Por último, el capítulo cuarto hace énfasis en los hechos que se venían presentando desde la década de los 70 que dieron paso al surgimiento de la Ley 160 de 1994. Esta tenía un enfoque orientado al mercado y buscaba generar una apertura hacia el mismo, ofreciendo créditos a las comunidades campesinas para que fueran ellas quienes negociaran directamente con los propietarios legales de los terrenos, con lo que se descargó la responsabilidad del Estado sobre los campesinos y se buscaba aumentar la productividad, abandonando la idea de redistribución, al

menos enunciada en las normas anteriores. A continuación, se realiza una descripción de la norma y realiza una reflexión sobre las medidas implementadas en la Ley.

1 Antecedentes de la legislación agraria como base para comprender la configuración del Estado y el modelo de desigualdad en el campo.

Para resolver el “problema agrario” en Colombia hay mucho que aprender del pasado, porque son muchas las cosas que todavía hacen parte del presente, que históricamente han sido aplazadas y que, aún hoy, siguen pendientes.
Pacifista, 2016

La conquista y los sucesos ocurridos durante el período colonial, lejos de constituirse en elementos aislados del pasado, brindan múltiples claves para la comprensión del proceso de configuración del Estado colombiano, más aún cuando del tema de la tierra se trata. Desde tiempos coloniales, en los territorios de América Latina y el Caribe, igual que en distintas regiones del sur global, han existido diferentes repertorios de acaparamiento de tierras de lo que Colombia no ha estado excluida, siendo la concentración de la propiedad una característica histórica en el campo. Esto puede ser explicado, entre algunas otras causas, “por la desigualdad en su distribución durante la Colonia; por las particularidades de los procesos de colonización del país; por las diversas políticas de asignación de baldíos; y por el despojo a consecuencia de los conflictos armados que ha enfrentado el país a lo largo de su historia” (Giraldo, 2015, p.4).

En el proceso de construcción del Estado colombiano, la disputa por la tierra hace parte de aquellos conflictos que pueden rastrearse desde la época colonial. Este, además de ser un fenómeno de larga data, ha sido también un elemento estructural en el continuum del conflicto armado interno del país, dado que la tierra ha sido “el principal bien generador de riqueza en el sector rural, así como un bien vinculado al prestigio social y el poder político de las elites o de los poseedores de grandes extensiones de tierra” (Machado, 2009, sp.), sin perder de vista que estos conflictos han estado mediados por la manera en que se fue dando el poblamiento de los espacios regionales y por cómo los pobladores se han ido cohesionando, organizando y articulando (González, 2016).

Estas disputas han girado en torno al acceso y propiedad, generando conflictos que surgen de la venta indiscriminada de tierras públicas, el no establecer límites a la propiedad, la elaboración de leyes que facilitan el despojo de tierras a comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, la elaboración de títulos falsos y el movimiento de linderos; situaciones que a pesar del paso del tiempo no han sido resueltas, de las que “quizá, la *gran*

concentración de la propiedad de la tierra sea uno de los más relevantes pues de él se derivan unas determinadas relaciones económicas, políticas y sociales” (Fajardo, 2003, p. 4). Estos conflictos han tenido continuidades a lo largo de la historia y se han ido agregando otros², cambiando distintos elementos según el contexto social y las necesidades para la época, pero también como “resultado de la transformación en los mercados, el avance tecnológico, los cambios institucionales y en las políticas públicas” (Machado, 2009, p. 17).

Es posible afirmar que “los factores económicos, políticos e ideológicos que han incidido en la formación de la estructura de la propiedad agraria en Colombia tienen sus antecedentes más lejanos en las sociedades pre-colombinas” (Fajardo, 2018, p. 57). Por ello, resulta importante remitirnos a este periodo para comprender la conformación del Estado en torno al tema agrario y las distintas decisiones que se han tomado frente al mismo y han quedado consignadas en las leyes como documentos.

Si bien para este momento no puede hablarse propiamente de Estado, el presente capítulo tiene la intención de exponer cómo desde la época colonial se va configurando el derecho al acceso a la propiedad sobre la tierra, consolidando un corpus normativo que se fue robusteciendo en favor de las élites y en detrimento de la población, lo que sirve como antecedente para comprender la posterior configuración del aparato estatal colombiano respecto a las decisiones tomadas en torno a la estructuración de la tenencia de la tierra.

El capítulo se construyó a partir de la revisión de leyes expedidas durante el periodo colonial y con la lectura de fuentes secundarias que analizaron varias de estas. No se trató de una revisión exhaustiva de corte historiográfico, sino de una lectura en clave de comprender la relación que se ha tenido con la tierra, su propiedad y acceso, y la posible conexión con la configuración del Estado en el país. De ahí que este sea un capítulo de contexto que permite hablar de asuntos estructurales en la forma como se ha concebido la legislación agraria en Colombia y, por esa vía, la imagen del Estado sobre estos temas.

En este capítulo se expone la manera en que, a pesar de la incomprensión por parte de los españoles, de la diversidad que se encontraba en lo que ahora es territorio colombiano, se va configurando un corpus normativo en torno a la propiedad que entrega tierras

² Como la influencia del narcotráfico, la declaración de áreas protegidas y Parques Nacionales Naturales, el extractivismo, entre otros.

indiscriminadamente a españoles, colonizadores y funcionarios de la corona, lo cual pasa por las capitulaciones, mercedes, composiciones de tierras, Cédulas del Pardo y Código de Indias, permitiendo la configuración de las primeras instituciones coloniales, y cómo la instauración de la República retoma esta herencia colonial y sienta las bases para la explotación capitalista de la tierra.

1.1 Imposición del dominio español a partir de la incompreensión de la diversidad. Primeras leyes, instituciones coloniales y concesiones de tierras

El hecho de que el problema agrario se remonte al período de colonización implica que a partir de la llegada de los españoles a lo que hoy es territorio colombiano, la desigualdad, el despojo y la transferencia de tierras han sido una constante y desde ese momento se ha mantenido la desigualdad tanto en la distribución de la tierra como en la forma de estructuración y conformación de la propiedad rural. Es así como la desigualdad, entendida como una distribución asimétrica del poder (Reygadas, 2008), ha sido un proceso que no solo en Colombia sino en toda América Latina, se remonta a los sucesos ocurridos durante el periodo colonial.

Lo anterior nos permite comprender que, tanto la economía como las formas institucionales para otorgar propiedades en Colombia estuvieron condicionadas por la corona española y sus formas de organización, dicho de mejor manera, “por el atraso de España al momento de la conquista y durante la colonia” (Machado, 2009, p. 18). Esto se veía reflejado en instituciones feudales que no le permitían avanzar a la sociedad debido a que, en términos generales, “las instituciones excluyentes que se establecieron durante la conquista europea para explotar la riqueza mineral y natural existente y, a las poblaciones indígenas, conformaron un acceso altamente desigual a tierras, educación y poder político” (De Ferranti, 2004, p. 227), lo que mantuvo a la población anclada a formas institucionales que beneficiaban a algunos en detrimento de otros.

Durante la colonización, “España estaba empeñada en despojar de sus riquezas a las civilizaciones precolombinas, para lo cual emprendió una explotación intensa de las poblaciones existentes, diezmado rápidamente la población nativa” (Machado, 2009, p. 18), lo que en términos institucionales y gubernamentales se ha mantenido a pesar del paso de los años, con algunas variaciones. Para Zuleta (1990), la colonización española trajo consigo dos fenómenos importantes: de un lado, la explotación minera que, de la mano del trabajo esclavo, dio origen a la

mita como primera institución colonial y, de otro lado, la implantación de una aristocracia terrateniente que es el inicio de la acumulación por acaparamiento de tierras y latifundismo, aunado a la explotación del trabajo indígena.

En medio de un contexto en el que los españoles tienen “un interés por la geografía y el paisaje, por la población nativa, por sus recursos económicos, por la naturaleza de su organización política, por sus sistemas de parentesco, por sus creencias” (Tovar, 1992, p. 56) se iniciaron las concesiones de derechos sobre la tierra, quedando consignado en las leyes que son beneficiarios directos los encomenderos, funcionarios de la corona, militares y blancos que se aprovechaban del trabajo de los nativos. De esta manera, puede ratificarse que la acumulación de tierras por desposesión y la concentración de la propiedad en lo que hoy es territorio colombiano tiene sus orígenes en el período colonial, favoreciendo a las élites y funcionarios públicos a partir del exterminio de las comunidades indígenas.

La legislación sobre tierras en Colombia tiene sus inicios en la época colonial, en un orden creado a partir de la cosmovisión de los españoles, donde “se entrevé la importancia de los repartimientos, como el derecho a un botín que premiaba las lealtades de los fieles miembros de una hueste” (Tovar, 1992, p. 56). Estas concesiones empiezan con las *Capitulaciones*, que fueron documentos a través de los cuales se hacía un “repartimiento” de esta entre ‘españoles adelantados’ o conquistadores, a los cuales se les concedió tanto tierra sin límites -dado que aún no era de propiedad privada- como al indio que las habitaba, esto siempre y cuando se residiera y cultivara el terreno otorgado (Machado, 2009). Estos documentos fueron el primer título de propiedad sobre la tierra y se otorgaban a través de contratos que concedían derechos y beneficios como poder vender y heredar la propiedad.

Las capitulaciones y donaciones de tierras se realizaron en el período comprendido entre 1492 hasta 1591. A finales del siglo XV es a través de estas que se concede, principalmente a los conquistadores, el derecho a la propiedad sobre la tierra, siendo entonces los propietarios de aquellas que hubieran “descubierto”. Esta primera forma de regulación de los europeos constituyó un mecanismo autoritario para la adquisición, generalmente conformando latifundios, con el propósito de crear nuevas ciudades españolas y aprovechar la naturaleza. Se trató de una transición abrupta de la apropiación y trabajo indígena de la tierra a la instauración del modelo hacendario español, que no se presentó en su totalidad, pero en gran parte del país, basado en la propiedad y explotación, conformado por el territorio, hacendados españoles y peones indígenas (Franco-Cañas & De los Ríos, 2011).

Con la intención de repoblar los territorios de comunidades exterminadas y crear nuevas ciudades, los españoles combinaron “la guerra y el sadismo con un esfuerzo de conciliación, que dejara en paz a los naturales para ser repartidos entre los vecinos de las nuevas ciudades” (Tovar, 1992, p. 67). Este repartimiento, realizado por los gobernadores de la época, incluía para los colonizadores poder recibir a caciques e indios para su beneficio como forma de facilitarles el usufructo de los excedentes que producía la comunidad y como institución que precede a las encomiendas, generó múltiples conflictos entre autoridades, vecinos e indígenas sobreexplotados.

Lo anterior fue reforzado con los procesos de evangelización, ya que era el Papa quien otorgaba las propiedades al considerarse “que las tierras eran de Dios, su creador, y como el Papa era su representante más autorizado, nadie mejor que él para otorgar la propiedad sobre ellas” (Machado, 2009, p. 21). Esto, aunado a los discursos con que llegaban los conquistadores a los territorios, que se constituyeron en un “instrumento de sometimiento [que] fue fundamental para los españoles y las ciudades que aparecieron como eje de dominación y de control de las economías indígenas” (Tovar, 1992, p. 56). De este modo, la tierra era una recompensa para los conquistadores, fenómeno similar a lo ocurrido durante La República, donde se entregaba a los militares como pago por las labores realizadas en las denominadas gestas libertadoras. El repartimiento era, finalmente, una expectativa de dominio si se cumplía con las condiciones para la explotación.

Puede plantearse entonces que el proceso de fundación de nuevos poblados representaba no sólo el dominio de un espacio donde se podía controlar a la población nativa sino también que estos eran puntos de apoyo político, en tanto brindaban seguridad y poder a los colonizadores. A partir de ello se da una transición en la conquista, donde el interés ya no era solo “asaltar, robar y matar, sino de pacificar y poblar” (Tovar, 1992, p. 68), transgrediendo estas nuevas fundaciones con las jurisdicciones prehispánicas e instalando un nuevo proyecto espacial que se corresponde con la época de la fundación de nuevas ciudades.

Los españoles incorporaron al dominio de los reyes todos los terrenos “descubiertos” por las huestes conquistadoras, reguladas por el derecho castellano a partir de la implementación de las *Cédulas de Mercedes de Tierras*, que fueron un mecanismo a través del cual la monarquía, organizó y garantizó el acceso a la propiedad sobre la tierra realenga de los colonizadores, facultando a los virreyes, gobernadores, audiencias y cabildos para conceder las mercedes en nombre del rey. Las tierras, en principio, se otorgaban al momento de la “fundación” de un nuevo

poblado, pero después se fueron entregando a solicitud de quien estuviera interesado en su adquisición (Mayorga, 2016).

En lugares como Santa Marta, las Mercedes de Tierras constituyeron una primera etapa de privatización de la superficie de la tierra, siendo que esta pasaba de manos del rey a particulares, lo cual era normatizado y regulado “por los gobernadores y por los cabildos de las ciudades que estaban en su jurisdicción” (Sánchez, 2012, p. 87). De esta manera, el rey permitía a los gobernadores repartir solares, aguas y tierras y es así como se van estableciendo los primeros actores en intervenir formalmente en el traspaso de recursos naturales y tierras.

La concesión de una merced implicaba obligaciones para el beneficiario orientadas a que la tierra no fuera un factor de especulación sino de arraigo. Al cumplir los requisitos exigidos, se otorgaba el poder para arrendarla, hipotecarla y legarla, siendo el método principal “la vecindad”, es decir, la obligación de residir por un lapso de tiempo en la tierra otorgada, lo cual incluía el cultivo y la crianza de animales (Mayorga, 2016). La extensión de tierra otorgada, además de que “invitaba a la fragmentación territorial” (Tovar, 1992, p. 56), variaba dependiendo de si se luchaba a pie o a caballo, de allí que se diferenciaron las peonías de las caballerías y se determinara que el beneficiario de una merced pudiera ser:

Cualquier vasallo español, indio o negro libre. En las peticiones se alegaban servicios prestados a la Corona, propios o de ascendientes, se invocaba la carga de una familia a la que se debía sustentar y el tener la calidad de "vecino" o el ser conocido como persona honrada (Mayorga, 2016, sp).

Este escenario de lo que fue el acceso a partir de las Mercedes de Tierras, debe entenderse como un elemento base de la organización político-social en el país. Desde esta lógica, el territorio “ganado” era repartido a los súbditos, es decir, el acceso a la tierra dependía del control de los territorios, la participación en la guerra y posterior obtención de la categoría de vecino. Finalmente, este acceso dependía de los servicios prestados al rey y variaba según la posición en la pirámide social en la que estuvieran los conquistadores (Febrer, 2000).

Hubo múltiples problemas que rodearon el interés de la corona de alentar los procesos de poblamiento, entre ellos que al llegar los conquistadores a lo que hoy es Colombia intentaron unificar los rasgos tan particulares de nuestra geografía, en el afán de descifrar los enigmas “que escondía un magnífico Dorado” (Tovar, 1992, p. 48). Dada la magnitud dispersa de empeños y

culturas que había, no se interesaron por hacerse una idea global de lo que era el territorio, encontrando distintas organizaciones políticas y sociales sobre las que buscaron establecer una única estructura de poder que pudiera organizarse con autonomía regional y local.

Sin embargo, nunca hubo una unidad política ni hegemónica y fue solo hasta la constitución de la Nueva Granada en el siglo XVIII que se le comenzó a dar sentido geográfico³ a lo que es la actual Colombia, actuando dentro de ella múltiples localidades y regiones que seguían ordenando sus espacios y sociedades respecto a tradiciones ancestrales e históricas anteriores a 1492 (Tovar, 1992).

En principio la distribución de la tierra se hacía gratuitamente, lo que cambió a mediados del siglo XVI a raíz de su valorización⁴ y las necesidades económicas del real erario, de tal modo que coexistían dos sistemas: la venta, que consistía en una subasta pública -con adjudicación al mejor postor- de las zonas en las que se estuviera interesado, y la merced, que conservaba el interés por fijar núcleos poblacionales. Esto estuvo mediado por la compensación de títulos, que supuso la legalización de ocupaciones de hecho de tierras reales al margen de lo dispuesto en las leyes, incluyendo a quienes no tenían títulos, a quienes se habían expandido más allá de los límites consignados en sus títulos, a quienes hubieran recibido mercedes de instituciones a funcionarios no habilitados y a quienes no hubieran confirmado los títulos recibidos con las autoridades locales (Mayorga, 2016).

Respecto a los procesos de poblamiento, lejos de considerarse en disposiciones absolutas, universales e inamovibles, planteadas y ejecutadas de acuerdo con lo consignado en las normas, se presentaban diferencias en cuanto a lo que en las leyes se disponían y las formas en que se iban estableciendo las dinámicas sociales en los territorios, siendo que en estos se fueron configurando estructuras de poder local que pudieron o no tener en cuenta lo dispuesto en las normas o que las adaptaron según sus condiciones y de acuerdo a su cohesión territorial.

De esta manera, si se realiza una revisión de las formas en que se establecieron tanto los asentamientos rurales como estas estructuras de poder consolidadas hasta el siglo XVIII, se podrá apreciar que los pueblos de indios

³ Esto hace referencia a la organización político-administrativa y distribución geográfica establecida desde la constitución Colombia como República.

⁴ Teniendo en cuenta el alza económica que representó el acceso a la tierra a raíz del incentivo del poblamiento y la fijación de núcleos poblacionales.

Se constituyeron en piezas básicas para la estructuración de variados mecanismos de poder en la provincia. Su organización interna y su agrupación en corregimientos permitió ejercer un efectivo control político tanto sobre las comunidades indígenas, como sobre la población no indígena en general. (Herrera, 2014, p. 31).

Fue con la llegada de España que se intentó unificar la diversidad social, geográfica y paisajística del país con trazos forzosos de marcos jurídicos, siendo en principio la riqueza - principalmente el oro -, motivo de aliciente, esperanza e ilusión de lo que los españoles consideraban una vida de honor, teniendo en cuenta que Colombia disponía de estas riquezas que se encontraban diseminadas en múltiples centros de producción (Tovar, 1992). Sin embargo, el control sobre las poblaciones indígenas no fue uniforme o completo, ya que persistían amplias zonas intersticiales consideradas por las autoridades coloniales como “terrenos vacíos” que estaban fuera de su control. En estas había otro tipo de poblamiento que escapaba al dominio de las autoridades civiles y eclesiales, convirtiéndose en zonas “marginales o periféricas” que fueron refugio de cimarrones e indios fugados gracias a la densa geografía del país (González, 2016).

Se hizo entonces necesario para la corona implementar leyes que promovieran el poblamiento para poder ordenar el territorio y así controlarlo. Por tanto, se aprecia que la dimensión espacial de la población se constituye en pieza fundamental para entender la organización política si se entiende que “existe una estrecha articulación entre el ordenamiento espacial, el ejercicio del poder y los mecanismos adoptados para confrontarlo” (Herrera, 2014, p. 31). Esto, partiendo de la base de que desde el poblamiento que tuvo lugar en la colonia, existen diferencias regionales marcadas, siendo Colombia un país de regiones que no necesariamente presenta homogeneidades. Es importante comprender que el proyecto de delimitación colonial omitió las múltiples especificidades de los territorios, intentando consolidar unidades integradas como un fragmento colonial más administrado por el imperio español, siendo esto usado por los colonos que asumieron tales especificidades para establecer poderes locales y regionales.

Se halla aquí una paradoja en tanto que, si bien los conquistadores ignoraron las especificidades de los territorios, el poblamiento colonial y dominio español se erigieron principalmente haciendo uso de la jerarquización social preexistente, aunque mirando ya no los señoríos autónomos sino las provincias unificadas. Predominaron las culturas que consideraban demográfica y políticamente más fuertes en las regiones, lo cual les facilitó disponibilidad de mano de obra y mecanismos de sujeción a la tierra adecuados a los contextos particulares de las regiones

y localidades (González, 2016). En ese sentido, “La lucha por la tierra se inscribió en estos esfuerzos de dominación política, que entregaba indios y luego tierras a los favoritos de estos capitanes, convertidos con la sumisión de los indios en burócratas del sistema colonial” (Tovar, 1992, p. 57).

1.2 Regulación de modos de dominio español a partir de leyes que otorgan propiedad rural para producción y explotación. Estimulación del desarrollo capitalista

Respecto a la emisión de leyes de regulación de tierras en la época colonial, entre 1526 y 1777 España emitió Cédulas Reales en las que legalizaron las *composiciones de tierras*, institución instaurada por el rey Felipe II para aumentar los ingresos de la corona y poner reglas a las usurpaciones realizadas en la América Hispana, con la intención de mantener el control sobre la adjudicación de derechos de propiedad sobre la tierra y aumentar ingresos fiscales (Sánchez, 2012). Esta figura llevaba consigo la legalización de tierras ocupadas al margen de lo dispuesto por los reyes, tenía en cuenta a aquellos que adquirieron previamente mercedes tanto de instituciones y funcionarios no habilitados como a quienes no habían confirmado las otorgadas por instituciones locales, también a quienes se habían extendido más allá de los límites permitidos en sus títulos (Mayorga, 2016).

Para los años comprendidos entre 1591 y 1680, la propiedad sobre la tierra se daba a través de las *Cédulas de El Pardo* expedidas por el rey Felipe II con el fin de establecer un sistema de composición y venta de tierras reales a partir de la “restitución” a la realeza de las aquellas ocupadas sin su aprobación, facultando a las autoridades coloniales para decidir sobre estas, definiendo la validez de los títulos y formando el estatuto de tierras. La primera Cédula de El Pardo⁵, emitida en 1578, buscaba corregir las malas actuaciones de virreyes, audiencias y gobernantes respecto a la concesión de mercedes de tierras, ordenando que de las que no se tuvieran títulos “justos ni válidos” debían restituirse al rey (Machado, 2009).

Según la Corte Suprema de Justicia de 1942, para juzgar el origen y conservación de la propiedad territorial, las Cédulas de El Pardo de 1578 y 1589 son de suma importancia, debido a

⁵ Según Machado (2009), tanto en esta cédula como en la emitida el 8 de marzo de 1589 se contemplan casos de quienes teniendo mercedes de tierras hubieran ocupado otras sin título, quienes tuvieran títulos fingidos o inválidos.

que estas forman el estatuto principal de tierras y facultan a las autoridades coloniales a definir la validez de los títulos de propiedad (Machado, 2009). Esta Real Cédula dispuso que los poseedores de tierras debían presentar ante las autoridades sus títulos, con el fin de proceder contra los ocupantes, obligándoles a entregar la tierra o pagar una compensación, lo que ocasionó que esta pasara a ser la forma preferida de adquisición de títulos para quienes pretendían la tierra que ocupaban (Mayorga, 2016), siendo que quienes contaban con recursos económicos eran quienes podían acceder a estos títulos.

La motivación de la corona española para crear la composición de tierras y componer el sistema de encomiendas, fue el incumplimiento de las normas de propiedad promulgadas⁶ previamente. De esta forma se buscaba expropiar los excesos en cuanto a lo permitido en los títulos para hacer de la tierra una adquisición lucrativa. Así las cosas, la composición de tierras de 1591, denominada por Machado (2009) como la primera Reforma Agraria, tenía un carácter fiscal y buscaba abordar el problema de la tierra permitiendo que pasara a manos de nuevos inmigrantes y realizando una revisión periódica de las mismas cuando no se cultivaran adecuadamente.

La composición de tierras de 1591 constituyó la primera norma con concepto de obligatoriedad respecto a las disposiciones consignadas en las leyes sobre el régimen funcional de la propiedad, era un instrumento de prospección de la propiedad económica y constituyó un medio para evitar y sancionar usurpaciones (Salazar, 1948). Con esta se buscaba regular las adquisiciones indebidas que se hacían moviendo los linderos, aumentando la concentración y desigualdad en la distribución de la tierra (Franco- Cañas & De Los Ríos, 2011). Fue también un mecanismo para reevaluar ‘títulos viciados’, a través de un proceso adelantado ante la Real Audiencia, que realizaba una inspección ocular del terreno y exigía un pago que debía ser asumido por la persona interesada para otorgar la propiedad. En caso de no realizar el pago, debían devolverse las tierras. La composición fue, finalmente, una autorización del rey para la venta de tierras (Machado, 2009).

Durante este período, se reconoció y creó por parte de los europeos la propiedad municipal, comunal y personal, a partir de ejidos consistentes en dos grandes terrenos, uno de propiedad del municipio que servía para acrecentar las rentas y otro, más extenso, para el uso común de los habitantes del pueblo. Además, se autorizó la venta para incitar la llegada de nuevos colonos y apareció la figura de resguardos que, si bien otorgaba tierra a las comunidades indígenas, fue

⁶ Estos incumplimientos tienen que ver con el movimiento y expansión de linderos más allá de los límites definidos, la elaboración de títulos viciados, posesión de títulos no confirmados y legalización de ocupaciones de hecho.

creada por la corona "para defender a la población indígena del tratamiento de esclavos que les daban encomenderos, pero también para obligarlos a pagar tributos" (Molano, 2016, p. 14). Esta forma de distribución de la propiedad sobre la tierra implicó nuevas mediciones y utilización económica de predios previamente adjudicados. Es así como a partir de 1591 se puso fin al otorgamiento de mercedes a los conquistadores y se clasificó la propiedad en tres grupos: los bienes públicos o baldíos, los bienes privados y los corporados, que eran las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas.

En 1596 se expidió una segunda Cédula de El Pardo, donde Felipe II insistía en que quienes tuvieran repartimientos debían cultivarlos y habitarlos con ganado so pena de perderlos, lo que muestra la función social que se le otorgaba a la tierra, lo cual estaba unido a la búsqueda de nuevas fuentes fiscales y no era absoluto, ya que en cualquier momento se podía invalidar o recortar la propiedad⁷ (Machado, 2009). Estas medidas impuestas en el período colonial debido a la expansión de las fronteras consignadas en los títulos y demás mañas⁸ adoptadas por los terratenientes para acumular, concentrar y despojar a nativos y pequeños propietarios, fueron heredadas desde la colonia y constituyeron el patrón de acumulación durante el siglo XIX y principios del XX.

Después de las adjudicaciones de los monarcas, en los siglos XVII y XVIII se vendieron y remataron las tierras disponibles, completando entonces la privatización de tierras públicas. Esto implicó dejar de lado la obligación de habitar y labrar la tierra, y propició que los más adinerados adquirieran grandes extensiones, además de las que habían conseguido previamente con las mercedes y composiciones (Machado, 2009). Lo anterior quiere decir que para el siglo XVIII se había consolidado una pequeña oligarquía terrateniente conformada por servidores públicos, eclesiásticos, militares y contratistas que no destinaban económicamente labores sobre la tierra, pero las ocupaban a costa de las comunidades indígenas.

En 1680 se expidió el *Código de Indias o Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias*, que rige hasta 1754, se trató del único cuerpo orgánico de leyes que se expidió en la época colonial

⁷ La diligencia consistía en que, en casos de tenerse conocimientos sobre terrenos no cultivados o poblados con ganado, el monarca permitía convalidar dichas situaciones mientras fuera pagada cierta cantidad determinada de dinero. Machado (2009) basándose en Tirado (1971), afirma que la medida tenía un criterio fiscal inaugurado con Felipe II de vender empleos y legalizar títulos dudosos para recaudar dineros que pudieran aliviar el déficit en que estaba envuelto el Estado español.

⁸ Se trata, por ejemplo, del movimiento de linderos, la posesión de títulos viciados, incumplimiento al mandato de morar, labrar y residir en la tierra otorgada.

y fue un intento por agrupar y ordenar las leyes expedidas hasta ese momento, recogiendo casi todo el derecho vigente (Machado, 2009). Esta recopilación establecía reglas importantes para la adquisición de propiedad y posesión de tierras, de tal manera que reconoció, a partir de composiciones, tanto la posesión de títulos como la ocupación de hecho de las tierras.

Allí se hablaba de la venta, composición y repartimiento de tierras, forales y agua, además comprendía una serie de prescripciones que le constituían como el único cuerpo de leyes promulgado hasta ese momento que indicaba prescripciones autorizadas legalmente sobre las tierras realengas y autorizaba el remate de las desposeídas por más de diez años o que no tuvieran título de propiedad. De esta manera el código planteaba una serie de ordenamientos, comportamientos y funciones respecto a la tierra (Machado, 2009).

En este documento quedaron consagrados los requisitos de confirmación real para la obtención de la tierra, incluso las ventas por las autoridades locales. La ley 16 del mismo establece que las que se dieran o vendieran debían rematarse públicamente y los títulos llevar confirmación del rey. Hasta este momento, se reconocían como formas de propiedad menos frecuentes la expropiación y el mayorazgo, pero también el arrendamiento, que consistió en una forma de obtener beneficios sin poseerla directamente (Mayorga, 2016).

Para este momento de la historia, campesinos blancos, mestizos y mulatos habían accedido a propiedades sobre tierras de comunidades indígenas masacradas durante la conquista y se reconocía como legítimo lo obtenido durante este período. Algunas leyes de los libros 4 y 6 de la recopilación se refirieron a la protección de tierras de los nativos y reglamentaron el régimen de encomiendas, precisando que la labor del encomendero debía limitarse a recibir el tributo indígena sin que este actor externo pudiera disponer sobre la misma (Mayorga, 2016). Sin embargo, durante el siglo XVIII se le encomendó a oidores y visitadores la tarea de determinar si las comunidades indígenas ya reducidas contaban con “tierra suficiente” para el pago de tributo y el desenvolvimiento de su vida en general, en caso de que no, debía ampliarse trazando con precisión los límites de estas tierras de la comunidad y otorgarles la posesión sobre las mismas.

Lo que tenían en cuenta al momento de establecer los límites era que fueran tierras cercanas y contiguas a su pueblo e iglesia, sin presencia de españoles u otras comunidades dado que debían respetarse los linderos de cada resguardo. Pero, cuando quedaban límites inconclusos podían anularse los títulos “dejando a los blancos la posibilidad de acudir ante la Real Audiencia para solicitar compensación” (Mayorga, 2016, sp). Hasta 1740, las composiciones y adjudicaciones

de mercedes estuvieron en manos de los gobernadores de manera directa, bajo el título de “jueces privativos de la tierra”, quienes fueron los encargados de distribuir a los españoles las tierras solicitadas para instalar unidades productivas (Sánchez, 2012).

En 1754, la creciente ambición de la Corona española, sus ideas fisiocráticas y utilitaristas de acuerdo a sus necesidades, les llevó a dar directrices en torno a las mercedes, ventas y composiciones de bienes hechos hasta entonces y lo que seguiría en adelante, impulsando medidas que inician con la *Cédula-Instrucción de San Lorenzo* bajo el reinado de Felipe VI “sobre la reversión de las tierras a favor de la Corona por falta de explotación y sistema de concesión” (Machado, 2009, p. 21), lo cual se extiende hasta 1821, siendo ya el inicio de la República donde se expidió la Ley 11 sobre el Régimen de Tierras.

En esta cédula se exigió que para lo posterior al año 1700 debía presentarse un título ‘legítimo’ para el acceso a esta y la forma jurídica de enmendar irregularidades siguió siendo el pago de composiciones. Respecto a las irregularidades que se hubieran presentado antes de ese año, se determinó borrón y cuenta nueva, pero también allí se diferenció que:

en caso de que las tierras no estuvieran cultivadas, se debía señalar un término competente para ello bajo apercibimiento de que, de lo contrario, bajo la misma obligación, se haría merced de las mismas a quien presentara la denuncia (Mayorga, 2016, sp).

Las cédulas de San Lorenzo son los últimos documentos expedidos antes de la independencia. Surgieron de la preocupación de los monarcas por regularizar modos de adquirir dominios sobre la tierra y hacer que fuera productiva, además tenían la intención tanto de garantizar su explotación, ya que la corona necesitaba terrenos cultivados, como de confirmar títulos de posesión (Machado, 2009). De esta manera, se establecían comportamientos respecto a la tierra y al modelo de producción, al tiempo que se emitían directrices en cuanto a su posesión, buscando regular los modos de adquisición y tener control sobre la producción y explotación.

Con el documento se expidieron normas como lineamientos “para la revisión de títulos, confirmaciones, venta, composición y exceso de ocupación de tierras sin título” (Machado, 2009, p. 33), también se organizó el sistema de propiedad rural con base en el cultivo, llamando a la consolidación de la propiedad por vía de prescripción adquisitiva. Además, definieron actores formales a intervenir en el otorgamiento y revisión de las propiedades, siendo los virreyes y

presidentes de Audiencias quienes nombran a ministros subdelegados para la venta y composición de tierras y baldíos (Machado, 2009).

A partir de esto se señalaba ya la naturaleza del problema agrario que se había conformado por la política española y la mentalidad feudalista de los propietarios. Los jueces y ministros debían conservar las tierras concedidas para pastos y ejidos, ante ellos debían confirmarse los títulos obtenidos antes de 1700, dando un plazo de máximo tres meses para la siembra del terreno. Si esto no se había hecho, los títulos de confirmación debían presentarse ante las audiencias para revisar posibles fraudes en las ventas y quienes se hubieran tomado más del terreno comprado debían acudir a los subdelegados para elaboración del título, y a quienes denunciaran apropiación de tierras reales se les daría una composición (Machado, 2009).

Para el año de 1777, una Cédula Real cambió la política de adjudicación de tierras, clarificando los derechos de propiedad del Reino de Nueva Granada respecto a la disposición de los baldíos⁹, permitiendo por un lado, el acceso legal a españoles sobre las superficies y por otro, adjudicaba tierras por vía comunal a las poblaciones “libres” (mulatos, pardos y zambos) e indígenas que quisieran desmontar, sembrar y mantenerlas siempre cultivadas otorgando medios para lograrlo, so pena de que, de no hacerlo, se perdería el acceso a ellas (Sánchez, 2012).

Con esta cédula, eran los procuradores de número quienes debían darle trámite a composiciones, mercedes y demás peticiones de quienes se veían afectados por las adjudicaciones, solicitando pruebas, realizando entrevistas e indagando a autoridades locales para luego solicitar audiencia con fiscal, a donde llevaban oidores y virreyes para dar un fallo final, siendo el virrey en nombre de la corona quien podría determinar una decisión que también podía ser apelada (Sánchez, 2012).

Con el semblante anterior es posible observar que “la unidad espacial de la actual Colombia [...] tuvo su forma en las disposiciones jurídicas de la corona castellana” (Tovar, 1992, p. 48), lo

⁹ La categoría de baldío se encuentra en la legislación colombiana desde la época de la colonia, la primera vez que se le nombra es en la Cedula Real del Pardo “las tierras quedaron automáticamente clasificadas en: bienes públicos (baldíos), bienes privados y corporados” (Machado, 2009, p.30). Los baldíos son aquellas tierras consideradas material público con el que ha contado el Estado a lo largo de la historia para subsanar distintas deudas, en especial aquellas que quedaron de las guerras de independencia y las guerras que acontecieron al país a lo largo del siglo XIX, así mismo, han sido utilizados para apaciguar momentos de convulsión social en la ruralidad adjudicándoselos a campesinos sin tierra. No obstante, el Estado nunca ha tenido un control efectivo sobre los baldíos, además de no saber con cuántas hectáreas baldías cuenta, lo que ha generado apropiación ilegal de estas.

que hizo que durante la época colonial las disposiciones dirigidas desde España estuvieran determinadas por los cambios políticos que sufrieran y esto se veían reflejadas en el territorio colombiano. Por ello, la llegada de los Borbones al gobierno de España tuvo también efectos en el país, significando más persecución y formas de exterminio de las comunidades indígenas, dado que en este período el gobierno de Carlos III entrega los resguardos a manos privadas y rompe con la función social de la propiedad para instaurar la Doctrina Romana de la misma, que rige hasta hoy.

De esta manera, las reformas y modificaciones institucionales de la propiedad rural y los resguardos indígenas, así como el trato dado a las poblaciones, donde las colonias empezaron a valorizarse como abastecedoras de materias primas, mercados para las manufacturas españolas y extractores de metales preciosos, estimularon lo que sería, posteriormente, el desarrollo capitalista en el país (Machado, 2009).

A partir de 1778, después de la liberalización del comercio y la eliminación de las trabas para el tráfico de mercancías entre colonias, con el reglamento para el comercio libre entre España e Indias y al modificarse las políticas hacia los indígenas, inició la descomposición de los resguardos debido a que se redistribuyeron y remataron sus tierras de acuerdo con los mandatos de la población real; así mismo, se retoma el despojo y la acumulación a partir de la concentración de resguardos y empiezan el trabajo asalariado al que se incorporaron indígenas y campesinos desposeídos de tierras en beneficio de los terratenientes (Machado, 2009). A partir de allí, puede hablarse de explotación privada, donde se reemplaza el intervencionismo del control directo de las colonias por la conformación de la pequeña propiedad (Zuleta, 1990 en Machado, 2009).

A partir de esto podemos ver cómo se va configurando el problema agrario. Este fue conformándose desde el momento de la colonización misma y se fue robusteciendo con las disposiciones políticas de los conquistadores y la mentalidad feudalista de los propietarios de las tierras, siendo elementos importantes el acaparamiento por unos pocos terratenientes y que el resto de la población vivía a merced de estos ya que, si ocupaban un terreno para ser cultivado, aparecía un poderoso dueño a exigir una contribución anual excesiva (Machado, 2009).

A raíz de esto, se originó la Cédula de San Ildefonso dirigida al virrey Flores el 2 de agosto de 1780 que, según Machado (2009), tenía un sentido más social que económico, dado que en esta se dispuso entregar tierras a quienes las necesitaran aún en detrimento de los intereses de la corona, considerando que muchos habitantes no tenían cómo subsistir y que había quienes tenían

extensiones de tierra bien situadas sin cultivar, además se suprimió la venta. Por el contrario, Londoño (1965) plantea que esta cédula introdujo en América la propiedad sin función social, ya que en ella el rey Carlos III apoyaba y reconocía los negocios y depredaciones realizadas con las tierras de los nativos y con ello se aseguraba el triunfo de los poderosos, dejando una marca de desigualdad entre clases sociales y en la tenencia de la tierra.

Estos fueron los últimos documentos dirigidos a asegurar la explotación económica de la tierra expedidos antes de las luchas de independencia, con estos la corona no se despidió definitivamente del dominio de esta al otorgar posesión de los títulos, sino que exigía que los terrenos estuvieran plenamente cultivados y que las ganancias se revirtieran, existiendo una preocupación por regular los modos de dominio para asegurar la producción. La Recopilación de Leyes de Indias y las Cédulas de San Lorenzo y San Ildefonso rigieron hasta 1821, siendo que aún con la Ley del 11 de octubre de 1825 se indica la vigencia de algunas de estas normas (Machado, 2009).

El panorama hasta finales del siglo XVIII era que a la propiedad sobre la tierra de los asentamientos indígenas que fueron exterminados durante la conquista, habían accedido de manera desigual blancos, campesinos, mulatos y mestizos, conformando los últimos un grupo de pequeños propietarios “con un bajo porcentaje de las tierras que operaban al lado de los latifundios, sustentando las bases para una estructura agraria bimodal y de una constelación del latifundio” (Machado, 2009, p. 36), teniéndose clara la prioridad de establecer normas para la producción y explotación de la misma y no la de hacerlos propietarios.

De esta manera, se hace evidente desde tiempos tempranos y es claro incluso para los observadores de la corona, el acaparamiento de las mejores tierras por un número reducido de terratenientes, a pesar de que el dominio seguía siendo de la corona, lo cual impedía el desarrollo de la agricultura y entorpecía el trabajo dados los excesivos cobros en el arrendamiento. Para los más pobres, era imposible el acceso a las mismas ya que los costos que incluían los procesos de reconocimiento, medidas, avalúos y demás procedimientos técnicos, excediendo sus posibilidades y aumentando estos procesos burocráticos el valor mismo de la tierra (Machado, 2009).

Desde 1538 se había ordenado la venta de baldíos y con las Composiciones se intentó dar un ordenamiento a la propiedad que fiscalizó y comercializó la tierra en favor de la corona, aún con la amenaza para ellos de delegar el poder en manos de unos súbditos que se encontraban lejos del control del poder real. Desde 1754 se iniciaron disposiciones obligatorias respecto al cultivo de

baldíos, conservando la corona el dominio cuando estas no se explotaban económicamente, aunque puede hablarse de prescripción solo en el período entre 1873 y 1882, empezando a imperar el mandato de imprescriptibilidad de los baldíos en este último año (Salazar, 1948).

1.3 Siglo XIX y su importancia en la configuración del campo estatal colombiano y la propiedad sobre la tierra

Durante este siglo, se consolidan aspectos centrales de la estructura social colombiana que empiezan a determinar el Estado moderno, iniciándose el proceso de configuración del campo estatal colombiano que estuvo marcado tanto por la Guerra de Independencia en julio de 1810 como por guerras civiles y locales acontecidas entre 1830 y 1902¹⁰ debido a que estas tuvieron como objetivo “la definición del carácter y los alcances de la soberanía, la caracterización de la comunidad y el régimen político, y la delimitación de los alcances y límites de la ciudadanía” (Alonso, 2014a, p. 137).

Estos conflictos se relacionan directamente con la construcción política, social, cultural e ideológica en la construcción del Estado - nación y a pesar de que estas guerras son particulares y únicas en cuanto a sus justificaciones, causas, desarrollos, duración y severidad, “entre ellas hay rupturas y cambios significativos de orden social, político, económico y cultural que no se deben soslayar” (Alonso, 2014a, p. 170) debido a que estos “desórdenes” civiles, enfrentamientos armados y guerras constituyen un rasgo fundamental en el proceso de integración territorial y social del Estado moderno (Alonso, 2014b).

¹⁰ Manuel Alonso (2014) indica que entre las guerras civiles se encuentran: la guerra del Cauca en 1830, la guerra civil de 1851, la guerra civil de 1854 conocida como la Revolución de 1854, las guerras civiles de 1859, 1876, 1884, 1895 y la Guerra de los Mil Días en 1899. Estas pueden identificarse fácilmente, mientras que las guerras locales son más complejas, por ello recurre a Gustavo Arboleda (1907) quien identifica

Estos conflictos, específicamente las guerras, que pueden agruparse en torno a la definición de un sujeto¹¹ y del régimen político¹² y en contra la exclusión¹³, fueron importantes en “la demarcación territorial a través de la referencia permanente a lo municipal, provincial y local; la delimitación de la autoridad en un contexto marcado por la presencia del caciquismo; y la definición de los derechos a través del hiperdesarrollo jurídico” (Alonso, 2014b, p. 169). A partir de lo anterior Alonso (2014b) enuncia que los análisis de corte historiográfico han planteado que el rasgo fundamental del funcionamiento del Estado en medio de la guerra es su debilidad y fragmentación basados en una concepción clásica del Estado.

Respecto al tema agrario, durante el siglo XIX toma fuerza la privatización de tierras públicas. En este período, se realizó un repartimiento de la tierra que tuvo semejanzas con lo que fue durante la colonia “el otorgamiento de tierras reales, las capitulaciones y la composición, que transfirieron grandes extensiones a unos pocos propietarios” (Machado, 2017, p. 20). Esto se relaciona tanto con el manejo que el Estado les dio a los baldíos como con la continuidad de un legado colonial caracterizado por la concentración de la tierra en torno a “una reducida casta terrateniente, no necesariamente con títulos ajustados a la ley” (Machado, 2017, p. 20) y una precaria o inespecífica delimitación de linderos.

A pesar de ello, el monopolio sobre la tierra no se planteaba como problema, sino el régimen fiscal impositivo que gravaba la producción agrícola. Los títulos de propiedad no estaban claramente definidos, lo que continuó en el siglo XX a pesar de los esfuerzos legislativos a partir de los que se buscó formalizar y legalizar la movilización de las tierras hacia el mercado o la privatización (Machado, 2017). En las primeras décadas del siglo, la atención estatal se centró en el pago de la deuda pública adquirida por el Estado en las guerras de Independencia, siendo la especulación con bonos un factor de concentración entre 1819 y 1850, además del movimiento de cercas de baldíos por grandes propietarios.

¹¹ Esto anuda conflictos regionales y locales en torno a dos vías: “la definición de los verdaderos patriotas con sus derechos a la ciudadanía y la participación en el cuerpo burocrático, y la definición del alcance y los límites de la inclusión de las clases subordinadas en la vida política” (Alonso, 2014, p. 170).

¹² Según Alonso (2014a), tienen como eje articulador disputas por el tipo de relación que debía establecerse entre el centro, las regiones, subregiones y localidades, es decir, en torno a la definición de competencias soberanas en cada uno de estos ámbitos, donde se contraponen federalismo y centralismo. Responden a una lógica común de la defensa de soberanía de los territorios sobre un Estado soberano.

¹³ Son el resultado de un proyecto de unificación política que buscaba poner límites a la participación política de las masas, que no pudo neutralizar a los caciques que se oponían a la centralización del poder (Alonso, 2014a).

El fomento y ampliación de la frontera agrícola constituyó tres modalidades de entrega de baldíos en lo que se consideró el inicio de la feria de baldíos en el siglo XIX (Machado, 2017), entregando tierras a militares, prestamistas externos e internos y a concesionarios de caminos públicos, siendo las constructoras de vías conscientes de la valorización de la tierra a causa del poblamiento. Esta asignación de baldíos no solo estuvo ligada a la formación de propiedad privada y composición de un mercado de tierras, sino también a la intención estatal de tener el control económico sobre territorios vacíos para poblarlos e incorporarlos a la producción.

Otros factores de concentración de la propiedad sobre la tierra fueron: la entrega de baldíos a privados a través de obras públicas como construcción de caminos, canales, puentes y ferrocarriles; la oficialización desde 1820 del proceso de despojo de las tierras indígenas con medidas legislativas que deterioraron la figura del resguardo convirtiéndolos en asalariados y arrendatarios; y las guerras civiles que también propiciaron la concentración de la propiedad (Machado, 2017). Desde 1850 la entrega de baldíos giró en torno al pago de la deuda externa, continuó el uso de bonos de deuda pública y la entrega de tierras como pago por favores militares y concesiones para explotación de productos de exportación (Machado, 2017).

Los conflictos enunciados ponen en evidencia la presencia de continuidades y elementos estructurales¹⁴ comunes en la construcción del Estado colombiano que enmarcan un ensamblaje institucional que ha sufrido cambios y se ha modificado, conservando huellas del pasado que se relacionan con el poblamiento inicial y la manera excluyente y desigual de acceso a oportunidades (Ceballos, 2005 en Alonso, 2014^a). La configuración del campo estatal se fue dando entonces

Por la presencia de residuos estatales previos, de tal forma que, en el proceso de configuración del Estado colombiano durante la primera mitad del siglo XIX, no existe, por ejemplo, una ruptura total entre el Estado y la sociedad colonial, y el Estado y la sociedad republicana; entre el régimen político republicano de tintes conservadores, y aquel marcado por los colores y principios del liberalismo (Alonso, 2014a, p. 174 - 175).

De esta manera, exponen fallos en los intentos de unificación por parte de los españoles a partir de las leyes proferidas, al no tener en cuenta las particularidades regionales, lo que expuso un poder político híbrido (Alonso, 2014a) donde tienen lugar las formas de poder indirecto de

¹⁴ Estos hacen referencia a contextos que indican mayor permanencia y cambios en plazos largos de tiempo.

autoridades territoriales que no eran exclusivas sino fragmentadas y la existencia de jurisdicciones superpuestas.

El hecho de que los españoles en el período colonial ignoraran las especificidades y capacidad de resistencia de los poderes regionales y en las localidades, dotó de sentido al proceso de construcción del Estado nacional en el país si se tiene en cuenta que esta configuración también tiene que ver con la forma en que los pobladores de las regiones han ido relacionándose con la construcción de un Estado central. Este escenario puede ilustrar una paradoja respecto a la configuración de un orden político y social en zonas de colonización, teniendo en cuenta las interacciones entre las burocracias del Estado central y cómo estas se articulan con los poderes regionales y locales, mostrando diversos efectos descargados en las políticas nacionales, entendiendo que la construcción del Estado “está imbuido en la cultura y en una densa gama de relaciones sociales locales” (González, 2016, p. 23).

Así, tienen especial relevancia las redes de poderes locales y regionales que se fueron configurando a partir de guerras civiles y luchas electorales presentes a lo largo del siglo XIX (González, 2016), haciéndose relevante entonces advertir que los procesos de violencia, actuales y anteriores, de desarrollo económico desigual en las regiones y la construcción de Estado nacional están ligados a las variaciones en tiempo y espacio de los procesos coloniales que, además, reflejan maneras y momentos de inserción de distintos actores en las diversas regiones. Así mismo, estos procesos de violencia y desigualdad están ligados:

en primer lugar, con la manera como los espacios regionales se han venido poblando y articulando entre sí para configurar el espacio de la nación; en segundo lugar, con el modo como sus pobladores se han ido cohesionando y organizando internamente y, en tercer lugar, con la manera como las regiones y sus pobladores han ido articulándose. (González, 2016, p. 19).

En este contexto, el orden colonial dejó aspectos económicos, sociales y políticos que fueron considerados obstáculos para la construcción de nación, tales como “la heterogeneidad productiva, la fragmentación económica, el desarrollo regional diferencial y la inexistencia de una red de relaciones de mercado fraccionada y discontinua que se nucleaba en torno a centros de comercio aparentemente autónomos” (Alonso, 2014a, p. 177). A esto se une la diferenciación sociocultural y la particularidad histórica de cada grupo social, de allí la presencia de profundos localismos y regionalismos que fragmentaron los territorios y el poder político.

La imposibilidad de crear una nación unificada fue preocupación de las élites colombianas durante el siglo XIX. Tanto la guerra de independencia como las civiles se dieron en un contexto de regionalismos y localismos arraigados (a pesar del carácter nacional que tuvieron algunas) desde donde se luchaba por el poder, la integración, control, administración y representación. Esta fragmentación intentó ser solucionada a partir de “una cultura legal formalista que presupone al derecho como productor del orden y la estabilidad” (Alonso, 2014a, p. 181).

Esto, a partir de la idea de que la ley era un elemento central en la creación de la autoridad estatal y herramienta para estructurar distintos intereses. Las élites esperaban que los gobiernos fueran legítimos a partir de formas legales, por ello en este siglo se presentaron cambios constitucionales rápidos y abundantes en los que se expidieron seis constituciones nacionales, varias provinciales, más de doce municipales y más de veinte constituciones de Estados Soberanos (Alonso, 2014a).

Esa expedición acelerada de leyes da cuenta tanto de la estructura de pensamiento de una élite que consideraba que “los documentos legislativos eran mucho más que letra muerta, pues en la Colombia del siglo XIX, el orden, la autoridad, la ciudadanía y el pueblo se representaban, en primer lugar, a través de la ley” (Alonso, 2014a, p. 82). Sin embargo, también evidencia la presencia de batallas constitucionales y la fragmentación entre el poder y las formas cotidianas de resistencias territoriales de indígenas, palenqueros, mulatos, pardos, esclavos cimarrones y libres y blancos y mestizos pobres que no podían limitarse a la nación imaginada plasmada en códigos legales.

Respecto a la tierra, la entrega de bienes públicos al sector privado benefició a la población que ya tenía ventajas sobre los colonos y pequeños productores (Machado, 2009). A lo largo de este siglo, el Estado buscó formalizar y legalizar títulos de propiedad, constituyendo el derecho a la propiedad en una de las instituciones básicas de la República. A mediados del mismo, las políticas implementadas buscaron la desamortización de bienes de manos muertas, la legislación conformó una estructura agraria bimodal en cuanto que al tiempo entregó dominios a los terratenientes mientras estimulaba el establecimiento de los colonos (Machado, 2009).

Hacia finales del centenario, junto a las guerras presentadas en este período se avivó el auge de las concesiones, siendo que entre 1830 y 1930 el gobierno aprueba unas 5.500 concesiones de tierras públicas (LeGrand, 1984). La entrega de baldíos para explotación petrolera a compañías extranjeras, ampliación de linderos a partir de estrategias legales, la falsificación de títulos y

violencia contra comunidades indígenas y afrodescendientes caracterizan el cierre de siglo. De esta manera,

El país terminó el siglo XIX con miles de campesinos sin tierra que trabajaban como peones mal pagados, la mayoría semisiervos y con obligaciones extraeconómicas hacia los propietarios, con una clase terrateniente ávida de acumulación y valorización de las tierras como medio fundamental de riqueza y poder en una sociedad de rasgos señoriales (Machado, 2017, p. 29).

Con el panorama esbozado se pretende mostrar que la acumulación, la desigualdad y el despojo respecto a la tierra, su propiedad y distribución, se dan desde periodos tempranos en el país, otorgando a partir de las leyes, derechos y beneficios que inician procesos de concentración alrededor de la élite real, favoreciendo la propiedad privada y la consolidación del latifundio. Sin embargo, en estas transacciones realizadas durante el primer siglo de colonización,

Ni los indios, que desconocían la propiedad territorial (esa institución tan cara al liberalismo y el capitalismo), ni los españoles, que ocupaban la tierra, eran, desde el punto de vista de la legislación española, dueños legítimos de la tierra. Lo que interesaba al español era, entonces, en los primeros decenios de la colonización, la explotación del indio como individuo, a través de dos vías: la apropiación de sus bienes muebles (oro, perlas, esmeraldas, mantas, vituallas y de su persona si podía venderse como esclavo) y el aprovechamiento de su fuerza de trabajo (Machado, 2009, p. 26).

La intención de los europeos era la generación de riquezas y la consecución de bienes, es decir, una particularidad del período colonial fue que, si bien la tierra se otorgaba de manera direccionada a la élite despojadora, la prioridad era apropiarse de la fuerza de trabajo y riquezas indígenas. Los sistemas durante la colonia para repartir la tierra dejaron huellas profundas que se van uniendo después al sistema político y las leyes agrarias, modificado más adelante por las dinámicas de los mercados externos, en detrimento de las comunidades nacionales (Fajardo, 2018).

Así, con el pasar del tiempo se muestra la profunda fragmentación de una nación en la que ocupaban un lugar central las figuras del caudillismo militar y el cacique local que permitían ver la reducida capacidad de control del Estado central sobre gran parte del territorio que intentó

saldar esto a partir de capacidades administrativas y “funciones de mediación ejercidas por élites que hacen aparecer la vida política y social de las provincias, municipios y localidades, menos desorganizadas y anárquicas de lo que se podría suponer” (Alonso, 2014a p. 179).

Cabe resaltar entonces, que el Estado es un proyecto ideológico y su proceso de formación y configuración tiene que ver con la forma en que la sociedad establecida busca solucionar los conflictos existentes entre las distintas redes de poder. Esto puede llevarnos a pensar en las leyes como una ventana para mostrar este aparato desde “la imagen de una organización dominante coherente en un territorio” (Migdal, 2011, p. 34) que se contrapone a “las prácticas reales de sus múltiples partes” (Migdal, 2011, p. 34), denotando entonces la diferencia entre la imagen del Estado, que tiene que ver con su representación como aquella unidad que integra a la nación en términos territoriales y sociales, y las prácticas estatales, que se relacionan con el desempeño de las instituciones, organismos, actores y sujetos que dan forma al campo estatal (Alonso, 2014b).

Es por ello que desde este punto no se pretende mostrar a las leyes como órdenes emitidas a ser realizadas, dado que incluso el cumplimiento de estas no logró ser tan estricto desde el periodo colonial y por ello se recurrió a elaborar normas que insistían en que se debía dar cumplimiento a las ya dispuestas, evidenciando que “los señores dueños de la propiedad continuaron burlando parte de las disposiciones y las autoridades virreinales no tenían los instrumentos para hacerlas cumplir ante el poder de los señores dueños de la propiedad” (Machado, 2009, p. 37).

Lo que se busca es evidenciar es que la configuración del Estado colombiano en relación con los problemas agrarios se viene presentando desde el momento mismo de la colonización y, a pesar de los cambios en los distintos momentos de la historia, se van acumulando huellas del pasado que proporcionan un corpus normativo robusto que va instalando comportamientos y obligaciones sobre la tierra. Esto tiene repercusiones incluso en la actualidad y nos permiten hablar del Estado como un proceso de larga data, esto es, como un hecho histórico, que puede ser analizado a partir de las leyes como una guía temporal de hechos concretos que dan cuenta de las técnicas de organización, articulación y toma de decisiones que permiten la conformación del aparato estatal.

Partiendo de que con los “documentos propios de la administración de la colonia, podremos poner en marcha un proceso de reconstrucción del mundo que se derrumbó en el siglo

XVI” (Tovar, 1992, p. 51), se habla de las leyes como documentos que ofrecen guías temporales sobre lo sucedido en distintas épocas y a partir de las cuales pueden surgir ideas que nos permitan indagar sobre el contexto histórico, la organización social, política y económica del país, teniendo en cuenta que estas no son disposiciones que surgen de manera aleatoria, sino de un momento histórico concreto y según las necesidades que quienes las elaboran consideran.

Entender este proceso de configuración implica, entre otras cosas, el análisis de las formas a través de las cuales el Estado se materializa, haciéndose importante el entendimiento de los procesos históricos y sociales que se gestan alrededor de la construcción del discurso de las leyes, que pueden considerarse una forma de materialidad del Estado, pretendiendo analizarlas como documentos que terminan siendo un terreno creador que surge en el marco de procesos y exigencias del contexto histórico, del que pueden desprenderse múltiples procesos sociales.

2 Luchas campesinas y Ley 200 de 1936 que entiende la función social de la tierra a partir de la propiedad y competencia

“Al final de cuentas, las comunidades nativas fueron violentadas y exterminadas antes y después de la llegada y partida de los citados conquistadores”.

- Hermes Tovar Pinzón

“Si no hay opción para los pueblos, a los pueblos frente a la injusticia extrema les queda una sola opción y es la resistencia”.

-Ricardo Ferrer Espinosa

El cierre del siglo XIX dejó en el país, que estaba recién independizado, un panorama en el que las guerras civiles, específicamente las que se presentaron en 1851 y 1854 anunciaron conflictos en torno al ritmo y alcance de las reformas modernizantes que se presentaron en términos económicos, sociales y en la no inclusión de las clases más subordinadas a la vida política. Esto, dado que se buscaba la integración del país en el mercado mundial a través del libre cambio, la liberación de mano de obra y propiedad territorial, la abolición de resguardos indígenas y la desamortización de “manos muertas” en su mayoría pertenecientes a la iglesia católica (González, 2016).

Esta integración del país al mercado mundial ocasionó profundas desigualdades regionales debido a que se buscaron “intensamente productos que le permitieran participar en el mercado de agroexportación” (González, 2016, p. 211) siendo el café uno de los más importantes y el principal producto de exportación que permitía vincularse permanentemente al mercado internacional. Como el de mejor calidad se producía en laderas montañosas, la producción se concentró en el centro y oriente del país, priorizándose la colonización de las zonas de expansión cafetera ubicadas en la denominada “tierra caliente”, integrada por Cundinamarca, Boyacá, los Llanos y más adelante el actual eje cafetero, produciendo la integración geográfica de esta parte del país a partir de la construcción de vías que les comunicaran y dejando de lado al resto de regiones, siendo el desarrollo vial y de infraestructura casi inexistente en las regiones no cafeteras (González, 2016).

La desigualdad en el desarrollo económico de estas zonas, la permanente tendencia a la colonización de regiones periféricas y la estructura de la tierra centrada en la propiedad llevó a que desde finales de siglo la población campesina empezara a concentrarse de forma diferenciada

en las ciudades, zonas de baldíos y selvas. Esto produjo una integración regional concentrada en el centro, oriente y occidente del país ligada a la expansión de zonas cafeteras que eran las zonas productivas, conservando el modelo de las políticas de centralización de la Constitución de 1886.

Así, la red vial se pensó para integrar estas zonas del país sin que se prestara atención a la articulación de las demás, dejando por fuera a la mayor parte de regiones, lo que profundizó las brechas entre las no integradas al circuito del café, continuando la tendencia desigual que caracterizó la vida económica de Colombia desde períodos tempranos.

Los comportamientos del Estado respecto a la tierra durante el siglo XIX estuvieron basados en dos tendencias según LeGrand (1988). Por una parte, las políticas estaban destinadas a fomentar el crecimiento económico del campo y la colonización con distribución a precio mínimo entre cultivadores que querían trabajarla, garantizando que quienes lo hacían eran merecedores de títulos legales sobre las tierras que habían puesto en producción. Por otro lado, los baldíos fueron fuente de ingresos para un Estado en quiebra debido a las constantes guerras que se produjeron, por esto las vendían al mejor postor en lugar de otorgarlas, lo que favoreció la concentración de la tierra para las élites económicas.

Lo anterior constituye continuidades respecto al periodo colonial en tanto que en esa época se otorgaban tierras a quienes pudieran cultivarlas y criar ganado en los dominios de la corona, instancia que cuando se encontraba en apuros financieros recurría a la venta de títulos de grandes extensiones a quienes tuvieran cómo pagarlas, generando concentración de esta en las personas adineradas (LeGrand, 1988). En cuanto a la distribución de la tierra, LeGrand (1988) y Chacón (sf) plantean cifras que hacen evidente que las decisiones del Estado favorecieron la acumulación y concentración de la propiedad, encontrando resistencias que se condensaron en la profundización de conflictos armados internos que estuvieron presentes a lo largo de los siglos XIX y XX y que aún tienen vigencia.

Al respecto, indican que durante el centenario de 1830 a 1930 el gobierno aprobó al menos 5500 concesiones de tierras públicas que abarcaban 3'300.000 hectáreas a individuos privados o corporaciones, el 80% de estas eran propiedades de mil o más hectáreas mientras que menos del 5% fueron menores de cien. Entre 1827 y 1931 el 97,8% de las concesiones de tierras baldías se entregaron a particulares; el 1,5% a empresas de diversas índoles y 0,7% a entidades territoriales. Los particulares recibieron el 78,3% de la tierra, las empresas 6,7% y los municipios y departamentos 10,6%. Para la fundación de nuevos poblados se otorgaron 18 concesiones con un

total de 141.819 hectáreas equivalente a 4,4% de la tierra entregada en ese período (LeGrand, 1988; Chacón, sf).

Machado (2017) afirma que una revisión a la legislación sobre baldíos en el siglo XIX permite comprender que el Estado profundizó los conflictos armados internos que ya se venían presentando, a través de políticas favorecieron una estructura agraria bimodal alrededor del latifundio, lo que produjo altos índices de concentración de la propiedad e institucionalización de la desigualdad debido a la exclusión del sector rural¹⁵. Por ello, proliferaron conflictos alrededor de la tierra que se fueron profundizando a partir de las dudas sobre la legitimidad de los derechos de propiedad, sin embargo, el problema de la tierra como fenómeno nacional se manifestó a finales de la década de 1920 y comienzos de los 30, donde los gobiernos liberales introdujeron formas de ordenar los derechos a la propiedad.

Este capítulo propone, en primera medida, una revisión de las luchas agrarias presentadas las primeras tres décadas del siglo XX, en un análisis del contexto que rodeó la primera reforma agraria propuesta en el gobierno del liberal Alfonso López Pumarejo, Ley 200 de 1936. En segunda instancia, realiza una descripción de las propuestas de esta norma y finalmente realiza un análisis de las discusiones en torno a sus efectos. Esto, con la intención de evidenciar que las exigencias de la población campesina que intentaron ser tramitadas a partir de la expedida ley, no cubrió las necesidades de la población, sino que a partir del intento de regular la propiedad a través de reformas que buscaban acelerar el proceso de modernización capitalista en el campo, se profundizaron los conflictos ya existentes.

2.1 Configuración de la estructura y conflictos agrarios en medio de la hegemonía conservadora de 1900 a 1930 - resistencias y luchas campesinas

A inicios del siglo XX, se encontraban latentes los conflictos que ocasionó la tendencia a una mayor integración de las regiones centrales y la exclusión de las demás, así como las tensiones

¹⁵ Machado (2017) anunció doce de estas modalidades que corresponden a: la venta de baldíos para el pago de la deuda pública, entrega directa de baldíos, otorgamiento de tierras a militares como pago a labores realizadas en las guerras, ofrecimiento de tierras a migrantes y empresas extranjeras, colonización interior por parte de empresarios y colonos, entrega de tierras a colonos en pequeñas cantidades, adjudicaciones y concesiones para explotación de bosques nacionales, entrega de baldíos como pago a construcción de obras públicas, entrega de baldíos para explotación minera y de petróleo a compañías extranjeras, uso de artimañas legales por parte de terratenientes como la ampliación de linderos.

derivadas de la contraposición entre el avance del latifundio y la colonización de baldíos por los campesinos. Además, el país iniciaba un proceso de modernización e industrialización propias de las demandas capitalistas para el momento, por lo que se introdujeron cambios en las políticas de tierras iniciando un proceso de reformas que se cerraron solo hasta la instauración de la república liberal en la década de 1930 (Chacón, sf).

Debe tenerse presente que el avance de la modernización capitalista para América Latina marcó una posición desigual en la estructura económica internacional de producción y distribución, dándole un lugar subordinado en el proceso histórico de constitución del sistema-mundo como un todo integrado en el mercado mundial (Composto, 2012). Esta modernización estuvo caracterizada por la violencia y el despojo como pilares fundamentales del sistema capitalista, relacionados con la acumulación originaria que se valió de métodos como la conquista de América, el colonialismo, el despojo de tierras comunales y el tráfico de esclavos para el establecimiento de una legalidad fundada en la propiedad privada (Composto, 2012).

La conquista de América o del “nuevo continente” inauguró la modernidad profundizando el despojo y el genocidio de la población esclavizada, haciendo de América Latina una de las primeras periferias del sistema-mundo e imponiendo un patrón mundial de dominación/explotación/apropiación que además:

Controla y subsume todas las formas de trabajo, de subjetividad, de la cultura y de la producción de conocimiento en función de la acumulación de capital. La piedra angular de su funcionamiento desde la colonización de América fue la clasificación racial/étnica de la población del mundo y la naturalización valorativa y jerarquizante de las diferencias, que sitúa a las características de la civilización europea occidental en el pináculo del desarrollo, y se erige como imaginario privilegiado y sentido común imperante para impulsar y justificar la empresa colonial (Composto, 2012, p. 327 - 328).

En ese sentido, no puede perderse de vista que los sucesos que tuvieron lugar durante la conquista, no son meramente un conjunto de acontecimientos que facilitan la comprensión del pasado sino que, tal como indican Composto (2012), la acumulación originaria no fue una etapa que se cerró, sino un proceso en constante constitución, por ello al mantener un rol continuo y persistente en la geografía histórica de acumulación con el capital, tienen relación con los procesos históricos y estructurales que rigen hasta nuestros días. De tal manera que se relaciona el fortalecimiento del imperialismo que tuvo lugar a fines del siglo XIX y principios del XX con el

avance destructivo de las economías naturales desde la violencia y el despojo como métodos constantes de expansión del proceso de acumulación del capital.

En ese contexto, y siendo Colombia un país “periférico” en la economía mundial, el proceso de industrialización que se dio estuvo guiado hacia la modernización capitalista, favoreciendo procesos de despojo en tanto motivó la migración de los pobladores rurales hacia las ciudades, lo que consolidó una base obrera incipiente “que pronto fue entronizando un creciente clima de movilización social y protesta sindical y obrera en contra del gobierno conservador de la época” (González, 2016, p. 219). Sin embargo, a pesar de las transformaciones económicas que se presentaron entre 1918 y 1930, el país seguía siendo predominantemente agrario tanto en términos de habitantes (en 1918 los pobladores rurales representaban el 79% de la población y en 1930 el 76% de los habitantes) como de las actividades económicas que se desarrollaban en el campo (Vega, 2004).

Vega (2004) menciona que para este momento la estructura agraria era diversa y estaba representada por tres componentes fundamentales. En primer lugar, el latifundio ganadero en las regiones de la Costa Atlántica y parte de los Llanos Orientales fue desplazando las actividades agrícolas a partir de la expropiación de grandes cantidades de tierra, lo que a su vez desplazó a la población campesina que compartía predios con los ganaderos e implicó la subordinación de los mismos a la siembra de pasto y a la prohibición de sembrar cultivos permanentes; así mismo, basaban su explotación en un sistema de endeudamiento que mantenía al campesino vinculado a estas labores hasta que pudiera pagar su deuda.

Por otra parte, estaban las haciendas cafeteras que tenían variantes regionales significativas. En Tolima y Cundinamarca existían haciendas de arrendatarios-jornaleros, allí se pagaba una renta de trabajo en las plantaciones y el arrendatario estaba obligado a vender la producción a la hacienda. En Antioquia y Caldas había haciendas de aparceros-jornaleros en las que al aparcerero se le asignaba una porción de la plantación de café en el que debía cultivar, recolectar y luego entregar a la hacienda asumiendo el costo de procesamiento y recibiendo solo el 50% del producto (Vega, 2004). En Santander, predominó la hacienda de aparceros donde el productor contribuía con su trabajo y el hacendado con tierra y capital.

Por último, se encontraba la pequeña propiedad o minifundio en Boyacá, Cundinamarca y Nariño, y las zonas de colonización que se configuraron durante el siglo XIX. Allí, los trabajadores estaban vinculados a la hacienda bajo tres modalidades: jornaleo, explotación arrendataria y

minifundio (Vega, 2004), pero estas no se dedicaban solo a la producción de café, sino que tenían diversos cultivos. En cuanto a la captación de fuerza de trabajo, se hacía mediante el sistema de “avance”, donde se daba un pago anticipado del jornal y quienes lo recibían debían trabajar hasta pagar su deuda.

Durante las dos primeras décadas del siglo XX, se presentó una acelerada transformación de la agricultura colombiana que puso en crisis la aparente solidez de la hacienda, lo cual estaba ligado a una transformación económica nacional que pasó de tener “siervos sin tierra” a proletarios rurales, debido a las intenciones de adecuación hacia un modelo capitalista. Los campesinos empezaron a vincularse con la industria y a laborar en la construcción de obras públicas en las ciudades, donde empezaron a darles salarios más elevados, que era el único medio que tenía el capital para ofrecerles con el que lograban desvincularlos del campo, generando desigualdades entre los ingresos que se percibían en la ciudad y los de las haciendas.

En este contexto, integrado por un régimen excluyente, el crecimiento de recursos estatales a raíz de la bonanza cafetera, la crisis de legitimidad de la hacienda que coincide con la caída de rentabilidad de las mismas y en la persistencia del conflicto agrario, se enmarcaron las confrontaciones y disputas que se presentaron en el siglo XX, generando una constante movilización social que “constituirá una ocasión propicia para el éxito del discurso socialista de los años veinte” (González, 2016, p. 219).

Teniendo presente que a lo largo de estas dos primeras décadas el país se encontraba en deuda, debido a la Guerra de Independencia y demás guerras civiles, se buscaba una integración al mercado internacional a partir de la exportación, pero el país no contaba con las herramientas ni legitimidad para llevar esto a cabo. De tal manera que no se disponía de un catastro nacional y se expidieron normas que no se orientaron a solucionar problemas económicos y financieros sino a ampliar la comercialización y fortalecer la economía campesina.

Machado (2017) menciona políticas importantes respecto a los baldíos y uso de bosques nacionales que se emitieron en las dos primeras décadas del siglo, entre las que se encuentran la ley 56 de 1905 que es la norma de transición entre los códigos fiscales de 1873 y 1912 que continuó en general la tradición de la legislación de finales del siglo anterior; la ley 110 de 1912, que fue el Código Fiscal que incluyó en las concesiones de tierra una cláusula que hacía responsables a los solicitantes de verificar si los predios que pretendían eran realmente de dominio público y no propiedades privadas, además propuso unificar la legislación existente sobre baldíos; la ley 71 de

1917 que buscó contrarrestar la concentración a partir de adjudicaciones de menor tamaño, y la ley 119 que daba órdenes sobre los bosques nacionales.

En el año 1926 se sancionaron la Ley 74 sobre parcelación de grandes predios explotados para arrendamientos y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que se denominó “prueba diabólica”, dado que exigía títulos originales de traspaso de la propiedad del Estado a particulares para su acreditación. Se le denominó de esta manera ya que, además de descargar la responsabilidad de las pruebas sobre el propietario generando ventajas para los arrendatarios, para gran parte de ellos era imposible suministrar este documento (Vega, 2004 y Machado, 2017). Estas dos normativas no modificaron la estructura agraria ni la situación de campesinos y colonos en las haciendas, sino que hicieron parte de una política marginal de parcelación para pequeños propietarios donde no siempre se entregaba la tierra de forma gratuita sino a través de créditos bancarios (Machado, 2017), lo que contribuyó a la profundización de los conflictos agrarios debido a que representaba deudas para los campesinos y posibilidades de acceso para quienes contaban con mayor capacidad económica.

Al respecto, Machado (2017) menciona que en este período la intencionalidad gubernamental era mantener y reforzar la protección de los colonos, pero sin afectar los intereses de propietarios y empresas. A raíz de esto y debido a la cualificación ideológica de los campesinos en torno a su situación, siendo campesinos y colonos comunidades a las que no se les puede mantener como una fuerza cautiva, sumisa e inconsciente de los problemas nacionales, surgieron movimientos políticos que lograron recoger sus aspiraciones, como los Partidos Comunista y Socialista, el Movimiento Animista de Gaitán y otros, los dos primeros con una influencia marcada del contexto internacional y el último enmarcado en un proyecto que agrupó distintos sectores del país.

Por su parte, los terratenientes interpretaron los levantamientos como un problema que radicaba en la atracción ejercida por la ciudad y, por ende, en la falta de trabajadores, sin reconocer el régimen autoritario de control social y las formas coactivas de trabajo (Vega, 2004). De ahí que se profundizaran los conflictos rurales, poniendo al descubierto “un problema agrario nacional que desborda la hacienda cafetera” (Machado, 2017, p. 39).

En cuanto a colonos y campesinos, desde 1875 los primeros habían empezado a organizarse con la intención de enfrentar los abusos de grandes propietarios agrícolas y ganaderos, alertando también al gobierno sobre la vulneración de sus espacios y derechos; en la década de 1920 los

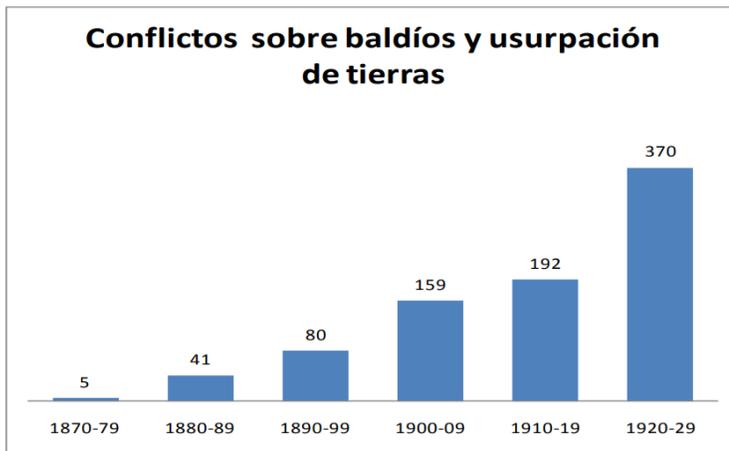
campesinos iniciaron a buscar mejoras en las condiciones y contratos de trabajo; pasado el año de 1925, con la acentuación de la crisis cafetera y la fuga de trabajadores a las ciudades, se tenía claro que lo que se buscaba era trabajar para provecho propio y adquirir los beneficios del esfuerzo de su trabajo, por lo que para 1929 hicieron uso de mecanismos más radicales donde se cuestionaba principalmente la legitimidad de los títulos de propiedad, tema importante a lo largo del siglo XX y en adelante (Vega, 2004 y Machado, 2017).

En principio, las luchas de colonos y campesinos eran individuales o familiares y se limitaban al ámbito legal o jurídico. Muchas veces, sin saber leer y escribir debían enfrentarse a procesos legales en los que debían invertir grandes esfuerzos económicos para reunir fondos durante varios años que les permitieran contratar un abogado que enviara memoriales a las autoridades nacionales y departamentales. Sin embargo, las disputas legales eran la mayoría de las veces infructuosas y no implicaban la recuperación de las propiedades, por ello los campesinos hicieron uso legítimo de la protesta, enfrentándose directamente con los terratenientes que eran defendidos por los organismos oficiales (Vega, 2004).

En principio estas disputas no tuvieron un carácter nacional, sino que se concentraron en las localidades y regiones, pero se fueron extendiendo a lo largo de la geografía colombiana hasta la década de 1930. Las resistencias campesinas fueron más fuertes en los lugares de concentración de colonos, quienes fueron encontrando acompañantes de las clases medias para hacer alianzas, como abogados locales o tinterillos del pueblo, cultivadores de tierras públicas y, ocasionalmente, autoridades locales (Machado, 2017).

Tal como muestra Vélez (2012), desde 1880 en el país ya se venían presentando conflictos que tenían un carácter nacional y reflejaban un problema que iba aumentando, lo que hacía de estos un asunto sistemático y estructural de la forma en que se aprecia en el siguiente gráfico:

Figura 2
Crecimiento de conflictos



Según Vega (2004), entre 1929 y 1936 se registraron en el país 71 conflictos rurales en 59 haciendas de 12 municipios, anotando que desde el punto de vista cuantitativo se puede pensar que estos no tuvieron mucha fuerza. Sin embargo, fue importante la intensidad de dicha agitación y disgusto social que tuvo especial importancia en este periodo, lo cual hace que de alguna manera, los datos sirvan como indicadores de un problema que ya venía en aumento. Esto debido a que el recuento de datos por sí mismo, debido a la dificultad de sistematización y sistemas de información, además del subregistro, no evidencia la profundidad del conflicto.

Las movilizaciones asumieron móviles que estuvieron ligados a la emergencia de ideologías políticas y formas de organización que representaron cambios políticos, donde sobresalió el auge de fuerzas socialistas y comunistas que irrumpieron en el legado de los partidos tradicionales Liberal y Conservador, ya que no lograban abarcar las exigencias del momento, relacionadas con la democratización de la posesión de la tierra y la lucha contra el latifundio hasta lograr su desaparición, la liberación del campesino a partir de la posesión de la tierra, la consecución de alimento económico y un techo decente.

A pesar de las presiones realizadas por colonos y campesinos respecto a su derecho a poseer la tierra, durante el siglo XX y aún en lo corrido del XXI no se ha clarificado lo respectivo a los derechos de propiedad; aún el Estado no sabe cuántos baldíos están en su poder, mientras que los agentes privados no tienen certeza de que sus predios tengan títulos de propiedad plenamente legítimos (Machado, 2017). A partir de lo que esto genera en términos de legitimidad de los derechos de propiedad, se fueron configurando escenarios espaciales y sociales para la

consolidación de luchas agrarias en torno a la apropiación de tierras públicas, a pesar de que estas fueron constantes a lo largo de la historia y en específico durante el siglo XIX (Vega, 2004).

En medio del panorama anterior, se presentó la caída del régimen conservador y se recompone el partido liberal, influenciado por discursos socialistas y liberales radicales que distinguían valores orientados a la dignidad humana y la justicia, a los que solo se podía acceder a través de la revolución, siendo partidarios de la dictadura del proletariado, la revolución social y la abolición de la propiedad privada.

Frente al reconocimiento de las luchas campesinas y los análisis realizados en torno al despojo de estos tanto del campo como de sus formas de vida, es necesario precisar que una característica estructural del capitalismo es la expropiación, en este caso materializada tanto en el despojo de la tierra y los bienes comunes que se encuentran en la naturaleza como del trabajo y del tiempo, costumbres y saberes de los trabajadores, teniendo la finalidad de “convertir a los seres humanos en trabajadores asalariados, en parias, en objetos desechables y/o en consumidores” (Vega, 2013, p. 13).

La emergencia del capitalismo representó una ruptura entre la unidad del saber del trabajador, él mismo, sus condiciones de producción y el producto de su trabajo. El capitalismo quitaba la posibilidad de direccionar el trabajo, obligando a los trabajadores a producir lo que decidían los capitalistas bajo sus condiciones. En el caso de los colonos, se buscaba despojarlos de la tierra, pero accediendo al producto resultante de que estos trabajaran la tierra (Vega, 2013).

En Colombia, la modernización que se da en el marco del avance del capitalismo estuvo marcado por el despojo de la tierra y la naturaleza, que es el punto de partida histórico de este sistema, dado que “Su finalidad principal radica en formar fuerza de trabajo, en teoría libre y sin ataduras con la tierra y con los medios de producción, como es el caso de los pequeños propietarios de la ciudad y el campo, para que esos seres humanos se vean obligados a someterse a la férula del capitalismo, y se conviertan en trabajadores asalariados” (Vega, 2013, p. 24).

Sin embargo, “el *despojo* viene acompañado de luchas, rebeliones, insurrecciones y diversos mecanismos de resistencia por parte de los hombres y mujeres que lo soportan y sufren sus consecuencias” (Vega, 2013, p. 19). De allí que el problema agrario evidencia una contradicción entre el capital y el trabajo, y las luchas campesinas fueron una manifestación de ello. Sin embargo,

para finales de la década de los 30, algunos políticos y líderes campesinos como Erasmo Valencia¹⁶, adoptaron una postura netamente agrarista que llevó a pensar la solución a los problemas agrarios desde una reforma legislativa que defendiera a los colonos.

En la década de los 20, las respuestas del Estado ante las movilizaciones campesinas que pasaban por el litigio judicial, el no pago de la renta y la toma de tierras, fueron la presión de fuerzas policiales y la organización de colonias agrícolas, colonización que no tocó el problema de fondo que era la concentración de la propiedad (Vega, 2004). Después de 1926, como mecanismo de lucha campesina se usó la negación de reconocimiento de legitimidad de los derechos de propiedad de hacendados, negándose también al pago del arriendo y la obligación¹⁷.

Los hacendados usaron distintas formas para enfrentar las exigencias de los arrendatarios, entre las que sobresalieron la persecución hacia colonos entendiéndoles como “infractores” que habían causado daños a la propiedad ajena y como un problema de orden público que atentaba contra “el sagrado derecho de la propiedad privada” (Vega, 2004, p. 36), sin considerar la falta de legitimidad de sus títulos de propiedad. Otra forma que usaron los terratenientes fue la destrucción de cultivos que tenían los colonos en sus parcelas a partir de la utilización de animales para este fin y el intento de dividir a los campesinos a través de trabajadores incondicionales de la hacienda denominados fieles, a quienes daban condiciones de trabajo ventajosas para que intentaran legitimar el dominio privado de la hacienda en territorios baldíos (Vega, 2004).

A pesar de esto, los colonos continuaron organizándose, generando gobierno propio y desconociendo a las autoridades tradicionales. Sus formas de resistencia pasaron por acciones en torno a vías pasivas y activas como dañar los cercos con personas desconocidas para no ser identificados, abandonar los sitios donde habitaban cuando llegaban las visitas de las autoridades y regresar cuando se habían ido, dar declaraciones falsas y contradictorias sobre la fecha y tiempo de ocupación de las parcelas, arrancar el pasto, construir casas en menos de un día para sorpresa de los hacendados, ocultar a las personas que eran perseguidas y negarse a hablar y declarar en contra de otros colonos (Vega, 2004).

¹⁶ Fue un abogado izquierdista dirigente y fundador del Partido Agrario Nacional - PAN y líder de las luchas campesinas en la región de Sumapaz, Tequendama, Cundinamarca y el oriente del Tolima.

¹⁷ La obligación fue una figura en la que el campesino debía pagar una renta en trabajo durante un año por vivir en la hacienda, esta oscilaba entre 6 y 18 semanas. Aquí se enfrentaban a condiciones de trabajo donde tenían pésimas condiciones de alimentación -cuando se les daba-, extenuantes jornadas de trabajo, no podían construir viviendas, ni cultivar caña de azúcar, café o plátano y solo se le permitía tener cultivos de rápida producción (Vega, 2004).

Los labriegos usaron también formas de resistencia como trabajar a destajo con operaciones tortuga y de bajo rendimiento, amenazar y presionar de forma comunitaria a mayordomos que fomentaban la competencia entre trabajadores agrícolas, roces respecto a la cantidad producida y la remuneración y reducir el tamaño de las cajas donde se enviaba la producción mientras mantenían el mismo esquema de pago (Vega, 2004). Esto permitió que en las haciendas se fuera consolidando y expandiendo una economía propia de los campesinos y que entre arrendatarios y propietarios se generaran disputas por los recursos de la hacienda. Los campesinos luchaban no solo por mejores condiciones de trabajo en las haciendas sino también por ser reconocidos como seres humanos conscientes y apropiados de su fuerza de trabajo.

En este panorama se debe tener presente que las luchas campesinas que buscaban tanto el acceso a la tierra como a la libre disposición de esta, manifestaron problemas de fondo sobre la estructura de la tierra y las dinámicas de apropiación privada que trajo consigo la orientación hacia un modelo capitalista que propició el despojo y profundizó la desigualdad y acumulación y concentración.

La separación del trabajador campesino y la tierra significó la disolución de la tenencia colectiva de esta y del control del territorio y sus frutos; el latifundio no sólo capturaba rentas de productos que no producía, sino que también configuró una sociedad arrendataria de forma autoritaria y disponiendo de las formas de subsistencia de los campesinos, a quienes despojaron de sus tierras (Pérez, 2015). Poner la tierra en función de la ciudad, la industria y el sistema financiero generó ganancias de las que fueron estos los únicos beneficiarios, en detrimento de la población campesina y su fuerza de trabajo.

2.2 Expedición de la Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras - los planteamientos de la norma

Es posible enunciar que durante las tres primeras décadas del siglo XX, se presentaron continuidades y rupturas respecto al siglo pasado y en relación con la herencia colonial que ya le acompañaba en cuanto al manejo de la tierra en términos de la disposición de los baldíos, debido a que, por una parte, se mantuvo la entrega para la construcción de obras públicas y el fomento del poblamiento, por otra se suspendió la expedición de bonos territoriales y no se observaron

concesiones a militares como pago por servicios, ni entrega de tierras a personas naturales, aunque estas continuaron con algunas mañas del pasado como las ampliaciones de linderos y la apropiación ilegal de baldíos para la acumulación (Machado, 2009; Machado, 2017).

Berry (2002) señala cuatro características importantes que tuvieron continuidad desde la época de la independencia: la ambigüedad respecto a quién controla o debe controlar la tierra; que el Estado ha sido un actor importante en la distribución de la tierra en cuanto la mayor parte de la propiedad agrícola fue de dominio público, así como en la toma de decisiones acerca de su estructura; que el Estado no ha sido un actor coherente en tanto los gobiernos han tenido posiciones distintas respecto a los problemas agrarios; y que el dominio de la tierra representó un poder amplio en términos tanto de la producción agrícola como del trabajo.

Durante el siglo XIX y los primeros 30 años del XX, el Estado central logró parcialmente una integración del país que excluía a gran parte de la población colombiana, ocasionando una desigualdad que se profundizó con la concentración de la tierra a partir de un modelo latifundista que protegía a los terratenientes dejando a los campesinos en condición de arrendatarios, peones o sin tierra. Esto generó una gran movilización de las comunidades rurales por los conflictos en torno a la propiedad, el despojo y las condiciones de trabajo, lo cual propició la caída de la hegemonía conservadora y la instauración de un proyecto liberal que ascendió al poder y gobernó el país hasta 1946.

En este escenario podría pensarse que es deber de los gobiernos nacionales adoptar normativas desde una perspectiva amplia que tenga en cuenta el interés de las mayorías, sin embargo, estos tomaron disposiciones que dieron continuidad a los problemas relativos a la propiedad, la explotación y concentración de la tierra. Según Machado (2007) no puede afirmarse que los distintos gobiernos tuvieran claridad y visión de largo plazo o un proyecto nacional sobre las políticas de baldíos, sino que expidieron políticas de forma “caótica, incoherente y cambiante según los intereses de los grupos de poder. Más que una política de Estado fue una política casuística de los diferentes gobiernos en medio de la permanente inestabilidad política e institucional” (p. 30).

En el panorama presentado, entre 1934 y 1938 llegó al poder Alfonso López Pumarejo quien emprendió el programa de gobierno denominado “Revolución en Marcha”. Durante este período expidió la Ley 200 en 1936 sobre el régimen de tierras, que fue considerada “el primer y

más serio intento de una reforma agraria importante en Colombia” (Berry, 2002, p. 28) y el producto gubernamental de una combinación de desigualdades, injusticias y tensiones estructurales.

La ley buscaba abordar de manera concreta el problema de la tierra y tenía la intención de garantizar su explotación económica para intervenir buscando resolver las confrontaciones frente a los conflictos que se venían presentando, clarificando la definición legal de la propiedad privada. La norma atribuye una función social a la tierra y su propósito fue estimular la productividad y limitar el usufructo de la renta de la tierra, que afectaba la competitividad y retrasaba la industrialización.

El gobierno López Pumarejo insistió en la necesidad de fortalecer el desarrollo agrícola para satisfacer las necesidades de una clase industrial que apenas nacía. En ese contexto, se idearon disposiciones legales que facilitaran el reparto de tierras conforme al principio de que el interés general debía prevalecer sobre el interés particular. La ley impuso un límite a la propiedad privada y estableció que cuando el interés individual tuviera conflictos con el interés público, el Estado debía velar por el cumplimiento del interés colectivo.

El expresidente López Pumarejo promulgó la ley buscando instaurar un régimen adecuado de tenencia y explotación de tierras exigiendo la explotación económica de los predios y reconoció el derecho de los trabajadores rurales a la posesión de tierras. Su propósito, en palabras de López, era "promover la transformación capitalista de la Colombia rural a través de la liberación de recursos inmovilizados en los latifundios" (Henderson, 2006, 61).

En el artículo 1 de la Ley se abordaba el tema de la propiedad privada, mencionando que la constituyen aquellos “fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en *la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño*¹⁸, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”. Allí se aclara que el cerramiento y la construcción de edificios no constituyen pruebas de explotación económica, pero pueden ser un complemento.

¹⁸ Cursivas propias.

De esta manera, a la posesión se le otorgó una función social respecto a la tierra en cuanto establece como obligaciones para los propietarios de los predios la explotación económica de la misma, bajo pena de extinción de dominio. Además, en la ley se amplía el concepto de propiedad hacia

Las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 1).

La ley estableció en su artículo 12 la prescripción adquisitiva de dominio, que en general se trata de un mecanismo con el que el poseedor de un bien puede adquirir la propiedad sobre este, siempre y cuando cumpla con una conducta establecida por la ley en un tiempo determinado. En la presente ley de tierras, la prescripción adquisitiva de dominio operó en favor de aquellos que

Creyendo de *buena fe* que se trata de tierras baldías, posea[n] en los términos del artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo.

Indicando además que no se presumía la buena fe cuando

El globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular. Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas industriales o pecuarios, y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco años continuos, y se suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos (Artículo 12).

Al respecto, la ley dejó claro en el artículo 4 que las disposiciones no perjudicaban a quienes con dos años de anterioridad a la expedición de la norma se hubiesen establecido en los terrenos

incultos¹⁹ al momento de iniciarse la ocupación. También, señaló en el artículo 5 que las disposiciones que se dictaban hacían referencia exclusivamente a la propiedad territorial superficial sin incluir el subsuelo, aunque en el artículo 11 faculta “el aprovechamiento industrial efectivo del subsuelo, hecho de acuerdo con las reglas comerciales de la respectiva industria”, sustrayendo la prescripción de dominio de las áreas en que las obras y labores de exploración y explotación del subsuelo sean de tal naturaleza que excluyan el beneficio del suelo, así como de las que, a juicio del gobierno, fueran técnicamente complemento necesario para el desarrollo de la respectiva explotación.

En la normativa se establecieron tres formas de acreditación de la propiedad: a partir de la presentación de un título originario emanado por el Estado que no haya perdido su eficacia legal; con cualquier otra prueba plena de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado; y con la exhibición de un título de traslado de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1821 (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 4). Sin embargo, establece también que, aunque los poseedores fueran vencidos en juicio, tendrían la opción de:

Hacer suyo el terreno poseído mediante el pago del justo precio del suelo, o garantizando ese pago con hipoteca del terreno y las mejoras permanentes puestas en él, si el propietario ha dejado transcurrir más de noventa días, contados desde la vigencia de esta ley, sin presentar la demanda del respectivo juicio reivindicatorio; o si, cuando el juicio fue iniciado antes de dicho término y la sentencia está ejecutoriada, han transcurrido treinta días, contados desde la fecha en que hayan quedado tasadas judicial o contractualmente las mejoras, sin que el demandante vencedor en el juicio respectivo las haya pagado (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 4).

Así mismo, se establecieron condiciones para la extinción del derecho al dominio o propiedades de predios rurales cuando “se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos” (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 6), expresando que cuando la posesión se ejerciera sobre una parte del predio solamente, la extinción no comprendería “sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a esta ley” (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 6). También se indicaron dos tipos de predios en los cuales no tendría efecto la extinción: los inferiores a trescientas hectáreas que

¹⁹ Son aquellos que se encuentran en “estado natural”, sin que se haya emprendido en ellos trabajos de cultivo o explotación formal.

sean la única propiedad rural del propietario y “Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad” (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 6).

La ley también describió el procedimiento a llevar a cabo frente a la acreditación de propiedad y cuando se denunciaban ocupaciones de hecho en predios rurales, enunciando que quien posea propiedades o cuente con títulos en los términos que disponen los artículos 1, 3 y 4 “tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta ley, suspenda inmediatamente cualquiera ocupación de hecho, esto es, realizada sin causa que la justifique” (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 17). A partir de la “queja” interpuesta, el respectivo funcionario debía, en las 48 horas siguientes, dirigirse al terreno en disputa y dictaminar si reúne los requisitos contemplados en la norma.

El artículo 47 contempla una sanción de 60 días de arresto para quienes una vez “lanzados” o expulsados de los predios, los ocuparan de nuevo y sin causa justificada, por el hecho de reincidir. La sanción era impuesta por el mismo juez de tierras que decretó el lanzamiento y prescribía “a los ciento veinte días, contados desde el primer acto de ocupación, y la prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda” (Artículo 18).

Respecto a los burócratas que ejecutaban las sanciones, la norma dispuso la creación de jueces de tierras, que debían ser abogados titulados y reunir las calidades exigidas para ser magistrados de Tribunal Superior del Distrito Judicial, eran nombrados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y desempeñarían sus funciones por períodos de un año. Serían elegidos por el presidente de la república, quien determinaría, además, su lugar de residencia, el territorio en el que ejercerían su jurisdicción, la organización de las oficinas, su número de empleados subalternos, sueldos para ellos y para la creación de las plazas de magistrados de los tribunales superiores que se consideraran necesarias.

Estos jueces serían los “encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta ley” (Artículo 25), se advirtió sobre ellos en la ley que no podrían expedir fallos sin haber inspeccionado ocularmente el terreno, de tal forma que le permitiera tener conocimiento directo de la situación que debía resolver, sobre la que estaría en la obligación de allegar todos los autos con elementos probatorios que pudieran contribuir a clarificarlo, fallando sobre lo que resultara de dicha inspección.

También se les otorgó la labor de conocer los juicios divisorios y de deslinde de las comunidades y de

Decretar la partición, nombrar el administrador de la comunidad y los agrimensores y evaluadores que considere necesarios, señalándoles sus honorarios y dotaciones. Y hará las veces de tribunal de arbitramento, a fin de que ante aquél se surta íntegramente la primera instancia del respectivo juicio, dentro de la tramitación que, a excepción de lo relacionado con el nombramiento y funciones de los árbitros (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 26).

Los jueces tenían la facultad de delegar, cuando lo consideraran necesario, a jueces del circuito, municipales o a los alcaldes para la práctica de pruebas de inspección ocular. Frente a esto, las disposiciones de esta ley no impedían que mientras actuaba el juez de tierras, la policía interviniera en las ocupaciones por vías de hecho.

Esta norma impuso también prohibiciones a los propietarios particulares como los cultivadores de baldíos, “con el fin de evitar la destrucción de los bosques” (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 13) a partir de la creación de zonas de reserva forestal, señalando las zonas en las que debían conservarse y repoblarse los bosques, ya fuera en baldíos o en propiedad particular, para conservar o aumentar el caudal de las aguas. Indicando entonces restricciones frente a la tala de árboles

Que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan. En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el gobierno, con conocimiento de causa y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 9).

2.3 Discusiones sobre las intenciones y efectos de la ley

Debe tenerse presente que el tratamiento que le dio López Pumarejo al problema agrario se incorporó en un proyecto político que iba más allá de la expedición de la Ley 200 de 1936 y se

enmarcaba en un programa más amplio en el que se buscaba introducir reformas en la constitución de 1886, considerada por los liberales como fuente principal de los conflictos del país, además de una norma autoritaria (Machado, 2009). Entre estas se encontraban: una política económica de carácter nacionalista; una reforma laboral con leyes sociales en defensa de los trabajadores y el mejoramiento de sus condiciones, que abogara por la sindicalización impidiendo que fuera vista como delito y por el derecho a la huelga; una reforma educativa con la que buscó fortalecer la Universidad Nacional de Colombia y una reforma a la política internacional (El Cronista, 2022).

Los aspectos centrales de la política liberal se diferenciaron de la anterior en que sus reformas buscaban una intervención del Estado que no estaba dirigida a las expropiaciones o nacionalizaciones sino a la dirección compartida con los particulares; en que la relación Estado - iglesia estuviera basada en la libertad de cultos y de enseñanza; en realizar intervenciones en la educación para alejarla de la iglesia; y en una reforma tributaria que modificara las tarifas de rentas altas.

La ley de tierras en específico buscó condensar discusiones que se venían presentando desde el siglo XIX y que se hicieron más álgidas desde principios del XX, como la definición de los conceptos de propiedad y función social que fueron precisados en el primer artículo de la norma, además de la disputa por esto y por la delimitación de tierras públicas y privadas. Así, legislativamente el concepto de propiedad estuvo ligado a las tierras poseídas por particulares y a estas se les impuso una función social que consistía en la explotación económica. De esta manera, “la constitucionalidad de la Ley 200 descansa sobre el dictamen de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Y la función social es la explotación económica permanente” (Machado, 2009, 198).

La constitucionalidad de 1886 no rigió en torno a la función social, sino que la propiedad misma tuvo una función social entendida a partir de “el pago de impuestos, la forzosa explotación de la tierra o permitir que el Estado, por motivos de utilidad social, la expropiara para parcelarla, construir carreteras, ferrocarriles, asilos, etcétera, todo ello con indemnización” (Machado, 2009, p. 198). La posibilidad de operar en torno a esas opciones hacía que el dominio de la tierra fuera perpetuo en tanto no se exigía explotarla y ello no implicaba perder el acceso, lo que hacía además que las tierras pudieran permanecer incultas.

En la ley se decidió asumir la discusión sobre el concepto de función social de la propiedad, ligando la adquisición de tierras a la explotación de la propiedad privada como pauta de utilización de esta, sin que se contemplaran otras formas de tenencia. Desde allí se inició la tecnificación e industrialización del campo a partir de la idea de competitividad. La norma contempló entonces el problema de la tenencia de la tierra sin ocuparse de que al fundamentar la propiedad en la explotación económica, su acceso estaría más fácilmente al alcance de aquellos que tuvieran los recursos económicos para hacer la tierra “productiva”, en el contexto de un país con problemas de concentración ya existentes. La función social de la tierra se fundamentó entonces en un principio que seguía fomentando la desigualdad en cuanto “significaba la utilización económica de la propiedad y no solamente la posesión de títulos escritos” (Machado, 2009, p.208).

En la búsqueda de soluciones ante la problemática de la propiedad, el gobierno contempló en la Ley de Tierras tres vías: a través de los juicios en tribunales, mediante la subdivisión en parcelas de los predios afectados y por medio del esfuerzo gubernamental que implicó la Ley de Reforma Agraria (Machado, 2009).

En ese sentido, frente a la implementación de la Ley 200 de 1936, puede decirse que reforzó el predominio de la competencia y la propiedad privada, fortaleciendo la transición entre una sociedad precapitalista a un proceso de modernización capitalista (Machado, 2017) que, a pesar de las posibles buenas intenciones gubernamentales, siguió beneficiando a los terratenientes (Berry, 2002). Además, a pesar de que la ley buscó modernizar las normas y ordenar la legislación de tierras ya existente, “el Estado no estaba dotado de los instrumentos, la legitimidad, los recursos y la capacidad técnica para que la Ley tuviera un adecuado cumplimiento” (Machado, 2009, p. 198).

Estas reformas que se orientaron a la modernización en tanto buscaban incorporar la naturaleza al sistema capitalista, poniendo tanto a la tierra como a quienes la habitan en condición de inferioridad, entendiéndolos como meros recursos a ser explotados. Tal es la función de explotación económica que se le atribuye a la tierra, que exalta la propiedad privada y la competencia al momento de otorgar titulación. La radicalidad y violencia de este proceso puede equipararse, tal como indican Composto (2012), a la sufrida durante el proceso de colonialidad en tanto la tierra y los pueblos nativos fueron vistos como territorios de conquista y redefinidos como objetos y medios de producción al servicio de la continua valorización del capital.

Lo anterior hace parte de lo que O'Connor (2001) señala como la segunda contradicción del capital, que consiste en que el capitalismo tiende a destruir sus condiciones de producción en lo relacionado con el entorno, causando deterioro ambiental y conflictos sociales que ponen en evidencia los límites mismos de este sistema económico. En cuanto a la propiedad, Polo (2016) señala que uno de los problemas fundamentales que presentó la Ley 200 fue volver a la idea de que la solución pasaba por abordar la falta de claridad frente a la titulación, para lo que consideraron dos opciones “o revisar los títulos y revertir la tierra de dudosa titulación al Estado, o legalizar la propiedad bajo criterios fijados por este mismo. Se optó por la última, ya que los terratenientes ganaron terreno en la política nacional” (p. 37).

El hecho de que en la ley se consagrara la opción de “hacer suyo el terreno poseído mediante el pago del justo precio del suelo” (Colombia. Congreso de la República. 1936. Artículo 4) abre ventanas de oportunidad para otorgar títulos a las élites adineradas que ya venían concentrando y acumulando la tierra. A pesar de la figura de extinción de dominio, la norma terminó profundizando la crisis de la tierra dado que los grandes propietarios la usaron como forma de compra de los derechos de propiedad, lo que terminó en la concentración a partir del estímulo a la práctica ganadera en detrimento de la agricultura por parte de las élites que tenían cómo comprar los predios.

Tal como indican Gutiérrez y García (2016), uno de los puntos comunes en cuanto a las limitaciones que han tenido los diseños institucionales propuestos en las leyes de Reforma Agraria es que han dejado abiertas “ventanas de oportunidad a diferentes estructuras de poder, agencias y subjetividades” (pg. 96 - 97). De esta manera, la ley terminó convirtiéndose en una venta que legalizó predios despojados, de tal forma que a partir de la década de 1930 se realizaron transferencias de tierras públicas a privados en los que dicha privatización reforzó el predominio de la gran propiedad y se hizo más común en las zonas de ganado o aquellas que se destinaban a la ganadería.

La Ley 200 o política de tierras concebida con la intención de favorecer a los colonos, terminó fortaleciendo la posición de los grandes propietarios agrícolas al facilitarles la reclamación de tierras que decían suyas, anulando la posibilidad de argumentar que estas hacían parte de los dominios de la nación e impulsó una prima para impedir el desalojo de pequeños colonos intentando evitar conflictos por las reclamaciones. Todo ello hizo parte del escalamiento de la violencia que se presentó una década más tarde (Berry, 2002), debido a que en la década de

los 40 volvieron a agitarse los conflictos agrarios que esta ley no solucionó, sino que aplazó (Machado, 2017).

Según Berry (2002), al momento del surgimiento de la ley en 1936, el equilibrio de poderes se había desplazado de los colonos a los terratenientes, los primeros perdieron influencia debido a la cooptación de sus líderes y las disputas sobre la parcelación, a pesar de ello las luchas continuaron, pero desde un enfoque en el que los colonos buscaban posiciones de poder en el partido de gobierno, cediendo en los planteamientos que se venían exponiendo desde el ala izquierdista. Por su parte, los grandes propietarios emprendieron una campaña contra el régimen enunciando que el gobierno buscaba suprimir la propiedad privada y “lanzando advertencias contra el peligro de la revolución” (Berry, 2002, p. 32).

En medio de lo anterior, debe tenerse presente que la figura de extinción de dominio en terrenos baldíos no se había contemplado antes en ninguna norma como un mecanismo de corrección de la desigualdad en la distribución de la propiedad y en esta ley se obligaba a explotar la propiedad a riesgo de perderla y entregarla a la nación, lo cual priorizó la productividad e implicó que las tierras ociosas en manos de terratenientes debían ser repartidas entre los colonos (Vélez, 2012). A pesar de esto, la Ley contribuyó poco en frenar la apropiación de las tierras públicas en zonas de frontera y no enfrentó las disputas entre colonos y empresarios, lo que continuó siendo una causa esencial del conflicto en el campo.

A pesar de que la expedición de la Ley 200 se da en 1936, es hasta mayo del año siguiente que se inicia la consolidación de burocracias en torno al agro en lo respectivo a las funciones de jueces de tierras. Alrededor de estos se generaron conflictos debido a que, según Machado (2009), en muchas ocasiones los funcionarios fueron cooptados bien sea de forma económica, política o a partir del ejercicio de poder que representaban los intereses de los grandes propietarios, por lo que actuaron en función de estos.

La ley entonces fue reglamentada por:

El Decreto 588, de marzo de 1937; el Decreto 650, de 1937; el 744, de 1937; el 1150 y 1229, de 1937, todos ellos relacionados con los Jueces de Tierras. El Decreto 0059 de 1938 reglamentó otros aspectos de la Ley 200. El Decreto 588 dividió el territorio en 30 Circuitos Judiciales de Tierra, con un juzgado en cada uno de ellos y la indicación de los municipios que le correspondían (Machado, 2009, p. 210).

Polo (2016) argumenta que entre las soluciones planteadas en esta Reforma Agraria se evidencia una lógica estatal que giró en tres direcciones: la solución jurídica, que contribuyó a la dilación de los procesos manteniendo intacto el estado de conflictividad en el país y beneficiando a quienes tenían acceso privilegiado a la ley y que venían siendo los actores políticos que mantuvieron el control del ámbito regional; la parcelación, que ayudó a banqueros y terratenientes a solventar dificultades económicas en cuanto el gobierno decidió indemnizarlos y hacer pagar a los colonos los costos que representaba la entrega de tierras; y que con la ley el Estado buscó las estrategias para detener la colonización y legalizar los títulos a favor de los grandes terratenientes.

En medio del panorama presentado, vale la pena preguntarse qué implicó el proceso de modernización en el país, en términos tanto de las disposiciones gubernamentales que se tomaron durante el programa político liberal en general y respecto a la tierra en particular como de lo que esto implicó para la sociedad y las comunidades campesinas. A partir de allí puede hacerse una lectura frente al proyecto que influenció la toma de estas decisiones si se entiende que estas están asociadas a programas políticos que no daban cuenta de la realidad social del país en tanto no tienen en cuenta la profundización de los conflictos a raíz del crecimiento desigual de las economías regionales.

Si bien a partir de la ley, se buscó dar orden a la legislación de tierras y establecer lineamientos más claros para la modernización tanto de la producción de las sociedades campesinas como de la propiedad rural, la implementación de la misma generó conflictos no solo por la desigualdad social existente, sino porque la implementación de estos documentos con peso de ley que intentan favorecer a las comunidades a partir de disposiciones generales, no se realizan con una intención clara y análisis riguroso de lo que implica el acceso desigual a la riqueza y demás recursos, lo que genera la apertura de ventanas de oportunidad para las clases más adineradas.

2.4 Las contradicciones de una modernización desigual

Cuando el expresidente liberal Alfonso López Pumarejo convenció al Congreso de la República alrededor del año 1936 de reformar la constitución en términos de asumir una intervención del Estado en la producción, distribución y consumo de la riqueza, lo hicieron buscando realizar transformaciones políticas diferenciadas de la constitucionalidad vinculada a los gobiernos conservadores. Para asumir la intervención del Estado propuesta por López

Pumarejo, se debían buscar mecanismos para fortalecer el aparato estatal, por ello el expresidente emprendió una serie de cambios “tanto de la capacidad de intervención del Estado central como de la reforma tributaria y administrativa” (González, 2016, p. 280).

De manera que en el gobierno del expresidente se implementaron medidas para: favorecer la integración de los distintos estratos sociales a partir de una reforma laboral; se lograron implementar leyes como la 200 de 1936 de Tierras y la Reforma Tributaria consagrada principalmente en la Ley 78 de 1935 y complementada en la Ley 63 de 1936, con las que buscó consolidar y fortalecer la tributación de renta a partir del aumento al impuesto de renta, al exceso de utilidades y al patrimonio para financiar el Estado y que pudiera asumir un papel más activo en la economía y la sociedad, ampliando el gasto público en los sectores de educación, salud e higiene (Mora, 2013).

A raíz de esta transición política se presentaron confrontaciones violentas principalmente en Boyacá, Santander y Caldas “donde las estructuras de poder locales se veían amenazadas por el cambio del gobierno nacional, que asimismo implicaba modificaciones en la órbita del poder departamental” (González, 2016, p. 251). En estas zonas, el cambio de gobierno implicó una amenaza para los poderes locales que se habían consolidado desde el siglo anterior, principalmente ligados a la ideología conservadora, que no estaba de acuerdo con la búsqueda de equilibrio en el aparato burocrático porque implicaba un aumento en la burocracia liberal y el despido de funcionarios conservadores (González, 2016).

Esto generó disputas partidistas marcadas por el sentimiento de amenaza de los conservadores y la percepción de los liberales de una asonada permanente debido a la resistencia generada por las burocracias conservadoras, lo que causó enfrentamientos violentos entre las distintas identidades locales. De esta manera, las propuestas y emprendimientos gubernamentales de los liberales encontraron una fuerte oposición en sectores políticos de la sociedad conformados por latifundistas, terratenientes, comerciantes e industriales agrupados principalmente en movimientos como la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC, la Federación de Cafeteros - Fedecafe y la Acción Patriótica Económica Liberal – APEN, fundada en marzo de 1935 para defender la propiedad privada (Machado, 2009).

Estas agremiaciones fueron fuertes opositoras en el Congreso al considerar que las propuestas de los liberales atentaban contra el derecho “natural” a la propiedad (Machado, 2017). Estos sectores de la sociedad fueron acompañados por sectores conservadores del clero católico

donde los sacerdotes eran ejes fundamentales del poder local y usaban su autonomía frente a las autoridades civiles de los municipios para apoyar a los conservadores “bajo consignas más religiosas que políticas” (González, 2016, p. 253), de allí que la iglesia católica también se enfrentara a las propuestas políticas de los liberales.

En cuanto al tema agrario, el incremento de la intervención de políticos urbanos e instituciones en los territorios terminó exacerbando disputas debido a que “los funcionarios estatales no afrontaban los conflictos de manera uniforme, mientras los terratenientes se mostraban cada vez más preocupados ante la posible radicalización campesina” (González, 2016, p. 264).

En ese contexto y frente a la ineficacia del proceso de revisión de títulos de tierras, el gobierno decidió implementar un sistema de compra y parcelación de los predios ocupados, lo que significó un fracaso en la propuesta de recuperar los baldíos usurpados anteriormente y la reafirmación de la construcción de una política agraria que buscaba dividir las grandes haciendas entre quienes las trabajaban. En medio de la crisis generada en el sistema de aparcería, las organizaciones conservadoras empezaron una campaña por recuperar ese modelo y el hecho de que muchos aparceros y arrendatarios hubieran abandonado previamente las tierras implicó la disminución de la oferta local de alimentos y la mano de obra disponible, por ello aumentaron los precios y salarios en las fincas.

Ante la reacción de los conservadores frente a las disposiciones legislativas propuestas por los liberales en torno a la tierra, la Ley 200 de tierras intentó anular los conflictos manteniendo un *statu quo* basado en alivianar la preocupación de los propietarios sobre una posible redistribución de sus dominios y estableciendo una presunción de derecho a favor de los propietarios individuales, lo que traía consigo la legitimación de las prácticas de usurpación ocurridas durante el siglo anterior (González, 2016).

Según Machado (2017), este contexto da origen a la Ley 100 de 1944 considerada un retroceso en los avances que se habían presentado frente al tema agrario. En general, la década de los 40 representó un retroceso político respecto a las reformas liberales que se presentaron y los conflictos agrarios se profundizaron en tanto no habían cambiado las características de la estructura agraria, las condiciones de trabajo en el campo ni los factores de pobreza rural. En este período, tanto los conservadores, de la mano de la Iglesia, como la violencia se acentuaron en las zonas rurales del país, la modernización agraria estuvo ligada a las misiones extranjeras que

asesoraban a los gobiernos nacionales y el devenir de la política agraria estuvo enmarcado en tres grandes ejes:

Las políticas de fomento (Plan Quinquenal de Fomento 1945 y Decreto 1157 de 1940) que impulsan el desarrollo capitalista en el campo; b) el desarrollo institucional que se inicia con la creación del Ministerio de Agricultura en 1947, y c) los retrocesos en la legislación agraria reflejados especialmente en la Ley 100 de 1944 y que van de la mano con el estímulo a la colonización, y la ocupación de baldíos (Machado, 2017, p. 47 - 48).

Fue una época en que los conflictos por la tierra se siguieron profundizando debido a los retrocesos y silencios gubernamentales y normativos que propiciaron que se continuara desarrollando la estructura agraria heredada del siglo XIX, marcada por la desigualdad. De allí que se consolidaran organizaciones de defensa campesina a partir de guerrillas liberales que irrumpen en la vida del país a partir de los años 60 (Machado, 2017).

2.5 Implicaciones de las políticas de modernización - Década de los 40.

Desde la década de 1930, los gobiernos liberales propusieron una modernización de la sociedad y el Estado a partir de la intervención social y la ampliación de la participación política de la mano del liberalismo económico. En particular, el primer gobierno de López Pumarejo buscó apoyarse en las comunidades para “fortalecer al Estado como actor autónomo frente a los intereses de los gremios y de los partidos políticos tradicionales” (González, 2016, p. 272). De tal manera que gubernamentalmente se buscó soporte en la población para modificar la estructura social a partir de un llamado a la unidad nacional que estuviera por encima de la división bipartidista de la sociedad, buscando estrechar lazos entre los ciudadanos y el Estado.

Lo anterior representaba rupturas importantes respecto a la política tradicional en cuanto al accionar del Estado, que se pensaba debía subordinarse a los intereses de empresarios y privados. De allí que se presentara una fuerte oposición de sectores del partido conservador acompañado de la iglesia católica que veían dichas reformas como una amenaza contra el orden social y cristiano (González, 2016). A partir de aquí, se presentaron fuertes confrontaciones partidistas que fueron antesala de los conflictos que ocurrirían más adelante, durante la denominada Época de La Violencia, en los años 50.

Las propuestas políticas presentadas para la modernización en el país se intentaron llevar a cabo a partir de avances en la institucionalidad pública y privada. Sin embargo, el Estado al no tener claro qué tipo de instituciones requerían para impulsar adecuadamente este proceso, fortaleció la institucionalidad pública de manera casuística, lo que la hizo menos dinámica respecto a las instituciones privadas (Machado, 2009). De tal manera que, por ejemplo, a la Federación de Cafeteros se le asignó el manejo general de la política cafetera y labores de bienestar social y seguridad en las zonas donde la economía estaba impulsada por el café, creando un “Estado dentro del Estado” (González, 2016, p. 273).

La modernización agrícola se basó en la implementación de propuestas de política pública de agricultura elaboradas a partir de los diagnósticos realizados por entidades extranjeras como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Entonces la modernización del campo fue adelantada en un contexto que buscaba la inserción del país en el mercado internacional y por ello se basó en el desarrollo industrial, que fue adelantado por una alianza entre agroexportadores e industriales (González, 2016).

Todo esto buscó desarrollarse con el fortalecimiento de corporaciones y gremios económicos que habían surgido desde décadas anteriores como la Federación Nacional de Cafeteros y la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC, que estuvieron acompañadas más adelante del surgimiento de nuevas agremiaciones como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI, la Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO y la Asociación Colombiana de Ganaderos (Machado, 2017). A pesar de que no se trataba de un sistema nacional articulado, estas corporaciones iniciaron a estructurar un orden corporativo debido a la capacidad de ordenamiento económico y político que tenían frente a un Estado “débil, pobre e inorgánico” que no contaba con la capacidad para guiar el proceso de transformación de las economías locales y regionales (Machado, 2009).

Respecto a la relación que se teje entre el Estado y los organismos corporativos, Machado (2009) basado en García (1948) plantea que mantuvo principalmente tres formas: la representación gremial en consejos o cuerpos directivos del Estado, la de representación gremial-corporativa que jurídicamente no tenían carácter estatal en los mecanismos de regulación de la vida económica y la figura de representación estatal en las directivas de las corporaciones gremiales. De esto se deriva que los gremios fueran un sector importante en correlación de fuerzas con el Estado e hizo de los industriales un sector que podía hacerle fuerte presión.

De esta forma, la unificación de sectores en organizaciones como la SAC, la Federación Nacional de Cafeteros y posteriormente a la Asociación Colombiana de Ganaderos obtuvo un carácter nacional y se les obligó a través de decretos (en el caso de la SAC se trató del 1456 de 1940) a representar los intereses de agricultores y ganaderos, haciendo que las élites regionales guiaran la modernización económica y condicionaran la intervención del Estado.

En esta fase el Estado se concentró en el fomento de la producción e intentó solucionar los conflictos derivados de la estructura agraria sin consolidar instituciones especializadas en la tramitación de estos, tampoco se realizó una división en los límites entre lo público y lo privado, ni en cómo debía ser la relación entre estos, ni tuvo unos lineamientos claros para el desarrollo de los mercados y el sector productivo (Machado, 2009). Así, desde el siglo XX hasta mediados de los años 40 se hacen intentos para conformar instituciones alrededor del sector agropecuario a pesar de que el Estado no tenía claro el tipo de organización que buscaba consolidar en el sector rural.

Se emprende entonces un proceso de ensayo y error a partir de la articulación entre lo público y lo privado. Desde la primera década del siglo XX se crea sin una ubicación en la estructura estatal una institución equivalente al Ministerio de Agricultura que se iba situando en distintas instancias públicas y hasta 1947 “la cabeza de lo público agropecuario se ubicó así: 1914-1923 Ministerio de Agricultura y Comercio. 1923-1931 Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria. 1931-1938 Ministerio de Agricultura y Comercio. 1938-1947 Ministerio de la Economía Nacional” (Machado, 2009, p. 280).

En suma, tanto la ley 200 de 1936 como las consolidaciones institucionales realizadas favorecieron el movimiento del ejercicio del poder hacia los propietarios. Si bien las políticas implementadas también beneficiaron a los colonos en cuanto a exigir pruebas a los propietarios de los predios invadidos antes de 1935 y si no aparecían las tierras eran declaradas baldíos a entregar a los colonos, la distinción entre propiedades privadas y baldíos giró en torno a los propietarios, buscando aliviar sus preocupaciones en cuanto a la redistribución de los predios validando sus títulos de propiedad, fortaleciendo la institución del derecho a la propiedad (Machado, 2009).

La ley entonces favoreció la presunción de derechos para el propietario en términos individuales y no en favor de la nación, exigiendo además solo el título a hacendados cuya propiedad había sido controvertida por los colonos antes de 1935, para lo demás no era necesario

presentar título para adquirir este derecho. A través de la ley también se desconocieron las reclamaciones presentadas por colonos que hubieran participado en invasiones después de 1934 con la intención de apaciguar a los terratenientes.

A partir de allí, Palacios (2011) nos muestra cómo detrás de la concentración acelerada de la tierra desde la década de 1940 en Colombia “hay derechos de propiedad de tipo ‘oligárquico’ que alimentan el conflicto, abierto o soterrado, violento o legal” (p. 215). La ley de tierras fundamentó un sistema de tenencia en grandes propiedades donde la función social de esta se ratificaba si era usada para ganadería o agricultura y se tenían la capacidad para explotarla económicamente.

En ese sentido, la Ley de Tierras no hizo que los latifundistas modernizaran las condiciones de producción para adecuarla a las necesidades capitalistas en un sentido integral, tal y como se buscaba, sino que usó la figura de extinción de dominio para obligarles a aumentar la productividad sin importar quién o cómo. Tampoco se buscó modificar el “atraso” de algunas zonas de producción sino que se obligó al propietario a justificar la explotación económica del predio, aceptando que la fuerza de trabajo siguiera siendo explotada (Machado, 2009).

En medio de esto, el Estado colombiano buscaba procurar el bien común sin establecer políticas que protegieran los derechos de los obreros e impidiera abusos laborales y se asegurara de que contaran con tierra y remuneración suficiente. Por el contrario, las acciones del Estado en este campo fueron fragmentadas, desordenadas y estuvieron condicionadas por los intereses de los grupos sociales influyentes (González, 2016).

En ese contexto, el gobierno del expresidente Eduardo Santos ejecutado entre 1938 y 1942, se ocupó de proponer un plan de fomento de producción que abaratara alimentos y materias primas, lo que fue poco efectivo y contribuyó a que la industrialización se detuviera. Su mandato se desarrolla en medio de un contexto internacional marcado por el ascenso militar del fascismo y el surgimiento de la Segunda Guerra Mundial. Más adelante, durante el segundo período de gobierno de López Pumarejo entre 1942 y 1945 se implementaron leyes que, en términos generales, fueron un retroceso ante las políticas planteadas anteriormente (Machado, 2009).

Los cafeteros y la SAC apoyaron un proyecto de ley que propició el surgimiento de la Ley 100 de 1944, que implicó un retroceso en los avances normativos sobre la función social de la propiedad (Machado, 2009). Se trató de una contrarreforma que revirtió la transformación del

latifundio, calificando los contratos de arrendamiento y aparcería como de utilidad pública y decretando la ampliación de 10 a 15 años como causa de restitución del Estado a los predios no explotados (Pulecio, 2006). En ese sentido, la ley tiene tres elementos centrales: declaración de utilidad pública de los contratos de aparcería y similares, retrasó la prescripción de dominio cinco años más y otros aspectos relacionados con la política de baldíos (Machado, 2017).

De acuerdo con Fajardo (2014) la expedición de esta ley recuperó las formas anteriores del trabajo en las haciendas y llevó al país a un declive más regresivo que las políticas liberales, en este período se generalizaron las masacres, principalmente contra los gaitanistas y se afianzó un modelo agrario entronado en la gran propiedad. Este proyecto de ley, además, aplazó la aplicación de la 200 de 1936 hasta el año 1952, aunque según Machado (2009), en la práctica la Ley de Tierras se aplicó en los años 60 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo.

La década de 1940 deja un contexto en el que los conflictos agrarios volvieron a activarse dado que

No habían cambiado las características de la estructura agraria, ni las condiciones de trabajo en el campo, como tampoco se había avanzado en la solución a la inmensa pobreza rural. Las relaciones paternalistas y patriarcales en buena parte de las haciendas persistían en el paisaje agrario, generaban abusos y choques entre hacendados y arrendatarios (Machado, 2017, p. 50).

Hasta ese momento, el conflicto que más tomaba fuerza era el relacionado con las demandas laborales de los trabajadores rurales, ya que los peones trabajaban más de 12 horas y los propietarios habían encarecido los precios de los arrendamientos mientras congelaban e incluso disminuían los salarios, “pero la respuesta gubernamental fue pasiva y los funcionarios regionales terciaron a favor de los terratenientes” (Machado, 2017, p. 50), lo que hizo que para finales de los 40 la violencia se hubiera extendido a más de 200 municipios, de la mano de una ofensiva latifundista para sacar a los campesinos de las tierras.

A partir de esto, se introducen en el país misiones y organizaciones extranjeras como el Banco Mundial y la FAO para hacer diagnósticos a partir de los cuales orientar, con informes guiados de patrones norteamericanos, la modernización del campo. Para esto se requirió una modernización institucional que fue iniciada con el surgimiento del Ministerio de Agricultura en 1947, el cual sería el puntal de ese desarrollo en lo público, pero su manejo estuvo sometido al

vaivén de la política y no permitió que se planificara el desarrollo sectorial que avanzó en medio de un patrón copiado de modelos del exterior (Machado, 2009).

La violencia iniciada en este período se acentuó con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán en 1948 y se profundizó en la década de los 50 con la violencia partidista, causando una avalancha migratoria del campo a las ciudades que agravó los problemas jurídicos relacionados con el reconocimiento de las propiedades debido al despojo (Albán, 2011). Hasta la década de 1950 no se establecen en el país fuentes estadísticas para el análisis de la distribución de tenencia de la tierra y propiedad rural, por tanto no se contaba con sistemas de medición sobre el sector agropecuario sino exclusivamente en lo relacionado con el comercio exterior (IGAC, 2012), sin embargo, Machado (2009) plantea que en el período entre 1931 y 1971 se adjudicaron 214.476 predios de las cuales 1500 representaban el 23,59% del área total.

3 Contexto internacional, surgimiento, propuestas y ejecución de la Ley 135 de 1961 sobre la Reforma Social Agraria

*“Hay un error fundamental al tratar la tierra
como si fuese un negocio en liquidación”*

Herman E. Daly.

El siglo XX estuvo marcado por la injerencia de misiones extranjeras en el país que, a partir de los diagnósticos realizados, impartieron lineamientos que fueron acogidos por los programas políticos implementados por los gobiernos nacionales²⁰. Esto, además de permitirle a Colombia conectarse con el mercado mundial, propició la proliferación de ensamblajes institucionales especializados en las distintas temáticas para los que fueron creados, configurando una apertura hacia la globalización y una estrecha relación entre el gobierno colombiano y el estadounidense.

En ese contexto y después del período de La Violencia, en el año 1961, bajo el gobierno del expresidente Alberto Lleras, se promulgó la Ley 135 de Reforma Social Agraria, orientada hacia tres ejes políticos: dotación de tierras a campesinos carentes de estas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios básicos (Vergara, 2011). A partir de esta se crean el Comité Nacional Agrario y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), con la intención de adjudicar tierras a los campesinos recibiendo acompañamiento social por parte del Estado. A pesar de los esfuerzos por realizar mejoras, debido a la expropiación ilegal de tierras, las problemáticas en el campo generaron la aparición de guerrillas como las FARC y el ELN (Vélez, 2012).

En cuanto al panorama general, Machado (2017) indica que el período de transición entre la Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961 se trató del paso de una sociedad precapitalista a un proceso de modernización capitalista donde hubo, a partir de los años 50, inversiones y desarrollo del mercado en el sector rural. Transición que transcurrió “en medio de la violencia, los odios partidistas y las incidencias económicas de la Segunda Guerra Mundial” (Machado, 2017, p. 45). Fue además una época de fuertes conflictos partidistas que se intensificaron en la segunda mitad

²⁰ Ejemplo de esto son las medidas económicas implementadas en el gobierno de Laureano Gómez, que acogen los lineamientos dados en ese momento por el Banco Mundial y las presiones norteamericanas que buscaban la liberalización de la economía internacional en los primeros años de la posguerra, tal como puede encontrarse en Sáenz (2001).

de los años 40 hasta el inicio del Frente Nacional, que buscó pactar para evitar las confrontaciones violentas.

Este capítulo pretende evidenciar las contradicciones nacientes de un contexto en el que las políticas orientadas a la modernización económica del país configuraron tensiones que fueron generadas por el carácter de exclusión de las clases populares en medio de la implementación de políticas desarrollistas adelantadas bajo ideología del modernismo, basadas en un modelo liberal de desarrollo. Esto es denominado por González (2016) como una modernización sin modernidad, donde se evidencia que el avance económico no puede estar desligado de la modificación de las condiciones sociales, políticas y culturales de esas mayorías a las se pretende “modernizar”.

Estas contradicciones ponen de manifiesto que la modernización no puede ser pensada solo teniendo en cuenta el avance técnico, tecnológico y económico, y que no es posible construir una política y economías modernas en medio de condiciones desiguales. Este escenario es más bien el propicio para retrocesos en términos de derechos de las comunidades, ya que abre paso a la integración de los intereses de las élites y subordina al Estado a estos, acelerando la desintegración del tejido social.

3.1 Influencia del contexto internacional en las políticas de reforma agraria en América Latina y el país

Durante el siglo XX se presentaron reformas agrarias en Colombia y en la mayoría de los países de América Latina. Estos procesos estuvieron guiados por lineamientos que giraban en torno a la redistribución de la tierra en países con cifras altas de concentración por parte de grandes propietarios y estuvieron enmarcados en un contexto en el que se presentaban cambios en las políticas macroeconómicas, por tanto, en las concepciones sobre el papel del Estado y su intervención en economía; la visión del problema agrario al interior del Estado, élites, grupos sociales y actores armados; y se presentan modificaciones económicas, sociales, políticas y culturales en el contexto nacional e internacional (Machado, 2017).

Estas modificaciones en el campo latinoamericano son clasificadas de modo esquemático por Arruda (2005) en tres grupos: los procesos originados a partir de revoluciones agrarias (México 1910 y Bolivia 1952); aquellos procesos institucionales que han distribuido porcentajes significativos de la tierra a campesinos sin tierra (las realizadas en Guatemala, Chile, Perú,

Nicaragua y El Salvador); y, finalmente, los que se han limitado a intervenciones puntuales y superficiales en la estructura de distribución de la propiedad de la tierra (Brasil, Venezuela, Colombia, Honduras, República Dominicana y Paraguay)²¹.

En los dos primeros grupos, las medidas implementadas significaron sustanciales transferencias de tierras de los grandes terratenientes hacia las familias campesinas, creando una agricultura reformada que pasó a constituir un subsector intermedio entre un sector comercial moderno –hegemonizado por el agronegocio– y un sector campesino tradicional dedicado tanto a la producción de subsistencia como a la venta de excedentes en el mercado en el marco de una agricultura dividida (Arruda, 2005). En el caso de Colombia y los países donde se presentaron reformas superficiales, la intervención del Estado no alteró los índices de concentración de la propiedad sobre la tierra.

La mayoría de estos programas para la modernización del campo fueron patrocinados por Estados Unidos, que fue un nuevo y poderoso factor de presión para la implementación de reformas sociales que se decían redistributivas, en particular la de la Reforma Agraria (Uribe, 2013). Lo anterior, como parte de una estrategia contrainsurgente que surge después del triunfo de la Revolución Cubana ocurrida entre 1953 y 1959.

Según Uribe (2013), esta estrategia contrainsurgente tuvo dos componentes relacionados entre sí: la acción cívico-militar del Plan Laso y las reformas sociales planteadas en medio de la llamada “Alianza para el Progreso”, que se trató de un programa que ofrecía beneficios económicos, políticos y sociales de parte de Estados Unidos a América Latina con el objetivo de crear un “colchón” de granjeros medianos entre la masa campesina tradicional y la gran propiedad comercial moderna. La preocupación del gobierno norteamericano y de los de América Latina “era impedir que se expandiera en el continente el *virus* de la revolución cubana” (Uribe, 2013, p. 17).

A pesar de que la “Alianza para el Progreso” inició en 1961, la necesidad de los gobiernos de generar una economía exportadora ya había causado injerencias de gobiernos extranjeros en el país, al que desde comienzos de la Guerra Fría habían llegado diversas misiones extranjeras con la intención de realizar diagnósticos sobre la situación social y económica. Es así como desde 1948

²¹ En este análisis el autor no tiene en cuenta el caso de Cuba dado que su intención es establecer una relación entre las políticas agrarias y la dominación capitalista en el continente americano y, dado que en este país se instauró la revolución socialista, cambió la lógica, dinámica social y política entre los campesinos y los demás sectores de la sociedad.

Colombia presenta una solicitud de préstamo por 78 millones de dólares ante el Banco Mundial para financiar proyectos viales y de infraestructura, ante lo que el vicepresidente de esta entidad envía una misión al año siguiente para hacer un estudio comprensivo del país (Sáenz, 2001).

Las recomendaciones realizadas por esta misión internacional tenían que ver con la inflación y estabilidad monetaria, indicando que era condición necesaria para fomentar el desarrollo un plan armónico de fomento que permitiera detener la inflación para asegurar estabilidad económica (Sáenz, 2001). De allí que se creara un Comité de ciudadanos encargado de estudiar las recomendaciones del Banco Mundial y efectuar rutas para su cumplimiento, indicando que se debía:

Congelar el crecimiento de los medios de pago, restringir el crédito para el público mediante un aumento de las tasas de interés, aumentar la tasa de descuento del Banco de la República y controlar el encaje bancario de los bancos comerciales. Por último, el Comité fue muy claro en pedirle al gobierno que buscara un superávit en el presupuesto durante el año que corría (Sáenz, 2001, p. 249).

Por otra parte, en 1950 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) entregó uno de sus análisis al expresidente Ospina Pérez y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó un estudio de la evolución económica del país entre 1925 y 1953, presentando recomendaciones y proyecciones de crecimiento hasta 1970 (Uribe, 2013).

En el año 1954, el Comité Nacional de Planeación había iniciado trabajos con la Misión de Economía y Humanismo, quien elaboró un informe que presentó al expresidente Alberto Lleras Camargo en 1958 en el cual se enunciaban siete factores “retardantes del desarrollo” que estaban relacionados con los siguientes puntos: el bajo poder de compra de las comunidades rurales; actitud de especulación; despilfarros; baja capacidad de dirección empresarial y desorden de la Administración Pública; bajo nivel cultural general; falta de conciencia sobre las exigencias del bien común; y falta de asociación entre el pueblo y las élites (Uribe, 2013). Respecto al tema de la tierra, hacia mediados de la década de 1950 se presentaron muestras agropecuarias que le permitieron al país hacerse una idea parcial sobre la estructura agraria conformada hasta entonces, que se complementaron con una amplia muestra cafetera realizada por la CEPAL entre 1954 y 1955 (Machado, 2017).

No es extraño entonces que, bajo el discurso de la protección y redistribución, durante la segunda parte de la década de 1950, los gobiernos hubieran implementado políticas orientadas a dar cumplimiento a las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, se sancionó el Decreto 290 de 1957 que clasificó las tierras en tres grupos según su calidad y ubicación, buscando obligar a que se cultivara una porción del terreno una vez al año y, si ello no se cumplía, el propietario debía pagar un impuesto adicional. Sin embargo, esta medida no pasó de su fase experimental de cambio de uso del suelo y no tuvo efectos donde ya se había presentado un avance en la agricultura capitalista y en grandes y medianos arriendos y aparcerías (Machado, 2007).

Así mismo, en el año de 1959 se sancionó la Ley Segunda, que definió como zonas de reserva forestal a una porción del territorio colombiano, que por ello no podían ser intervenidas, con la intención de fijar zonas forestales protectoras y bosques de interés general, reglamentando la conservación de los recursos naturales (Machado, 2017). Para el cumplimiento de esto, la ley le otorgó la facultad al Ministerio de Agricultura y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi de sustraer los suelos considerados aptos para la explotación agropecuaria.

El hecho de que el Estado construya instituciones o ensamblajes institucionales con funciones especializadas a partir de la injerencia extranjera, debe llevarnos a pensar que esto hace parte de sucesos de transición que pueden servirnos como indicadores y posibilidades para la identificación de cambios que se producen en la manera de trabajar sobre las respectivas temáticas para las que fueron constituidas dichas instituciones. Es así como se constituyen estos organismos en “recursos poderosos para construir un nuevo orden: son instrumentos, no el orden en sí”. El acatamiento de estos lineamientos internacionales es potencialmente desestabilizador de los arreglos institucionales que permiten una diferenciación entre los Estado-nación y el sistema supranacional.

Para Sassen (2006), esta transformación en cuanto a infantería estatal, da cuenta de una proliferación de ensamblajes que, si bien son parciales, son fragmentos del territorio, la autoridad y los derechos del Estado-nación. Esto trae consecuencias, en tanto son desestabilizadores de los arreglos institucionales usuales en que pueden diferenciarse los Estado-nación del sistema supranacional, sin embargo, hay ahora una diferenciación cada vez más estrecha entre el ámbito nacional y global, lo que no quiere decir que pierdan relevancia los Estados nacionales, “que siguen siendo tan poderosos como siempre” (Trouillot, 2011, p. 163), sino que, le permite tener un mayor alcance dado que promueve que se multipliquen:

Estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo espacial, lo temporal y lo normativo. Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnímodo, su carácter es estratégico (p. 96).

En medio de este panorama y respecto a requerimientos estatales que promovieran la consolidación de instituciones en el país, debe tenerse presente, que hasta 1960 el país careció de información amplia sobre la situación del campo y la estructura de tenencia de la tierra y que las políticas implementadas hasta entonces carecían de un análisis previo de lo que acontecía a nivel nacional en términos de posesión y uso de la tierra. Es así como en ese año, se tuvo en cuenta la metodología empleada en las Muestras Nacionales Agropecuarias, para la realización del “Primer Censo Nacional Agropecuario” que cubrió el 24% del territorio nacional, específicamente a las zonas productoras del centro del país (IGAC, 2012).

Los censos agropecuarios buscan medir la concentración del uso de la tierra teniendo como unidad básica la explotación agropecuaria, que se define por una actividad económica con unidad de administración y se diferencia del catastro en que este último busca registrar la propiedad rural utilizando la categoría de predios, que es “un lote de terreno que pertenece a uno o más propietarios en virtud de una escritura o título, es decir una unidad definida por razones estrictamente legales” (IGAC, 2012, p. 46).

El censo agropecuario de 1960 tuvo en cuenta las recomendaciones elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - ONUAA, más conocida como FAO, en cuanto a indagar por:

El número de explotaciones agropecuarias y sus características principales, el número de parcelas que lo integran, empleo y fuerza de trabajo, ganado, maquinaria agrícola, número de viviendas y personas, régimen de tenencia de la tierra, aprovechamiento, riego y abonos. Así el país contó por primera vez con estadísticas más reales sobre distribución y tenencia de la tierra (IGAC, 2012, p. 48).

A pesar de que la información recaudada sobre producción, área y rendimiento se consideró deficiente, sus resultados fueron punto de referencia para estudios sobre el cambio y evolución en la estructura agraria del país (IGAC, 2012), contribuyendo en el debate frente a este tema y la necesidad de introducir cambios que permitieran salir del atraso agrario, debido a que

confirmó la concentración de la propiedad en manos de terratenientes “y una proliferación de minifundios y pobreza en el campo” (Machado, 2017, p. 54).

El período que abarca entre 1960 y 1990 en materia de Reforma Agraria y políticas de tierras estuvo ligado a tímidos intentos de intervención del Estado en la regulación del acceso a la propiedad y su distribución donde prevaleció la privatización de tierras públicas a partir de la asignación de baldíos, esto y el carácter reformista de las políticas son consideradas por Machado (2017) “un fracaso en la política de tierras del país, pues no contribuyeron a resolver los problemas de la estructura agraria” (p. 57).

La década de 1960 se caracterizó, además, por una radicalización de las violencias que se venían presentando en el país. Es en este período donde se da el surgimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional y otros grupos subversivos, esto es, donde inicia lo que conocemos como el conflicto armado interno.

3.2 Surgimiento de la Ley de tierras de 1961 sobre la Reforma Social Agraria, disposiciones y ensamblaje institucional

Con el contexto anterior y bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo, se expidió la segunda Ley de Reforma Agraria promulgada en el país, la 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria. Este fue un resultado de los acuerdos realizados entre los partidos Conservador y Liberal, en el marco del Frente Nacional, a partir del plebiscito realizado en 1957 que intentó poner fin a los enfrentamientos que se estaban presentando desde el período de La Violencia en los años 40, que se extendieron hasta la década de 1950 (Machado, 2017).

La ley se enmarcó en los acuerdos de la “Alianza para el Progreso” establecidos con Estados Unidos, a través de los cuales se buscaba introducir reformas en América Latina a partir de créditos, como su forma de hacer frente a los procesos revolucionarios que intentaran seguir los pasos de la Revolución Cubana. Con esta norma se buscaba, en palabras del expresidente de la época:

Producir el más rápido desarrollo económico de Colombia en este sector, dar ocupación y tierras a los colombianos que se encuentran en capacidad de cultivarlas, poner en actividad

económica aquellas tierras que no lo están, elevar la productividad agrícola y ganadera, organizar unos núcleos de población campesina para introducir sistemas cooperativos de producción, distribución y consumo; difundir la enseñanza técnica, agrícola y ganadera, mejorar los diversos servicios de la vida rural; impedir la inactiva concentración de la propiedad territorial, garantizar los derechos de los asalariados agrícolas y una mayor seguridad y mejor nivel de vida en los campos colombianos²².

Esto iba a hacerse, según el expresidente, a partir de la coordinación de los proyectos e iniciativas que estaba ejecutando la nación para encontrar fórmulas que en poco tiempo alteraran las precarias circunstancias en que vivía la mayoría de la población. De acuerdo con Machado (2009), la ley tenía tres lineamientos estratégicos que consistían en: dotar de tierra a los campesinos, adecuar las tierras para incorporarlas al proceso productivo y prestar servicios sociales básicos y apoyos complementarios a las comunidades rurales.

A pesar de que este intento de Reforma Agraria incorporó y siguió las pautas establecidas en la Ley 200 de 1936 sobre la extinción de dominio a predios que a 10 años no tuvieran procesos de explotación económica, fundamentado el mandato constitucional de que la propiedad debía tener una función social (Machado, 2017), el enfoque legislativo cambió de énfasis en tanto que la reforma de 1961 ya no buscaba definir o clarificar los derechos de propiedad sino que se fundamentaba en la redistribución de ésta a través de la intervención directa del Estado. La implementación de la extinción de dominio allí expuesto fue retomada entonces de la Ley 200 de 1936, permitiendo la adjudicación de más del 76% de las tierras entregadas al Instituto Colombiano de Reforma Agraria durante el periodo comprendido entre 1961 y 1983 (ONU, 2001).

Es así como en su artículo primero la ley dice inspirarse en el principio del bien común, reconociendo la necesidad de incrementar y extender el acceso al ejercicio del “derecho natural a la propiedad” sobre la tierra a más sectores de la población rural colombiana, planteando como requisitos la conservación y que debía dársele uso de interés social. De esta manera, en la Ley se proponen seis objetivos que pueden agruparse en que buscaban regular sobre: la estructura de la tierra al darle un carácter social, la explotación y producción, y sobre las condiciones de vida de las comunidades campesinas.

Respecto a la estructura agraria, se propuso:

²² Señal Memoria. (2015). Discurso de Alberto Lleras- Reforma Agraria - 1962. [Vídeo]. Youtube. <https://bit.ly/3O38677>

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal (Colombia. Congreso de la República. 1961. Artículo 1).

En cuanto a la explotación, se propuso a partir de la creación de programas que proveyeran la distribución ordenada de las tierras aptas para explotación agropecuaria, incultas, ociosas o deficientemente utilizadas, fomentar la adecuada explotación económica y la utilización social de estas tierras rurales y su racional aprovechamiento. Para regular la producción agrícola y ganadera “en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos” (Colombia. Congreso de la República. 1961. Artículo 1, numeral tercero), dispuso acrecer el volumen global de esta, aumentando la productividad de las explotaciones a partir de la aplicación de “técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características” (Colombia. Congreso de la República. 1961. Artículo 1, numeral tercero).

En relación con las condiciones de vida de las comunidades campesinas, en la Ley se reconoció la necesidad de crear condiciones para que los pequeños arrendatarios y aparceros gozaran de mejores garantías para que, de esta manera, tanto ellos como los asalariados agrícolas tuvieran más fácil acceso a la propiedad sobre la tierra. De allí que se propuso elevar las condiciones de vida de las comunidades campesinas a partir de asistencia técnica, crédito agrícola, vivienda, organización de los mercados, salud y seguridad social. Así mismo, propuso asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

Uno de los ejes centrales de esta Ley de Reforma Agraria fue la Adquisición de Tierras, con lo cual buscaba implementarse para hacer frente a la concentración, acumulación, mala utilización de la tierra y mejorar las condiciones de arrendatarios, aparceros y asalariados rurales que estaban siendo explotados (Gómez, 2016). Para el cumplimiento de estos objetivos se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, un establecimiento de carácter público con autonomía administrativa y patrimonial en el que se invirtieron más de 3.500 millones de dólares para el cumplimiento de sus funciones (ONU, 2001).

Dentro de las responsabilidades encargadas a esta institución, se encontraba tanto cumplir con lo mencionado anteriormente, como con la ejecución de lo planteado en la totalidad de la norma. Se entiende entonces que esta institución cumplió un rol fundamental en términos de ejecución de la política de Reforma Agraria, por ello y dada su importancia, será abordada de manera particular más adelante.

En la Ley se decreta la creación de otras instancias burocráticas e institucionales para la viabilización del cumplimiento de la norma, que permiten configurar un ensamblaje institucional para el desarrollo de esta, a partir del Consejo Nacional Agrario, las Corporaciones Regionales de Desarrollo y la figura de Procuradores Agrarios.

Es así como se constituyó el Consejo Nacional Agrario, el órgano consultivo del Gobierno y el INCORA al cual, en el artículo 9 del documento se le asignaron las funciones de: tener sesiones ordinarias con la intención de examinar las actividades desarrolladas por el Instituto y formular las observaciones que considere pertinentes; indicar y brindar recomendaciones que permitan orientar acción y procedimientos que debe usar la Reforma en las zonas a las que deba extenderse; tramitar las consultas del Instituto y del gobierno respecto al tema agrario y, en términos generales, estudiar la política agraria del país para proponer las medidas indicadas para el cumplimiento de las disposiciones.

Este órgano sería integrado por directores de: el Ministerio de Agricultura (quien lo presidiría), el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Obras Públicas; también estaba integrado por representantes de: el Departamento Nacional de Planeación, uno de la Federación Nacional de Cafeteros, uno de las Cooperativas Agropecuarias, dos de las Organizaciones de Trabajadores Rurales que enviarían listas para ser elegidos por el gobierno, uno de la Sociedad de Agricultores de Colombia, uno de la Federación Nacional de Ganaderos y, finalmente, la Secretaría Técnica del Consejo Social Agrario a cargo del INCORA.

Así mismo, a través del capítulo IV, la ley dispuso la creación de la figura de Procuradores Agrarios en el artículo 12, quienes serían delegados de la Procuraduría General de la Nación por un período de dos años bajo las calidades exigidas por los Fiscales de los Tribunales Superiores. Sus funciones se encuentran especificadas en el artículo 13 y están relacionadas con: tomar parte en las actuaciones judiciales, administrativas y de policía relacionadas con los problemas rurales, tal como estaba establecido en las leyes que se encontraban vigentes; solicitar al INCORA u otras

entidades pertinentes acciones de recuperación de tierras de dominio público indebidamente ocupadas, revisión de baldíos y declaratorias de extinción de dominio.

También se encontraba dentro de las funciones de los Procuradores Agrarios colaborar con el Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales la vigilancia de que las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo en cuanto al salario mínimo, jornada laboral, descanso dominical, horas extra y demás garantías laborales para los trabajadores rurales, se cumplieran. Además, estarían encargados de intervenir a nombre del Ministerio Público en los conflictos presentados entre colonos y propietarios a raíz de las tierras ocupadas; velar porque las adjudicaciones dadas por el INCORA estuvieran dentro de las disposiciones legales y dar partes al gobierno y demás entidades sobre irregularidades encontradas.

A través del capítulo VI de la Ley se crearon las Corporaciones Regionales de Desarrollo, entidades que estarían encargadas del desarrollo económico “de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que, por virtud de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que, por virtud de su ubicación, su posición con respecto a las vías públicas, la extensión y continuidad de sus tierras colonizables y otros factores, constituyan también unidades económicas bien determinadas (Colombia. Congreso de la República. 1961. Artículo 19). Esta instancia podía crearse en cada municipio o departamento por iniciativa del Gobierno Nacional, del INCORA, las Asambleas Departamentales o de los Consejos Municipales.

En cuanto al componente social, en la Ley 135 se dispuso la creación de Unidades agrícolas Familiares, la adecuación de tierras para el cultivo a partir de los Distritos de Riego, Bonos Agrarios, Parcelaciones y Servicios Rurales orientados a “conseguir la eficiente explotación de las tierras y el mejoramiento del bienestar campesino” (artículo 95). En cuanto a las Unidades Agrícolas Familiares la ley tuvo en cuenta las pautas de la FAO orientadas a fortalecer las economías campesinas, repartiéndoles unidades agrícolas en las que no tenían capacidad de acumular bienes o activos a menos que el Estado les brindara la serie de bienes públicos que prometió en la norma (Machado, 2017, p. 60).

En la Ley, además, se contempla la asignación de recursos para la ejecución de la Política Agraria, por ello en el capítulo V se propuso la creación del Fondo Nacional Agrario, el cual estaba formado por:

- I. Las sumas que con destino a él se votearan en el Presupuesto Nacional, indicando que, por un período de 10 años a partir de la formulación de la ley, se debía destinar anualmente una cantidad no menor de cien millones de pesos (\$100.000.000.00), que el Gobierno debía incluir en el proyecto de presupuesto.
- II. El producto tanto de los empréstitos que el Gobierno o el INCORA contratara con destino al Fondo o al cumplimiento tanto de las funciones previstas como de aquellos contratados directamente por el Instituto, de conformidad con las facultades de que para ello queda investido, gozando de la garantía de que el Estado les autorizara.
- III. Los Bonos Agrarios que el Gobierno emitía y entregaba al Fondo para el cumplimiento de los fines de la Ley
- IV. Los recargos en el impuesto predial que la ley autorice establecer para ese objeto.
- V. El producto de las tasas de valorización que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria pudiera recaudar.
- VI. Las donaciones y auxilios que le hicieran personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras y entidades internacionales.
- VII. Las sumas o valores que el INCORA recibiera en pago por las tierras que enajenaba y de los servicios que prestaba que estuvieran autorizados para ser remunerados.
- VIII. Las propiedades que el Instituto adquiriera a cualquier título.

En cuanto a estos recursos, en la ley se dispuso que los bienes que ingresaran al Fondo Nacional Agrario serían considerados patrimonio propio del INCORA y no dependía del gobierno su destinación, sino que esta responsabilidad correspondía plenamente al Instituto. Además, se indicó que, con el visto bueno del Ministerio de Agricultura, el INCORA podía ceder algunos de estos bienes a las Corporaciones Regionales de Desarrollo y se tuvo en cuenta sancionar a aquellos funcionarios que, en provecho suyo o de un tercero hiciera uso indebido de los bienes que en razón de sus funciones le fueran confiados, de conformidad con las disposiciones del Código Penal.

La ley estableció procedimientos para la adquisición de tierras privadas en el capítulo XI y mecanismos de extinción de dominio en el capítulo VII. De esta manera, se autorizó al INCORA para la adquisición de propiedades o mejoras de propiedad privada de particulares o entidades de derecho público y decretar la expropiación de estas con fines de interés social y de utilidad pública para la ejecución de programas descritos en el artículo 54, que se relacionaban con:

Dotar de tierra a los campesinos e indígenas que no la tuvieran, en particular a los habitantes de regiones caracterizadas por la alta concentración de la propiedad y, respecto a las comunidades indígenas, indicó que se debían recuperar los resguardos ocupados por colonos. Además, contempló entregar tierras a habitantes sobrevivientes de calamidades públicas naturales.

Dar utilización social y distribuir entre los campesinos tierras aptas para la explotación agropecuaria que estuvieran habilitadas para uso por aluvión o desecación espontánea y cuyo dominio correspondiera a títulos de particulares. También buscó establecer tierras comunales de pastoreo en terrenos colindantes con las Unidades Agrícolas Familiares.

Redistribuir mediante el establecimiento de unidades de explotación comunales, familiares, cooperativas o asociativas, la propiedad de tierras adecuadas en extensión y destinación a las condiciones sociales y económicas de la región en que éstas se establecieran.

Convertir a los pequeños arrendatarios o aparceros en propietarios y reubicar a los pequeños propietarios y poseedores de tierras que hubieran de ser puestas fuera de explotación; modificar la estructura de la propiedad en los distritos de adecuación de tierras que hubiera construido el INCORA y reestructurar zonas de minifundio para establecer unidades asociativas de explotación.

Construir, ampliar, reparar o mantener vías de acceso a las zonas rurales e instalar servicios públicos.

En cuanto a asistencia técnica, se propuso en la norma la recuperación de tierras con la intención de dotar de centros de investigación, granjas de demostración y experimentación agrícola, concentraciones de desarrollo, escuelas, locales para industrias agrícolas, cooperativas y centros de conservación y almacenamiento de productos agropecuarios, así como dotar de tierras a cooperativas agropecuarias y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras - HIMAT para la ejecución de obras de riego, canalización, avenamiento y adecuación de tierras.

Lo anterior, con la intención de dar cumplimiento a lo estipulado en la norma, teniendo en cuenta hacer frente a la erosión de los suelos, efectuar reforestaciones y facilitar en las zonas rurales las obras de riego y avenamiento, el tránsito y los transportes, según se indica en el artículo 54.

La adquisición de estas tierras podía hacerse a través de una negociación directa o por expropiación y la ejecución de estos programas por parte del INCORA se haría teniendo en cuenta que se hiciera en baldíos fácilmente accesibles a campesinos de regiones específicas. Cuando fuera

necesario adquirir tierras de propiedad privada se tendría en cuenta el siguiente orden de parcelación:

- I. Tierras incultas no cobijadas por reglas de extinción de dominio.
- II. Tierras inadecuadamente explotadas.
- III. Predios que en su totalidad o en parte importante hubiera sido explotado por medio de arrendamientos o aparceros, cuando el propietario no ejerciera la dirección de la explotación y no tuviera a su cargo el contrato de aparcería.
- IV. Tierras adecuadamente explotadas cuyos propietarios estuvieran dispuestos a enajenar voluntariamente.

Por último, el artículo 59 es dedicado a explicar el proceso de expropiación, indicando que cuando el propietario no aceptara la oferta realizada en la negociación directa, el gerente general del INCORA estaría facultado para llevar a cabo la expropiación del terreno y los derechos sobre este, debiendo elaborarse una resolución sobre la decisión tomada. A continuación debía realizarse la demanda de expropiación ante el Tribunal Administrativo correspondiente al territorio donde se encontraba el predio, ante lo que esta institución debía emitir un auto admisorio o de rechazo frente a la solicitud. A ello le siguen las fases de: allanamiento, impugnación, pruebas, registro del proyecto, sentencia, recursos, entrega anticipada antes del avalúo, avalúo y entrega de bienes e indemnización. En caso de que el Tribunal negara la demanda, debía restituirse el inmueble y realizar las acciones de reparación correspondientes.

3.3 Fases de ejecución la Ley

Al sancionamiento de la Ley 135 de 1961 le siguieron una serie de períodos que guiaron la transición entre la intervención directa que se propuso el Estado a partir de la propuesta de Reforma Agraria y el dominio de mercados de tierra que propuso la Ley 160 de 1994, que fue la siguiente norma sancionada sobre Reforma Agraria. Los criterios para la separación de estos períodos están basados tanto en el marco normativo, legal, institucional y las orientaciones dadas por los gobiernos en términos económicos, políticos y sociales como en las presiones de los distintos sectores interesados en el desarrollo de la política (ONU, 2001).

En el período comprendido entre 1962 a 1967, el Estado se concentró en la organización del ensamblaje institucional facultado para la ejecución de ley y la iniciación de algunos programas de redistribución. De esta manera, se crean el INCORA, el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario y la figura de procuradores agrarios.

Para ello se acudió a la cooperación financiera internacional, por tanto fue una época marcada por la injerencia en el país de misiones técnicas procedentes de Estados Unidos, México, Perú, Francia, Holanda, Israel e Inglaterra, y de organismos como la OEA, la FAO y la CEPAL. Por su parte, la cooperación financiera internacional se dio a través de la Asociación Interamericana de Desarrollo - AID, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento - BIRF y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA de la ONU.

En esta fase ingresan 357.861 hectáreas de tierras adquiridas por el INCORA al FNA, de las que el 25% corresponde a compras, el 72,4% a cesiones y el 1,6% restante a expropiaciones (ONU, 2001). Al considerar esto insuficiente, desde 1964 empieza el gobierno nacional a pensar en modificaciones para la Ley que agilizaran la intervención a la propiedad privada e iniciaran un proceso redistributivo más real.

Sin embargo, este período de ejecución de la norma le correspondió al gobierno del expresidente conservador y enemigo de la redistribución de tierras Guillermo Valencia, quien gobernó entre 1962 y 1966, incumplió los aportes presupuestales del INCORA y direccionó su accionar hacia la construcción de obras de infraestructura (Vélez, 2012).

El segundo período fue el comprendido entre 1968 y 1972, caracterizado por la revitalización e intensificación de la reforma agraria en tanto en esta fase se buscaba modificar la legislación existente para acelerar procesos de intervención sobre la tenencia de la tierra y proteger los aparceros. Para ello, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, comprendido entre 1966 y 1970 aprueba la ley 1ª de 1968 conocida como Ley de Arrendatarios y Aparceros. En esta norma se disponen instrumentos legales para el cumplimiento de lo enunciado, donde se fijan nuevas causales de expropiación y se reglamenta la Unidad Agrícola Familiar para cubrir las explotaciones distribuidas de manera individual a los campesinos cubiertos por los programas institucionales.

En este período se realizó el Segundo Censo Nacional Agropecuario, entre 1970 y 1971, donde se recopiló información de 901 municipios que fue utilizada durante toda la década para la

toma de decisiones. Estos datos se relacionaban con el tamaño, la superficie, tipo de aprovechamiento, tenencia, número de informantes, formas de manejo de la explotación, información sobre cultivos permanentes, temporales y sistemas pecuarios (IGAC, 2012).

A pesar de contar con esta información, también fue un período donde se intensificaron los conflictos en el campo debido a que, contrario a lo que decía buscarse, esta reforma significó un retroceso y empeoramiento de la situación de los campesinos que, además, fueron desalojados de los predios en que se encontraban por los propietarios con la intención de:

Evitar que solicitaran la adjudicación de las tierras que trabajaban, o iniciaran reclamaciones por el pago de “mejoras” realizadas por ellos en los predios. El proceso de redistribución de la propiedad adelantado por el INCORA se estancó: de un poco más de 71.000 aparceros inscritos en 1968 aspirando a 514.000 hectáreas, apenas se adquiere el 20 por ciento de las tierras para beneficiar al 12 por ciento de los aspirantes (ONU, 2001, p. 13).

En este período aumenta la cantidad de tierras compradas y expropiadas, el número de familias beneficiadas, la titulación de baldíos, la creación de empresas comunitarias y organizaciones campesinas beneficiadas con la adjudicación de tierras. Aumenta por parte del INCORA la adecuación de tierras, vías e infraestructura social, pero disminuyen las concesiones y, a una década de impulso del Instituto, aumenta su planta de personal.

Después de una evaluación realizada por una comisión de expertos y parlamentarios seleccionados por el gobierno, se llegó a cuatro conclusiones que guían decisiones para la reorientación y aceleración de la transformación que se esperaba en el sector campesino en cuanto a desarrollo agropecuario. Estas se relacionaban con:

- I. Necesidad de establecer los costos que ha demandado la ejecución de los diversos programas y proyectos, así como sus beneficios en lo económico, social, cultural y político, para controlar la eficacia de las inversiones, rectificar los errores y mejorar la planeación de la reforma.
- II. Existencia de un exagerado énfasis en el desarrollo físico antes que en el social, explicado por la ausencia de una organización campesina.

- III. Necesidad de programar las inversiones y las distintas acciones del INCORA, con miras a asegurar la oportuna ejecución de las obras y propiciar una rápida utilización de las tierras.
- IV. Mejorar la regionalización de los objetivos y programas e incrementar la participación campesina (ONU, 2001, p. 13 - 14).

En el tercer período coinciden diferentes analistas del proceso de Reforma Agraria en caracterizarlo como un momento de decadencia del programa de Reforma Agraria y su andamiaje institucional. Para Mariano Arango (1987) y Manuel Rojas (2001) va de 1973 a 1983 y lo nombran como un proceso de desmonte institucional o desmonte de la reforma; para Álvaro Balcázar (2001) comprende de 1973 a 2002 y se trata de un proceso de decadencia; y para Absalón Machado (2007) se trata de la congelación del proceso reformista y va de 1974 a 1988. En esta franja de tiempo se hizo énfasis en la capitalización y modernización tecnológica de la agricultura y la incorporación de nuevas tierras a la producción, en desarrollo de un acuerdo político entre el Congreso, el gobierno y los gremios de la producción agrícola, conocido como Acuerdo de Chicoral.

A partir del desplazamiento de las comunidades campesinas después de promulgada la Ley 1ª de 1968, el gobierno del expresidente Lleras Restrepo, conociendo la influencia de los terratenientes sobre los funcionarios locales, creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC (Vélez, 2012), que alentó procesos de recuperación de tierras sobre todo en la Costa Atlántica que fueron fuertemente reprimidos por las fuerzas militares en alianza con los terratenientes (Uribe, 2013).

A ello le siguió el fomento de la migración de campesinos hacia las ciudades a partir de promesas de mejoras en la calidad de vida y aumento salarial, sin embargo ni la represión ni estas promesas fueron suficientes para evitarlo. La administración siguiente, encabezada por el expresidente Misael Pastrana Borrero entre 1970 y 1974, siguió los planteamientos del exasesor económico de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, Launchin Currie para quien no había que detener el proceso de desplazamiento de los campesinos sino alentarlos, a partir del mejoramiento de las condiciones de trabajo en las ciudades para las poblaciones campesinas (Vélez, 2012).

Para ello, se propusieron programas de construcción masiva de viviendas de bajo costo en las ciudades, financiado mediante ahorro privado y se fomentó la agricultura comercial exportadora más que la de tenencia y bajo el supuesto de responder a la movilización campesina

fomentada principalmente por la ANUC, se reunieron en el pueblo tolimense de Chicoral, el 6 de enero de 1972, los auspicios del Ministerio de Agricultura, dirigentes políticos de los partidos Conservador y Liberal y empresarios del sector agropecuario en torno a lo que se nombró como el Pacto de Chicoral (Vélez, 2012), que se trató de que:

En un confortable campamento de la Caja Agraria en la localidad de Chicoral, al nororiente del departamento del Tolima, comenzó una reunión de varios días entre funcionarios del Gobierno, encabezados por el ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo. Asistieron, además, una comisión de congresistas del Partido Conservador y del Partido Liberal, quienes prepararon el documento base para la discusión, y representantes de los gremios rurales. En la reunión no estuvo presente ningún representante de la ANUC (Uribe, 2013, p. 487).

Uribe (2013) señala que en esta reunión la élite terrateniente estuvo sobre representada, dado que la comisión bipartidista estuvo integrada por terratenientes tradicionales y que, a partir de allí, se tomaron decisiones que estaban abiertamente a favor de los grandes propietarios de las tierras, lo cual condujeron paulatinamente al debilitamiento del INCORA debido en un primer momento a la destitución de funcionarios y a la incitación permanente a su renuncia, a través de amenazas y terror psicológico.

En el Pacto de Chicoral se acordó modificar la legislación agraria existente y este encuentro se materializó en varias leyes: la Ley 4ª de 1973, que hizo más exigentes y burocratizados los requisitos de expropiación y modificó las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1 de 1968; la Ley 5ª de 1973, creó mecanismos financieros para incentivar la modernización de la gran hacienda tradicional y creó el Fondo Financiero Agropecuario, orientado a la financiación de la agricultura, que reemplazó al Fondo Financiero Agrario orientado a la financiación de adquisición de las mismas; y la Ley 6ª de 1975 o Ley de Aparcería expedida durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974- 1978), que retomó esa figura de la Ley 100 de 1944 y reformó la ley 1 de 1968 (Uribe, 2013; Vélez, 2012).

La ley 6ª del año 1975 permitió el contrato de trabajo a término fijo, entrega de pequeñas parcelas en arriendo y el suministro de las de estas del tamaño de media hectárea a peones para el cultivo de pan coger. En este año los aportes presupuestales del INCORA se redujeron de manera constante a lo largo de los gobiernos de Misael Pastrana y el gobierno de Alfonso López Michelsen (Vélez, 2012).

De esta forma se modificaron las leyes de Reforma Agraria anteriores a partir de retomar la Ley 100 de 1944 para favorecer, aún más, a los propietarios. Este acuerdo abrió paso a la política de Desarrollo Rural Integrado bajo el gobierno de López Michelsen, definido como una nueva forma de desarrollo rural, el cual contaba con los componentes de: investigación y difusión tecnológica que se enmarcaron en programas de “Revolución Verde” que hacía énfasis en la aplicación de agroquímicos y modificaciones genéticas en los productos del campo, financiados por la banca multilateral; crédito vinculado a asistencia técnica, mercadeo e infraestructura física y social.

De esta manera, la Reforma Agraria quedaba reducida a acuerdos y créditos monetarios, lo que resultó en que entre 1975 y 1995 se abrieran ventanas de oportunidad para que los narcotraficantes hicieran compras significativas de tierras en distintos municipios, contribuyendo notoriamente a la concentración de la propiedad y desplazamiento de la población campesina (Uribe, 2013).

El siguiente período fue el comprendido entre 1983 a 1987, reconocido como el momento de recuperación de la gestión institucional. Para este momento se habían presentado negociaciones con distintos grupos subversivos y, a partir de allí se le encarga al INCORA, además de las funciones que ya tenía, la dotación de tierras y provisión de otros servicios a los indultados, a partir de la Ley de Amnistía (ONU, 2001). De allí que la orientación a esta institución sea participar en el Plan Nacional de Rehabilitación, para ampliar y reforzar los programas de adquisición de tierras, obras de infraestructura, programas agropecuarios de fomento, vivienda, crédito, asistencia técnica, capacitación y organización campesina.

El último período antes de la expedición de la Ley 160 de 1994 es el ocurrido entre 1988 a 1994. En este momento se expide la Ley 30 de 1988 con orientaciones de lograr una acción coordinada de instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de las comunidades campesinas; simplificar los trámites para la adquisición de tierras y entrega de estas a los campesinos y proveer de una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de sus programas (ONU, 2001).

A pesar de que en este período se incrementa la titulación de baldíos, hay una mayor atención a las comunidades indígenas a través de la ampliación y constitución de resguardos y aumenta el apoyo a la colonización en zonas ya ocupadas, los esfuerzos institucionales y resultados

en cuanto a la distribución de la tierra son precarios e insuficientes. Esto, si se tiene en cuenta que solo se resolvió la situación del 3,8% de la población solicitante de tierras, según datos de la ONU (2001).

A partir del panorama presentado, vemos que la intervención del Estado se basó en intentar mejorar las condiciones de la población campesina principalmente a través de créditos, bonos y asistencia técnica, así como de la entrega de tierras conseguidas de la compra a grandes propietarios. Sin embargo, a partir de esto no se logró disminuir las condiciones de elevada concentración de la propiedad rural que ha sido una constante histórica en el país y, por el contrario, se ha generado una presión poblacional sobre la tierra al convertirla en un factor escaso, habiendo cada vez más gente y menos tierra disponible (Uribe, 2013).

Lo anterior, a partir de un crecimiento del Estado a través del fortalecimiento de instituciones que pusieron en marcha un cambio de una tendencia acumulativa hacia la expansión de la desigualdad desde un estilo de desarrollo con sesgo anticampesino que reduce las oportunidades de acceso a la tierra para las poblaciones campesinas configurándose, tal como lo indica Uribe (2013) una relación estrecha entre el estilo de desarrollo y la durabilidad de la guerra al haber una expulsión constante de la población rural hacia la una frontera agrícola en creciente expansión y la informalidad e ilegalidad en los contextos urbanos hacia donde los campesinos son desplazados.

3.4 Papel de las instituciones y los recursos otorgados para su desarrollo

En la Ley 135 de 1961 se estableció que el INCORA sería la institución encargada de ejecutar la Reforma Agraria y se le asignaron una serie de encargos y tareas administrativas tendientes a solucionar conflictos sociales que estaban relacionadas con: administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas; administrar el Fondo Nacional Agrario y obtener la información necesaria para orientar el desarrollo económico en las distintas zonas rurales del país, especialmente en lo que concierne a la tenencia y explotación de las tierras, uso de las aguas, recuperación de superficies inundables y lucha contra la erosión.

Además de esto, se le asignó la responsabilidad de clarificar la situación de la propiedad sobre la tierra; promover labores de recuperación de tierras y construcción de vías; labores de conservación forestal y vigilancia de bosques nacionales; y en general, lo relacionado con la

administración y el cumplimiento de lo dispuesto en la norma. Según Gómez (2016), a esta institución se le encargó también la tarea tanto de hacer frente a la concentración y la mala utilización de la tierra como a mejorar las condiciones económicas y sociales de arrendatarios, aparceros y asalariados rurales que se encontraban en condiciones de explotación y otro de sus fines esenciales fue hacer frente al fenómeno del desplazamiento de las comunidades campesinas por la falta de tierras y oportunidades.

Para ello, parte de las estrategias enunciadas por el Estado a partir de la Ley fue fomentar la propiedad, la asistencia técnica, la comercialización y el cuidado de los recursos naturales, además de realizar negociaciones directas o voluntarias con los propietarios, teniéndolos en cuenta para “mitigar, por ejemplo, la expulsión violenta de campesinos de sus tierras, el desarraigo, la pérdida de sus bienes, a raíz de las acciones violentas de grupos armados” (Gómez, 2016, sp).

A la ejecución de esto se le sumaban las dificultades que el programa de Adquisición de Tierras debió superar, entre ellas lo relacionado con:

Una tendencia creciente sobre la oferta de venta de predios, frente a una demanda de tierras por parte de los campesinos, sin recursos, lo que estimuló un incremento en los precios y a su vez, presiones políticas indebidas sobre los involucrados en las negociaciones. Así mismo, se puede señalar la falta de procedimientos en la ley y una reglamentación insuficiente sobre los avalúos comerciales que ocasionó, en la mayoría de los casos, ventajas desmedidas para algunas de las partes (Gómez, 2016, sp).

A partir de esta asignación de responsabilidades se crea todo un andamiaje institucional que integra al Fondo Nacional Agrario y demás entidades y burocracias enunciadas, que permite pensarnos el Estado como un número de instituciones particulares que, juntas, constituyen una realidad e interactúan como parte de lo que se considera sistema estatal, tal como retoma Trouillot (2011) de Milband (1969). Es entonces necesario entender al Estado no como una cosa en sí, sino como un conjunto de prácticas y procesos ligados a instituciones y aparatos tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Lo anterior debe relacionarse con la injerencia de organismos no gubernamentales de instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial, el BID, la FAO y demás entidades internacionales que, a partir de su inversión monetaria asumieron prácticas que “producen efectos

estatales tan poderosos como los de los gobiernos nacionales” (Trouillot, 2011, p. 160). Esta diferenciación cada vez más delgada entre ámbitos nacionales, supranacionales y nuevos ensamblajes institucionales promueve, tal como indica Sassen (2006) “una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo espacial, lo temporal y lo normativo” (p. 96).

Lo anterior no indica una pérdida de dominio por parte de los Estado-nación, sino que la globalización ha debido alimentarse de lo establecido en cada Estado para la composición de un orden global que se compone del territorio, la autoridad y los derechos que surgen de las luchas e intereses colectivos buscados por los habitantes de cada nación, para intentar homogeneizarlos en una estructura global. De esta manera, no son destruidas las capacidades específicas de cada nación por completo sino que son usadas como elementos constitutivos de la globalización (Sassen, 2006).

Así, el Estado-nación pierde autoridad territorial al reordenar su andamiaje en beneficio de la constitución de instituciones globales, intercambiando claves de lo global dentro de las instituciones nacionales. Esto puede observarse en los esfuerzos realizados por el Estado nacional para hacer parte de un espacio global estandarizado a partir de las órdenes que emite para orientar las operaciones de las empresas y los mercados, ajustando los marcos jurídicos a las exigencias del contexto internacional.

Lo mencionado, como parte de una lógica organizadora que no es parte solo del ámbito nacional sino que surge de la imposición de un orden supranacional que consiste en la formación de redes globales de centros financieros que hacen parte de mercados globales. Tal puede ser la intención de la financiación otorgada por fondos de financiación extranjeros que posibilitaron el desarrollo de las instituciones y programas nacionales alrededor de la Reforma Agraria, insertar el país en dicha red global.

Lo anterior, tal como indica Sassen (2006) ayuda a comprender que no siempre se cumple la tesis propuesta de que “la autoridad del Estado es territorialmente absoluta y mutuamente excluyente respecto de lo global” (p. 104), pero tampoco esto indica que en lo global y lo nacional se encuentren dos territorialidades con temporalidades específicas, sino que se produce “una nueva zona fronteriza donde dos temporalidades muy diferentes se intersectan y pueden constituir una condición nueva” (ibid., p. 104). Se trata entonces de una interacción político-económica que

altera las estructuras de las instituciones nacionales produciendo la formación de dinámicas económicas y políticas que impulsan la formación de ensamblajes institucionales, interacciones que no se producen en condiciones de igualdad, sino que hay una estructura de poder geopolítico que se impone sobre la misma.

El hecho de que las capacidades instrumentales nacionales sean desalojadas de sus nichos globales y pasen a ser elementos constitutivos de la globalización tiene repercusiones en la esfera pública y privada de las naciones (Sassen, 2006) debido a que el imperio de la ley, que había sido clave en el fortalecimiento de la autoridad y proteccionismo nacional, pasó a ser un nodo central de privatización y posterior desregulación neoliberal de los asuntos nacionales.

Los procesos enunciados no hacen parte de lo que corresponde a un Estado en proceso de adaptación sino, indicaría Sassen (2006), a la combinación dinámicas que producen una nueva lógica de organización donde se presentan realineaciones dentro del Estado. Esto produce como resultado privatización, desregulación, comercialización de las funciones públicas y aumento en el número y poder de organismos reguladores especializados dentro de la administración pública. Otro resultado de la reconstitución de la separación entre lo público y lo privado se relaciona con el fortalecimiento de las élites económicas quien es símbolo de la legitimidad de que goza la propiedad privada.

A partir de allí podemos comprender que la modernidad se encargó de desdibujar las fronteras entre lo local y lo global, tal como indicaba Appadurai (2001), haciendo que lo local no pueda entenderse sin la comprensión de los procesos globales que le guían y que agudizan los conflictos en las localidades, en especial en lo relacionado con temas tan sensibles como el campo colombiano, donde a partir de la legislación se fueron fortaleciendo las élites económicas integrada por poseedores de grandes extensiones de tierras.

En ese sentido, puede indicarse que la mediocridad en el crecimiento económico de la población campesina en el país, el estancamiento industrial, el desempleo, la informalidad, la pobreza y desigualdad no se deban necesariamente a la prolongación del conflicto armado, sino que este sea consecuencia tanto de las condiciones anteriores como de lo que nombraría Uribe (2013) un desarrollo pensado desde un sesgo anticampesino.

4 El mercado de tierras a partir del surgimiento de la Ley 160 de 1994

Después del surgimiento de la Ley 135 de 1961, se presentaron modificaciones, en la década de los 70, encaminadas a tranquilizar a las élites que se sentían amenazadas con lo estipulado en la norma. El Estado, por su parte, acogió los lineamientos establecidos en el marco de la “Revolución Verde”, propuesta elaborada por el Banco Mundial, que en el país dio principal importancia al Desarrollo Rural Integral y constituyó una apertura desigual hacia el mercado internacional. Estas leyes abrieron paso a programas de Desarrollo Rural Integrado - DRI, a partir de la implementación de un Plan Nacional de Alimentación.

De esta manera, para la década de 1980 coexistieron de forma desarticulada tres programas gubernamentales que, en conjunto no resolvieron el problema de la estructura agraria: el DRI, el Plan Nacional de Rehabilitación²³ y la Reforma Agraria. Estos, por el contrario, aumentaron la concentración, principalmente por la compra de tierras, lo que permitió además la tenencia de estas por parte de narcotraficantes y, paralelamente, se dio paso el despojo por parte de grupos paramilitares. Estos tres programas fueron insuficientes para contrarrestar tanto a quienes se oponían a la redistribución como a las políticas que reforzaban la inequidad en el acceso a la tierra (Machado, 2017).

A pesar de las políticas implementadas, el conflicto armado continuó aumentando, junto con el accionar paramilitar que debilitó el movimiento campesino a partir del destierro, la persecución y el asesinato de líderes, lo que hizo que disminuyeran también, aunque sin desaparecer, las exigencias por la Reforma Agraria y aumentaran las reclamaciones por protección en términos de Derechos Humanos y los reclamos por la insuficiencia de bienes públicos en las ruralidades.

A finales de la década, en 1988, bajo el gobierno de Virgilio Barco, se implementó la Ley 30, el último intento reformista del siglo XX, con la que se buscó reactivar los intentos de Reforma Agraria, dirigiendo la discusión hacia la eliminación de las trabas existentes para la redistribución, lo cual giraba en torno a la calificación de los predios y las estrategias que para ello se usaban. La ley propuso entonces:

²³ Se trató de una estrategia del gobierno nacional, como parte de una política de paz, que tuvo como objetivo central generar ámbitos para la convivencia pacífica a través de acciones encaminadas a la reconciliación nacional. Lo anterior, dado el reconocimiento de la debilidad del Estado en cuanto a presencia institucional en los territorios donde más se vivía el conflicto armado.

que eran susceptibles de adquisición por negociación directa y expropiación para la Reforma Agraria todos los inmuebles rurales, un concepto incluso más amplio que el definido en la Ley 135 de 1961, que priorizaba la afectación de predios según su grado de explotación (Machado, 2017, p. 66).

Sin embargo, en la década de 1990, bajo el gobierno del expresidente César Gaviria, el país se abre paso hacia la apertura económica y acoge las propuestas de las tesis neoliberales, marco en el cual, la política agraria deja de lado la intervención directa del Estado en la redistribución de la tierra e interpreta esta como un producto que puede ser comercializado, insertándola en las dinámicas de oferta y demanda del mercado, consolidándose de esta manera el mercado de tierras y abandonando la idea de redistribución. De allí el surgimiento de la Ley 160 de 1994, que implementó una línea de crédito subsidiada por el gobierno para que los mismos campesinos, pequeños productores y minifundistas fueran quienes negociaran con los propietarios la compra de las tierras, siendo el INCORA la institución encargada de “facilitar” la negociación o asesorando el proceso.

Por lo anterior, el presente capítulo enuncia las características de los retrocesos presentados después de la Ley 135 de 1961, que fomentaron la competitividad y la internacionalización, institucionalizando mecanismos que posibiliten el desarrollo capitalista y los conflictos que de allí se derivan. Además, se ocupa de la descripción y componentes de la Ley 160 de 1994, a partir de la cual ya no se habla de Reforma Agraria, sino de la creación de un Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableciendo subsidios para la adquisición de tierras.

4.1 Internacionalización y competencia en las modificaciones a la Reforma Agraria de 1961

Con las modificaciones realizadas a la Ley 135 de Reforma Agraria, que se presentaron principalmente desde la década de los 70, se institucionalizaron mecanismos para alcanzar las exigencias requeridas para el desarrollo capitalista, sin que se prestara atención a la necesaria redistribución de la tierra, abandonando entonces las pretensiones de Reforma Agraria que se habían dado hasta el momento e imponiendo mecanismos que “terminaron haciendo imposible la

expropiación de tierras y su redistribución” (Albán, 2011, p. 349), fomentando la competitividad y la internacionalización.

Así, la Ley 4^a de 1973 introdujo instrumentos para calificar los predios y la posibilidad de afectación y expropiación por parte del Estado, lo cual requería determinar mínimos de productividad por cultivo y por región, procedimiento que según Albán (2011), hizo más inoperante la misión del INCORA. Esta ley estableció el criterio de renta presuntiva, a partir de la que el Estado reconoció:

La actividad productiva del propietario de la explotación como garantía para no intervenirla, con lo que desapareció la posibilidad de redistribuir tierras en el interior de la frontera; el acceso a la misma para los campesinos carentes de ella quedó limitado a las titulaciones de baldíos (colonizaciones) (Fajardo, 2014, p.46).

Por su parte, la Ley 5^a de ese mismo año estableció créditos para los campesinos orientados al componente de asistencia técnica y definiendo las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios, abandonando la redistribución, que antes al menos se nombraba y privilegiando, en su lugar, la eficiencia productiva (Albán, 2011). La Ley 6^a de 1975, a pesar de reconocer nuevamente la aparcería como relación productiva que garantiza la producción y estabilidad social en el campo (Fajardo, 2014), no buscó intervenir sobre los factores causantes de la expulsión masiva de campesinos ni constituyó una solución jurídica para los reclamos que estaban realizando, sino que promovió la coexistencia de distintas formas de explotación capitalista, dando una estocada final a la Reforma Agraria antes propuesta (Machado, 1991 y Albán, 2011).

En la frontera agrícola, se reemplazó la redistribución por un programa colonizaciones en la Amazonía, Orinoquía, el Pacífico y el interior del Caribe, principalmente en las localidades de selvas húmedas y semihúmedas, donde las condiciones de marginalidad y la reducida presencia del Estado en términos de oportunidades sociales propiciarían, años más tarde, el cultivo y apropiación de la economía a base de cultivos de uso ilícito, como la marihuana, la coca y amapola, lo cual profundizaría los conflictos internos del país (Fajardo, 2014).

La competitividad e internacionalización se reforzaron desde la implementación del programa de Desarrollo Rural Integrado - DRI, impulsado por el gobierno de López Michelsen, a partir del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, bajo el discurso gubernamental que enunciaba pretensiones concretas: mejorar las condiciones nutricionales de las comunidades de

más bajos recursos, dado que esto traía consecuencias en su educación; subsanar los vacíos de las anteriores Reformas Agrarias y dar a los pequeños productores campesinos créditos, asistencia técnica, vías, salud, educación y electrificación (Albán, 2011). Sin embargo, ese programa tuvo resultados escasos y, por el contrario, se presentó una reducción de recursos que agravó la crisis de producción de alimentos que ya se venía presentando.

Lo cierto es que el programa de Desarrollo Rural Integral acogía la propuesta elaborada por el Banco Mundial que se enmarcaba en la *Revolución Verde*, que tenía como finalidad generar altas tasas de productividad agrícola, sobre la base de una producción extensiva de gran escala y el uso de productos de alta tecnología (Ceccon, 2008). Pero este proceso disponía un conjunto de prácticas en las que los campesinos eran concebidos desde la racionalidad (Arango, 1987), que solo les reconocía a partir de la posibilidad de tecnificar a los que contaban con “tierra suficiente”, haciendo énfasis en “«superar los obstáculos para la modernización de los campesinos» por la vía de los mejoramientos de la producción y la productividad agrícola” (Fajardo, 2014, p. 47).

La acogida de esta propuesta internacional por parte del gobierno nacional, derivó en la elaboración de políticas, programas y proyectos orientados al enfoque de seguridad alimentaria, que tuvo una inversión aproximada de US\$370 millones hasta la terminación de su segunda etapa en 1986, concordando con Fajardo (2014), quien afirma que el significado político e institucional de esto fue de mayor alcance, teniendo en cuenta que facilitó el tránsito de la política de Reforma Agraria de 1961 -que califica de sectorial e ineficaz-, a iniciativas con menores disensos entre los sectores de poder.

Los objetivos del Desarrollo Rural Integral en el país se basaron en aumentar ingresos y empleo de las comunidades campesinas, a partir de tecnologías que aceleraran la productividad de forma mecánica, en racionalizar la vinculación de los campesinos al mercado internacional y al aumento del gasto social y de infraestructura (Arango, 1987). De esta manera, el Pacto de Chicoral y las normas que de allí se desprendieron, fomentaron y favorecieron a empresarios campesinos.

Es así como las disposiciones legales representaron un retroceso o contrarreforma a la Reforma Agraria sancionada en 1961, además de modificar la idea de redistribución de la propiedad, también se tornó más en “una estrategia para prevenir que los pobres del campo tomaran tierras para alimentarse a sí mismos que una campaña para alimentar a los pobres de las ciudades” (Fajardo, 2014, p. 48). También terminó acelerando la concentración y acumulación de propiedades y favoreciendo la expulsión de campesinos de sus territorios (Albán, 2011).

Lo anterior hace parte de un contexto en el que las tierras que ingresaron al Fondo Nacional Agrario disminuyeron significativamente, pasando entre 1966 y 1972 de 63.293 a 14.032, y en cuanto a la extinción de dominio se pasaron de 267.819 a 27.307 hectáreas anuales entregadas en el mismo período de tiempo (Arango, 1987). En consecuencia, entre los años de 1962 y 1982 el Fondo Nacional Agrario entregó tierras solo al 4,36% y al 7,9%, si se tiene en cuenta la extinción de dominio, de las 800.00 familias que registraba el Censo Agropecuario de 1970, según cifras recopiladas por Arango (1987).

Para el año de 1984 el problema había aumentado, dado que habiendo 157.691 familias sin tierra requiriendo 34 millones de hectáreas frente al INCORA, la entidad invirtió sus recursos en 25 distritos de riego, con los que se ocuparon de la situación de 11.557 agricultores (Arango, 1987). De esta manera, “la tenencia de la tierra continuó altamente concentrada en los distritos, pues mientras el 55.3% de los propietarios menores de tres hectáreas poseían el 5% de la superficie, el 1% mayores de 50 poseía el 30.4%” (Arango, 1987, p. 209).

El DRI se desarrolló en el país en tres períodos de tiempo, siguiendo a Arango (1987), entre 1976 y 1979 se ofrece como estrategia productiva y se dota de recursos, entre 1980 y 1982 se presentó un proceso de deterioro dado que se le reducen recursos por déficit fiscal y entre 1983 y 1986 se recupera como estrategia productiva, pero sigue contando con escasos recursos. Por su parte, la lucha campesina se fortaleció en la década de los 80, intensificándose a finales de esta, a partir de lo que se formaron nuevas organizaciones políticas tanto urbanas como campesinas que exigían el mejoramiento de las condiciones de vida en las ruralidades, tales como la Unión Patriótica - UP, A Luchar, la Federación Nacional Sindical Agropecuaria - FENSA y la Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios - ANTA (Albán, 2011).

En respuesta a la movilización que se presentaba a inicios de 1980 debido al incremento de la violencia en el país, el gobierno del expresidente Belisario Betancur promulgó la Ley 35 de 1982 conocida como Ley de Amnistía, que fue un intento por salir de los conflictos a través de pactos y no de confrontaciones y a través de la cual se dictaban normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz y se decretaba amnistía general a “autores, cómplices o encubridores” de hechos constitutivos de delitos políticos como la rebelión, sedición o sublevación, excluyendo los homicidios cometidos fuera de combate o cuando la víctima estuviera indefensa y la tortura (ElPaís, 1982).

Para ese momento, se publicaba en el diario El País (1982), que con ello se buscaba avanzar “hacia la pacificación de las zonas afectadas desde hace casi treinta años por la violencia de la guerrilla” (párrafo 1), teniendo en cuenta que en ese momento en el país había seis grupos guerrilleros que contaban aproximadamente con cinco mil o seis mil personas que se encontraban en la clandestinidad, y podían acceder a las garantías que ofrecía la Ley tanto quienes se encontraban militando como los 350 presos políticos de los distintos grupos.

El reporte publica además, que dos de las principales organizaciones guerrilleras para ese momento (El Movimiento 19 de abril - M-19 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC) anunciaron su intención de deponer las armas sin rendirse, a la espera del cumplimiento de las reformas económicas y sociales propuestas gubernamentalmente, mientras que las demás, el Ejército Popular de Liberación - EPL, el Ejército de Liberación Nacional - ELN, el grupo Pedro León Arboleda y la Acción de Defensa Obrera rechazaron el ofrecimiento y anunciaron que seguirían la lucha armada (ElPaís, 1982). Lo que tenían en común tanto los grupos insurgentes que aceptaron la tregua como quienes no, era la denuncia de que la paz pasaba por la justicia social y esto tenía que ver con la solución de fondo de problemas como el hambre, la pobreza y la distribución de la tierra y exigían hechos concretos.

El expresidente prometió una forma distinta de solucionar los problemas del país y anunció complementar la Ley con una serie de decretos encaminados, en sus palabras, a combatir las causas de la sublevación, dentro de las que identificaba el analfabetismo, la falta de vivienda y las carencias sanitarias, queriendo solucionar “de fondo” las causas estructurales que encaminaron a los grupos a la toma de las armas; decía además que en su mandato trabajaría por reducir los niveles de pobreza, las desigualdades y la dependencia del país del exterior (ElPaís, 1982).

A pesar de que en el marco de esa política de paz, se decía que la Ley de Amnistía buscaba restablecer el funcionamiento del INCORA y que creó el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR para adelantar acciones sociales en contra de la violencia y para acompañar las actividades del Instituto, la norma terminó acelerando la compra de tierras, orientando a la entidad hacia esa labor, reduciendo al mínimo la expropiación de predios que no estaban siendo explotados, estimulando el mercado de tierras y favoreciendo a los latifundistas especuladores (Albán, 2011).

Para finales de la década de 1980, se inició una apertura económica que impulsó la importación masiva de alimentos y la venta de tierras, concretándose entonces el paso hacia la competitividad e internacionalización, coincidiendo con el proceso de descentralización y apertura

económica en el que estaba el país. En 1988 el gobierno de Virgilio Barco sanciona la Ley 30, que modificó y adicionó disposiciones a la Ley 135 de 1961 buscando:

Fomentar la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para la explotación agropecuaria y de las incultas, ociosas o deficientemente utilizadas, mediante programas que provean su distribución ordenada, su incorporación al área de explotación económica agraria y su racional (Colombia. Congreso de la República. 1988. Artículo 1, ordinal 2).

A partir de esto, se buscó lograr una acción coordinada entre las distintas instituciones del gobierno para elevar el nivel de vida de las comunidades campesinas, simplificando los trámites de adquisición y dotación de tierras y eliminando la calificación de las tierras, dando mayores instrumentos al INCORA para el desarrollo de sus programas (Albán, 2011). Sin embargo, la nueva expansión del latifundio estaba enlazado ahora con el narcotráfico y el paramilitarismo, lo cual contribuyó al crecimiento más alto del desplazamiento forzado (Vásquez, 2000).

La inmersión del país en la economía del narcotráfico ocurrió entonces “dentro del proceso de globalización de la economía y espacialización de la agricultura, con sus distintos componentes económicos, políticos y sociales” (Fajardo, 2014, p. 49), de la mano de los cambios que marcaron la transformación de la economía de la agricultura correspondientes a la *revolución verde*, teniendo un amplio mercado en Estados Unidos, Europa y países de América Latina.

El control de alimentos y mercados procesados por parte de empresas transnacionales controladas a su vez por multinacionales, generó un profundo debilitamiento de participación de los pequeños campesinos y productores en el mercado de alimentos tanto de exportación como de alimentación propia, enmarcándose esto en la profundización de conflictos internos en el país, de allí que los campesinos, empobrecidos, despojados de tierras y alimentos, desde la década de 1970 fueran captados para participar en el proceso de siembra de cultivos de uso ilícito (Fajardo, 2014).

Siguiendo a Fajardo (2014), esto ocurrió principalmente en las zonas más vulnerables y de difícil acceso, donde el rápido y voluminoso enriquecimiento derivado del narcotráfico favoreció la concentración de la tierra, que se fue fusionando con los poderes tradicionales de las distintas zonas, en general con los relacionados con la acumulación de gran propiedad terrateniente, quienes resultaron beneficiados al reforzar sus mecanismos de dominación con los recursos del narcotráfico.

Ante lo anterior, puede afirmarse que este fenómeno no introdujo la violencia al país sino que hizo uso de ella en una sociedad donde ésta crecía, con un Estado que legitimó su uso ilegal para resolver los conflictos sociales dejando, entre otros efectos, la acumulación rápida de grandes riquezas que cambiaron la estructura de poder de las élites, revaluación de la moneda, mayor concentración de la propiedad rural y conflictos con Estados Unidos (Fajardo, 2014).

Desde la década de 1970, los intereses del narcotráfico comenzaron a hacer parte de los distintos niveles de la política, logrando para la década de los 80 haberse instalado en los distintos ámbitos de la política y la sociedad en general, adquiriendo un espacio relevante en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, iniciando en la década de los 90 planes de erradicación de cultivos de uso ilícito junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra los Drogas y el Delito - UNODC, lo que ha consistido en represión por parte del Estado a las comunidades campesinas, generando “muertos, heridos, detenidos y sensibles pérdidas económicas” (Fajardo, 2014, p. 61). En ese contexto se desmontan los proyectos del DRI, a comienzos de la década de los 90, a raíz de que el Banco Mundial planteó nuevas estrategias para el campo a partir del diagnóstico realizado en el que identificaron que en el marco de la apertura económica, la liberalización de los mercados y la globalización, la concentración de la propiedad era un factor crítico para la competitividad (Fajardo, 2014).

En cuanto al clima social en el ámbito nacional, se encontraba marcado por permanentes escándalos de corrupción, deslegitimación del congreso “y el asesinato de las esperanzas políticas en la campaña presidencial de 1990” (González, 2014, p. 399), de allí que la población exigiera cambios profundos en la política de gobierno, lo cual fue canalizado principalmente por grupos de estudiantes y distintas instituciones y organizaciones a partir de lo que se conoció como “séptima papeleta”, desde donde se convocó un plebiscito que invitaba a votar a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que se llevó a cabo en 1991 y de la cual hicieron parte organizaciones indígenas, desmovilizados del M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, la Corriente de Renovación Socialista, el Quintín Lame, el partido de la Unión Patriótica, estudiantes, personas representantes del cristianismo y sectores de los partidos Liberal y Conservador.

Los cambios que se buscaban estaban relacionados con ampliar y modernizar la política tradicional que se había desarrollado en el país, lo cual consistía en flexibilizar el sistema y permitir la creación de nuevos y pequeños movimientos democráticos, sin embargo, según González

(2014), esto tuvo resultados muy distintos, pues si bien hubo resultados favorables en cuanto a que se logró superar la hegemonía bipartidista y sentar a dialogar grupos armados y diversidades étnicas para el reconocimiento de la pluralidad étnica, religiosa, cultural y regional del país, los constituyentes subestimaron la capacidad de adaptación de la clase política tradicional a las nuevas formas impuestas, lo que terminó por favorecer sus intereses, además de ser ventana de apertura y sentar las bases del neoliberalismo.

4.2 Descripción de la Ley 160 de 1994 - apertura al mercado de tierras

A partir de la década de 1990 se aceleró en el país la promulgación de políticas de desregulación y financiarización económica comprendidas en el neoliberalismo, y con ellas, llegaron cambios en los componentes económicos y técnicos en el sector agro que fueron desmontando las obligaciones del Estado (Fajardo, 2014).

En ese contexto surge la Ley 160 de 1994, por medio de la cual ya no se habla de Reforma Agraria sino que se pone en marcha la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, que instituye en una dinámica completamente mercantil la adquisición de tierras para las comunidades campesinas, ofreciéndoles a estas la compra directa de predios a partir de subsidios. Esta ley se enmarca en un contexto internacional en el que el Banco Mundial recomienda impulsar un mercado subsidiado de tierras siguiendo el principio básico de negociación voluntaria (Albán, 2011).

Esta norma ya no estaba inspirada en el bien común, como la que le antecedió, ni hablaba de extender el acceso al ejercicio del “derecho natural a la propiedad”, sino que se inspiró en el precepto constitucional de que el Estado debía promover el acceso progresivo a la propiedad sobre la tierra de trabajadores agrarios y otros servicios públicos rurales para mejorar la calidad de vida e ingresos de la población campesina. Esta ley se propuso nueve objetivos que retomaban parte de los enunciados en la Ley 135 de 1961 y también podían agruparse en que dictaba disposiciones sobre la estructura de la tierra, explotación, producción y sobre las condiciones de vida de las comunidades campesinas.

Frente a la estructura agraria se propuso reformarla retomando las formas dispuestas en la ley anterior, “por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa

concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico” (Artículo segundo), diferenciándose en que buscaba dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinas de escasos recursos mayores de 16 años que no la tuvieran, minifundistas, mujeres campesinas cabeza de hogar, comunidades indígenas y a los beneficiarios de programas especiales con que contaba el gobierno.

En cuanto a la explotación, dispuso sobre:

La utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización (Colombia. Congreso de la República. 1994. Artículo 1, numeral quinto).

A partir de la norma, el Estado se propuso aumentar el volumen de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola de forma equilibrada con los demás sectores económicos, de tal manera que se pudiera aumentar la productividad de las explotaciones y comercialización de productos, procurando que tierras y aguas se utilizaran de la manera más eficiente según su ubicación y características.

En cuanto a las apuestas políticas generales, se propuso promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a alcanzar la justicia social, fortalecer la democracia participativa y respecto a las condiciones de vida específicamente de las comunidades campesinas, brindarles mayor bienestar. Con la norma, el Estado se propuso apoyar a hombres y mujeres campesinas de bajos recursos en el proceso de adquisición de tierras, a través de créditos y subsidios directos, promoviendo entonces la compra directa de tierra por parte de las comunidades campesinas, descargando así la responsabilidad sobre ellas.

De esta manera, se estableció también como objetivo elevar el nivel de vida de la población campesina generando empleo productivo en el campo y asegurando la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, especialmente aquellas que conformaron el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas a que hubiera lugar. Así mismo, el Estado propuso “promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento” (Colombia. Congreso de la República. 1994. Artículo 1, numeral 7). Al

respecto, hizo un reconocimiento más amplio de las comunidades a priorizar con la norma, enunciando que garantizaría a mujeres campesinas e indígenas oportunidades y condiciones equitativas en planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, con la intención de vincularlas al desarrollo de la economía campesina.

Por último, buscaba regular la ocupación y aprovechamiento de tierras baldías, priorizando la adjudicación a campesinos y campesinas de escasos recursos, y estableció Zonas de Reserva Campesina - ZRC para el fomento de la pequeña propiedad rural, sujeto a políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que señalaran.

Para lo anterior en el artículo 2 de la norma, el Estado creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de actividades dirigidas a prestar servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Este sistema estaría integrado tanto por las entidades oficiales y las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que realizaran actividades relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la ley como por organizaciones campesinas.

El Sistema agrupaba a entidades y organizaciones que se integraban en seis subsistemas con objetivos propios que buscarían coordinar entre sí, teniendo en cuenta particularmente las necesidades e intereses de las mujeres indígenas y campesinas:

- I. Adquisición y adjudicación de tierras, lo cual estaría a cargo del INCORA. Las demás entidades podían hacer parte en la cofinanciación con el Instituto en la compra de tierras mientras se ajustaran a los criterios impuestos por el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Junta Directiva del Instituto.
- II. Organización y capacitación campesina e indígena. Lo que sería coordinado por el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino e integrado por el INCORA, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP y el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR. En cuanto a esto, el INCORA podría contratar también a organizaciones campesinas o entidades privadas reconocidas y bajo aceptación de las comunidades cobijadas por la norma.

- III. Servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social, coordinado por el Fondo de Cofinanciación, para la Inversión Rural, DRI.
- IV. Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos, coordinado por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -CORPOICA.
- V. Mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial, que estaría coordinado por el IDEMA.
- VI. Financiación, coordinado por FINAGRO e integrado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, intermediarios financieros, bancos y cooperativas de crédito que realizaran operaciones de redescuento y que destinaran recursos para el financiamiento de los objetivos establecidos en el Sistema.

Al Sistema se le encargaron actividades relacionadas con la adquisición y adjudicación de tierras, con la intención de mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral, tal como se indica en el artículo 3 de la ley. Para esto, el contaría con el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria - SINTAP para garantizar la asesoría tecnológica a los campesinos.

De la dirección del Sistema Nacional de Reforma Agraria se encargaría el Ministerio de Agricultura, asistido por el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, que tendría la función principal de apoyar al Ministerio en la formulación de políticas y demás planes a su cargo. El Consejo estaría integrado por distintos ministerios como el de educación, salud pública, hacienda, trabajo y seguridad social, otras entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el gerente del INCORA, los gerentes del Instituto de Mercadeo Agropecuario, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI y organizaciones campesinas e indígenas a través de seis representantes para los primeros, dos de los segundos, tres de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC, dos de la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN.

Estas entidades debían incorporar los respectivos anteproyectos elaborados sobre presupuestos con anterioridad a la fecha de entrega de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación para ser previamente evaluados por

el Ministerio de Agricultura, quien determinaría su viabilidad y preselección, ante lo que el INCORA sería el encargado de enviar las notificaciones a las entidades pertinentes. En cuanto a los programas que se adelantarían para el desarrollo de la Reforma Agraria, el artículo 8 indica que se tendría en cuenta priorizar: la demanda manifiesta de tierras según la población, evaluar el nivel de Pobreza de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el grado de concentración de la propiedad, el índice de ruralidad de la población y las posibilidades financieras y operativas del INCORA.

La ley indicaba también disposiciones frente a este Instituto, determinando que seguiría siendo una entidad descentralizada y atendiendo las funciones previstas en la Ley, sin embargo cambió su composición, presidiéndolo el Ministerio de Agricultura o el Viceministro de Desarrollo Rural Campesino en su ausencia e integrándolo el Director General del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI, el Director del Plan Nacional de Rehabilitación - PNR, el Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, el Presidente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación, un representante de la ANUC, un representante de otras organizaciones campesinas que integren el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, un representante de las organizaciones indígenas que integran el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, una representante de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia - ANMUCIC, un representante de FEDEGAN y un representante de la SAC.

A esta Institución se le encargaron 21 tareas, relacionadas principalmente con coordinar y articular las tareas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino con el subsistema de financiación para facilitar el acceso al crédito por parte de las comunidades campesinas, administrar el Fondo Nacional Agrario, la prestación de asesoría técnica y jurídica a procesos de adquisición de tierras, donde debía realizar negociación directa con propietarios para esto cuando fuera necesario, otorgar subsidios, determinar zonas donde debían cumplirse los programas que tenía a cargo y las demás funciones encargadas en la Ley 135 de 1961.

El procedimiento para la adquisición de tierras por parte del INCORA se estableció en el capítulo 6 y podía realizarse a partir de negociación directa o expropiación, para ello debía adelantar diligencias que considerara necesarias para la identificación, aptitud y valoración de los predios rurales, el precio se fijaba a partir de avalúo comercial contratando personas habilitadas para ello, formular y notificar oferta de compra a los propietarios quienes tendrían 10 días para

responder u objetar de ser necesario, de haber acuerdo se celebraría el contrato, de lo contrario, se iniciarían trámites para adelantar la expropiación, procedimiento descrito en el capítulo 7, donde se consignaron las causales y el procedimiento a llevar a cabo.

El proceso de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios se describió en el capítulo 5, indicando que los campesinos interesados en la adquisición de tierras adelantarían individual o conjuntamente y en coordinación con el INCORA o sociedades inmobiliarias rurales, el proceso para obtener un acuerdo directo de negociación con los propietarios, indicando las reglas para ello:

- I. Los campesinos debían indicar las características generales y posibles condiciones de negociación o solicitando al Instituto realizar las diligencias o prestación de asesoría para ello.
- II. El Instituto, teniendo en cuenta prioridades regionales y disponibilidad presupuestal verificaría si los campesinos cumplían con los requisitos para hacer parte del programa de adjudicación y lo contemplado para el acceso a créditos.
- III. Los funcionarios del Instituto debían desplazarse a inspeccionar el predio, en compañía de los campesinos si estuvieran interesados.
- IV. Si el concepto era favorable, se solicitaría al propietario los documentos relacionados con la tradición del inmueble y demás información adicional para determinar si el predio se ajustaba a los requisitos que establecía el Instituto.
- V. Cumplidos los requisitos y logrando un acuerdo de negociación, se procedería a formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes.

La Ley estableció, en el capítulo 4, que por una sola vez otorgaría subsidios y créditos a la campesina o campesino que considerara sujeto de Reforma Agraria, según las características particulares de la población rural a que perteneciera, ya fuera asalariado rural, minifundista, tenedor de tierras, personas que residieran en centros urbanos y que hubieran sido desplazados del campo y personas de la tercera edad que buscaran trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieran de tierras propias. Los subsidios enunciados abarcarían el 70% del valor correspondiente a la respectiva Unidad Agrícola Familiar o del mismo porcentaje del valor correspondiente a la respectiva UAF y un subsidio para la tasa de interés del crédito de tierras, en las condiciones financieras que señalara la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para ello.

El subsidio sería entregado siempre que el solicitante tuviera el valor complementario del completo de la negociación y debía devolverse en los casos en que se enajenara o arrendara el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento, cuando esto no se hiciera con autorización del INCORA. La forma de pago, que se estableció en el capítulo 8, sería 50% a través de bonos agrarios y 50% con dinero en efectivo cuando se tratara de tierras, lo cual sería realizado por el Instituto en los 30 días siguientes a la firma de la escritura. Los inmuebles rurales serían pagados en un 60% a partir de bonos agrarios y 40% con dinero en efectivo.

El capítulo 11 de la Ley indicó que las tierras adquiridas a partir del programa de Reforma Agraria debían destinarse a establecer Unidades Agrícolas Familiares, empresas comunitarias, cualquier tipo de asociación productiva o la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas. Allí se define el concepto de UAF que contemplaba el Estado, tratándose de las empresas de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión permitiera a las familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente que les permitiera la formación de su patrimonio, teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas de la zona y que contarán con la tecnología adecuada.

El gobierno estableció a través del capítulo 12 de la norma, que la propiedad sobre los baldíos “sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad” (Colombia. Congreso de la República. 1994. Artículo 65) y quienes los ocuparan no se consideraban poseedores sino que se consideraba que había una mera expectativa. Los baldíos adjudicados debían ser revisados cuando se comprobaran violaciones a normas de conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables o el incumplimiento de las obligaciones bajo las que se produjo la adjudicación.

Todas las tierras se adjudicarían bajo la figura de UAF, señalando el INCORA las extensiones máximas y mínimas y se encargaría de cobrar en caso de que el tamaño excediera lo permitido mediante proceso de avalúo. Para ello, el Instituto tendría en cuenta las condiciones de terrenos baldíos aledaños o la distancia respecto a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, centros urbanos o puertos marítimos. Los terrenos otorgados podían ser también destinados a entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos y fundaciones

o asociaciones sin ánimo de lucro que prestaran un servicio público o tuvieran funciones de beneficio social.

Para la adjudicación, el solicitante debía demostrar que tenía bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie que solicitaba, al menos desde los 5 años anteriores a la solicitud, y que dicha actividad correspondía a la aptitud del suelo establecida, lo cual debía demostrarse con declaraciones de renta y patrimonio correspondiente a los últimos 3 años anteriores a la solicitud. Así mismo, se dispuso en la norma que no podían hacerse adjudicaciones a aquellas personas que contaran con un patrimonio superior a mil salarios mínimos mensuales legales, excepto para las empresas agropecuarias. Tampoco podían adjudicarse a aquellos que hubieran sido funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integraban los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación.

En el capítulo 13 de la norma se decretó la creación de Zonas de Reserva Campesina, indicando las formas de actuar del INCORA frente a estas, las Zonas de colonizaciones y las de desarrollo empresarial. De esta manera, las disposiciones sobre procesos de colonización tenían como propósito regular, limitar y ordenar la propiedad rural eliminando su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentando la pequeña propiedad campesina y buscando prevenir la descomposición de la economía campesina del colono, intentando transformarlo en mediano empresario.

Las Zonas de Reserva Campesina serían seleccionadas teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, indicando en cada reglamento las extensiones mínimas y máximas que podrían adjudicarse, determinadas en UAF y el número de éstas que podían tenerse en propiedad, así como los requisitos, condiciones y obligaciones que debían ser acreditados y cumplidos por los ocupantes. Así mismo, fueron establecidas las Zonas de Desarrollo Empresarial:

En las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y

eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente (Colombia. Congreso de la República. 1994. Artículo 82).

Por último, en la norma se tomaron disposiciones sobre los Resguardos Indígenas, siendo el INCORA quien estudiaría “las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas” (Artículo 85), buscando constituirlos, ampliarlos o restituirlos en el caso de los resguardos de origen colonial, procediendo al saneamiento de aquellos que no estuvieran ocupados por las comunidades indígenas e indicando que estos debían cumplir con la función social y ecológica de la propiedad conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.

4.3 Sobre las medidas implementadas en la Ley 160 de 1994

Después de la promulgación de la Constitución Política de 1991 en el marco de la apertura económica y antes de la expedición de la Ley 160 de 1994, el gobierno había implementado la Ley 70 de 1993, que reconoció los derechos de las comunidades negras sobre la tierra, lo que marcó el accionar del INCORA para esa época (Machado, 2017). De ahí que se reconocieran, en el período comprendido entre 1966 y 2012 “los derechos de las comunidades negras sobre 5.301.819 hectáreas. En el mismo período se entregaron a los pueblos indígenas derechos sobre 31.147.850 de hectáreas, según el Incoder” (Machado, 2017, p. 68).

Lo anterior, sumado a la realización de censos para tener información acerca de la población, puede pensarse desde el efecto de espacialización del Estado, tal como señala Trouillot (2011), dada la necesidad de producir fronteras internas a partir de la caracterización de los territorios y las personas que deben ocuparlos.

Por su parte, las modificaciones realizadas a la Ley 135 de 1961, surgidas de decisiones políticas presionadas por el contexto internacional y la consolidación de instituciones nacionales que permitan el cumplimiento de estas, da cuenta de que las dinámicas del Estado son cambiantes y que el Estado es un proceso en constante construcción y modificación. Los cambios institucionales responden a acoger, de manera integral, la política internacional, enfocada en el desarrollo rural y no en abordar el tema de la tierra. De allí que, más adelante se modifique el INCORA por el INCODER - Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y cambie también el andamiaje institucional con el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura.

El concepto de Reforma Agraria bajo el cual se elaboró la Ley 160 de 1994, marcó una ruptura frente a lo que hasta ese momento se había considerado como solución a los problemas agrarios, debido a que la Ley no hizo énfasis en la consecución de tierras por parte del Estado para entregarlas a las comunidades campesinas, sino que adoptó mecanismos para que la propiedad fuera adquirida por ellas a partir de créditos, tal como exigía el contexto internacional. A partir de esta norma, el INCORA pasó a ser un intermediario de las negociaciones entre propietarios y campesinos, además de las labores administrativas necesarias para coordinar las acciones realizadas por las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

El concepto de Reforma Agraria en este período de tiempo se relacionaba con un mecanismo para afectar la estructura agraria, a partir de los lineamientos internacionales para hacer parte del mercado, lo que implicó la compra directa de tierras por parte de los campesinos, que era subsidiada de forma parcial por el Estado y mediada por la acción institucional del INCORA.

Machado (2017) plantea que la política del mercado de tierras se fundamentó en los proyectos de cooperación internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-FAO y en los criterios que salieron de la tecnocracia de la Planeación Nacional que son compatibles con la desregulación del Estado y las recomendaciones del Banco Mundial. En ese contexto, los organismos gubernamentales hicieron caso omiso del proceso de concentración de la propiedad rural que venía en aumento de la mano con el incremento de la violencia en la década de 1980 a partir de la irrupción del narcotráfico y el paramilitarismo.

Con ese panorama, el Estado actuó bajo las lógicas del mercado, creando una línea de crédito y otorgando subsidios a las comunidades campesinas, desde el entendimiento de la tierra como un bien con el que se puede negociar fácilmente e ignorando que la concentración, los actores armados y fenómenos como el narcotráfico impedían el funcionamiento del mercado. Esto agravó la situación de los campesinos, no solo porque el aumento de la violencia devino en el despojo de sus tierras y aumentó el desplazamiento forzado, sino porque esto impidió la capacidad para el pago de esos créditos, en medio de una crisis recurrente en la agricultura (Machado, 2017).

A pesar de ello, el surgimiento de la Ley 160 de 1994 introdujo elementos importantes en la legislación agraria, como la creación de un Sistema Nacional de Reforma Agraria que permitía

la articulación de distintas instituciones, la prohibición de acumular más de una UAF con tierras adjudicadas por el Estado, la creación de Zonas de Reserva Campesina y el reconocimiento de las comunidades negras, indígenas y de las mujeres en cuanto al acceso a la tierra. Sin embargo, esta política también fracasó, también por la inclinación del Ministerio de Agricultura a privilegiar la política de desarrollo de cadenas productivas.

En ese marco, también terminaron su actuación el Fondo DRI y el PNR, debido a las políticas neoliberales, la corrupción y las formas de entender el conflicto armado. Las políticas de venta de tierras y subsidios tendrían una relevancia no solo en las políticas de los años de 1990 sino de ahí en adelante. De tal manera que, incluso el Acuerdo de Paz firmado en el 2016 comprende otorgar créditos y subsidios a las comunidades campesinas para el mejoramiento de las condiciones del campo y la compra de tierras.

Después de lo planteado en la Ley de Reforma Agraria de 1994, los esfuerzos gubernamentales han virado en torno a la atención de, por ejemplo, políticas que atiendan el desplazamiento generado la violencia en las comunidades rurales, de allí el surgimiento de la Sentencia SU-1150 de 2002 por parte de la Corte Constitucional y la Ley 1448 de 2011 conocida como Ley de Víctimas (Machado, 2017). A partir de allí, necesariamente se han atendido fenómenos que han sido consecuencias del conflicto armado, sin embargo, se ha desatendido la discusión sobre la redistribución y las causas del problema agrario en general.

Por lo anterior, aún hoy se encuentra en la discusión nacional qué hacer alrededor del conflicto por la tierra y cuáles son las decisiones pertinentes para avanzar en términos de aportar propuestas que permitan acercarnos a resolver el problema agrario. Si bien se presentó una propuesta concreta en términos del Acuerdo de Paz promulgado en el 2016, además de que esta no se ha podido materializar debido a decisiones gubernamentales y falta de voluntades políticas, las medidas propuestas no logran ser una solución contundente respecto a los desafíos que se afrontan y que se van complejizando a medida que pasa el tiempo²⁴.

El panorama presentado, en términos del Estado tanto en su relación con la sociedad como con los conflictos que se presentan, da cuenta de que este proceso de estatalización que se ha estado construyendo en Colombia continuará tejiéndose de manera dinámica en medio de las

²⁴ Por factores como la política antidrogas y la sustitución de cultivos ilícitos, el cambio climático, la justicia transicional en términos de restitución de tierras, la megaminería y la extranjerización de la tierra.

distintas disputas que se presentan y constituye una alerta en cuanto a la vigilancia de las políticas excluyentes que se siguen presentando y continúan afectando las condiciones de vida de las distintas comunidades.

5 Conclusiones

“La ley debe ser como la muerte que no exceptúa a nadie”

Charles Louis Montesquieu

El proceso de configuración del Estado colombiano alrededor del tema agrario, tiene sus bases más lejanas en el período colonial, que marcó el modelo de la estructura de tenencia y distribución de la tierra. Desde este momento se instauran modelos de exterminio y despojo por parte de los conquistadores españoles hacia las comunidades indígenas que se encontraban en lo que ahora es territorio colombiano, y a partir de allí, se presenta un proceso de acaparamiento de tierras en torno a la corona, sus funcionarios y aquellos que participaron en las guerras de conquista, lo cual fue configurando el “derecho” al acceso a la propiedad, a partir del corpus normativo que se fue compilando.

Esto dio origen a las primeras instituciones coloniales, desde donde se elaboraron las primeras leyes sobre las tierras y se buscaba cumplir con las disposiciones que allí se planteaban, iniciando concesiones de derecho sobre las tierras que beneficiaban a encomenderos, funcionarios de la corona y militares. Las leyes fueron un ejercicio autoritario por parte de los españoles que, a partir de su incomprensión del territorio, las usaron como un mecanismo para apropiarse tanto de estos como de los indígenas que allí residían. Se trató entonces de un cambio abrupto del control y manejo del territorio desde la cosmovisión indígena a las imposiciones que surgían de la corona y los conquistadores españoles.

Más adelante, el orden republicano se instaló con la construcción de un Estado débil fiscalmente, debido a que financió tanto las guerras de independencia como las demás guerras civiles con la entrega de los baldíos, por lo tanto, el siglo XIX se presenta como un período de sucesión de guerras e inestabilidad económica que es la antesala de las luchas agrarias que se presentan durante el siglo XX. Lo anterior, plantó las bases también de la apertura al capitalismo, donde la estructuración de la propiedad privada conservó un patrón ligado a la acumulación originaria del capital, que tiene como característica el despojo y la violencia que de allí se genera, donde son principalmente afectadas las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, violentadas desde la llegada de los españoles hasta nuestros días, siendo aún más perjudicadas con las disposiciones legales que se han tomado desde el aparato estatal en cuanto a la estructuración de la tenencia de la tierra.

En ese contexto, surge la primera Ley de Reforma Agraria propuesta en el país, impulsada por un gobierno liberal que buscó tener en cuenta las posturas de sectores excluidos de la sociedad, pero que basó su intervención en la productividad, sin conocer si era eso lo que buscaban las comunidades campesinas. Sin embargo, logró consolidarse como el modelo de Reforma Agraria más sólido en cuanto a redistribución que se ha alcanzado en el país. Esta le atribuyó una función social a la propiedad basada en la productividad, bajo pena de extinción de dominio. Ante esto, se torna interesante el análisis de cuáles fueron las condiciones que permitieron el desenvolvimiento de esta política, qué implica y qué quiere decir que la primera Reforma Agraria sea la única que ha tenido resultados favorables para las comunidades rurales siendo esta una política acompañada del movimiento campesino, partidos liberales, socialistas y comunistas que exigían cambios en el modelo de tenencia y estructuración de la propiedad agraria en el país.

Esto, sin desconocer que esta política le restó fuerza al movimiento social, al cooptar gubernamentalmente a los líderes de los movimientos, quedando el país con una base social débil al ser también la puerta de entrada de un capitalismo más agresivo al campo colombiano. El panorama deja claro también, que la modernización en el país debe hacerse de la mano de las comunidades a las que se busca modernizar, contemplando la posibilidad de que no sea este el deseo de las mismas y que solo quienes habitan el territorio pueden tomar las decisiones adecuadas para su modificación.

En los años sesenta, el movimiento campesino se fortaleció, como una necesidad ante las violencias sufridas. Esto, sumado a un contexto internacional marcado por el triunfo de la Revolución Cubana, a partir de la cual se encaminó la estrategia estadounidense de la “Alianza para el Progreso”, que llevó al Estado colombiano a elaborar la reforma contenida en la Ley 135 de 1961. Esta segunda Ley de Reforma Agraria, trae consigo la creación del INCORA, entidad estatal encargada por el Estado para el cumplimiento de lo dispuesto en la norma, lo cual complejiza el acceso al derecho a la propiedad por parte de los campesinos, debido a la burocracia y los engorrosos procedimientos que determinó. Al surgimiento de la norma le siguieron períodos de contrarreformas, surgidas de pactos entre el Congreso, el gobierno, los terratenientes y los gremios de producción agrícola. Después de esto, el panorama del campo se torna más hostil para aparceros, pequeños propietarios y campesinos, debido a que los grandes propietarios buscaron expulsarlos de las tierras.

En este escenario y ya para la década de 1990, surge la tercera norma de Reforma Agraria, la Ley 160 de 1994, que propuso una ruptura frente a las anteriores, debido a que abandonó la idea

de redistribución y acogió las propuestas del proyecto internacional de la “Revolución Verde” y se constituyó en un mercado de tierras que descargó la responsabilidad de garantizar el acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas, para endilgarles a ellas, a través de créditos, la responsabilidad sobre la compra.

Desde el panorama anterior, se pone de presente lo enunciado por Albán (2011) quien plantea que el éxito de una Reforma Agraria lo determinan su profundidad y propósitos políticos y se caracterizan por tener:

rasgos comunes [como que]: redistribuyen las tierras bajo supervisión del Estado; su contenido y profundidad están determinados por el impulso y la presión del Estado o de los campesinos; van acompañadas de medidas adicionales en educación, salud, provisión de vivienda y de políticas integrales de fomento a la producción y la comercialización; liberan recursos productivos y amplían el mercado interno (p. 331).

Sin embargo, en Colombia la implementación de políticas de Reforma Agraria ha generado retrocesos y empeoramiento de la situación de las comunidades campesinas que, además, son constantemente despojadas y desalojadas de los predios que obtienen, bien sea de formas violentas o institucionales. A partir de allí, se genera el cuestionamiento de si el éxito de una Reforma Agraria en medio del contexto capitalista se relaciona también con el mero hecho de que la élite logre materializar, a partir de las normas un proyecto que le beneficie para mantener la riqueza acumulada. Lo anterior, teniendo en cuenta que la concentración y acumulación de la propiedad sobre la tierra ha aumentado, mientras el Estado proyecta un discurso de implementar normas para garantizar “el acceso progresivo” a la misma y que han sido las élites económicas quienes han adelantado procesos de contrarreforma que han sido acogidos gubernamentalmente.

Por su parte, Morett (2003) señala que la reforma agraria es un proceso de transformación profunda de la estructura de tenencia de la tierra, es decir, de las modalidades de propiedad, apropiación, usufructo y posesión. Menciona también que, en general, busca redistribuir el suelo entre colonos, campesinos y trabajadores agrícolas, bajo la tutela del Estado. Como la propiedad de la tierra es fuente de riqueza y poder político, la expropiación de los terratenientes genera una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo. Pero, en términos generales, una reforma agraria debería inducir cambios estructurales en el orden económico y político, a partir de la acción del Estado y, por tanto, es o debe ser el resultado de una decisión política de la sociedad.

Lo anterior, no ha sucedido en Colombia, por ello el presente trabajo de grado toma estas políticas como un fracaso constante, debido a que más bien ese carácter excluyente desde el que se construyeron las normas, heredado desde la colonia, sustentó una sociedad jerarquizada por factores étnicos y de clase, que permitió el desenvolvimiento de un sistema económico y político concentrado no sólo en las élites sino también una transferencia de tributos hacia las ciudades, consolidando entonces un modelo de crecimiento económico aún más desigual (Fajardo, 2014). Los efectos de la política en el caso colombiano, acorde con la ambigüedad de las reformas y la incoherencia de las políticas estatales, han impedido resolver la disputa por el control del trabajo y de la tierra.

En ese contexto, es interesante notar que los principios y disposiciones de las leyes cambian según la necesidad, presiones y exigencias que recaen sobre el Estado, de acuerdo con el momento histórico concreto. Sin embargo, estas políticas estatales, encaminadas hacia la productividad y la compra, no han brindado soluciones a los conflictos agrarios y, por el contrario, agravaron las tensiones que ya se presentaban y que continuaron creciendo. En ese sentido, la elaboración y promulgación de leyes no ha supuesto un avance cualitativo significativo en las condiciones de vida de las poblaciones campesinas ni en la estructura de la tierra, sino una acumulación cuantitativa de disposiciones legales.

Las políticas enunciadas pueden hacernos pensar en el Estado como una entidad organizada y coherente que está por encima de la sociedad y logra controlarla, sin embargo, el Estado colombiano no lo ha sido, ni de cerca, tornándose en una entidad que se ha compuesto de las acciones fragmentadas y desordenadas de los distintos gobiernos, que han tenido posiciones políticas distintas respecto a los problemas agrarios y han estado orientadas por grupos influyentes.

Respecto a la construcción de Estado, este se ha dado en el marco y bajo las disposiciones que le encaminan hacia el sistema capitalista. Para entender este sistema, es necesario tener en cuenta lo planteado por Claudia Composto (2012) quienes afirman que hay un problema con entender la transición del capitalismo como una etapa cerrada igual que las formas de relación que se presentan allí (valor, capital, moneda...) sino que deben entenderse como procesos. En consecuencia, sugieren lo mismo respecto al Estado, planteando que se trata de “entender el Estado como lucha constante de estadificación, de canalización de las luchas dentro de las formas estatales y, a su vez, como lucha para mantener cierta autonomía o autodeterminación de esas

formas de lucha” (Composto, 2012, sp.). A partir de ahí, puede afirmarse entonces que el Estado no es una entidad cerrada que tiene una definición concreta para un momento concreto, sino tener presente que es un proceso de estatalización en constante cambio y construcción, desde la comprensión de las formas constantes y dinámicas que generan los cambios en el proceso de configuración del aparato estatal.

Así mismo, Composto (2012) señalan que “para entender el capitalismo, esto es, al capital como una relación frágil, tenemos que decir que el capitalismo depende de sujetos, de personas vivas” (sp), lo cual puede llevarnos a pensar que también la fragilidad o potencia del Estado surge de reconocer que está compuesto de personas vivas y que se trata de un campo de disputa en el que los modos de organizar el mundo se enfrentan y por eso existen la administración de empresas, las universidades, las escuelas, la policía, etc., dentro de lo que se incluye a las leyes como poderes disciplinarios.

Ante ello, debe advertirse que al realizar una etnografía del Estado a partir de las disposiciones legales y el surgimiento de las instituciones, no se busca reificar al mismo como una entidad que está por encima de la sociedad y coherente desde las prácticas gubernamentales e institucionales, sino evidenciarlo a la luz de los planteamiento de Trouillot (2011), desde tres proposiciones relacionadas: que el poder del Estado no tiene fijeza institucional, que los efectos del Estado nunca se logran solo a través de instituciones nacionales o gubernamentales y que estas dos características son inherentes al Estado capitalista y se han exacerbado a partir de la globalización.

En cuanto a la solución del problema agrario, Alfredo Molano en la “Conferencia La cuestión agraria en Colombia” (Redesur Noticias, 2017) dice que no cree en el modelo de redistribución, ni de “tierra para quien la trabaja”, por su parte, Pacifista (2016) comenta que cree que resolver el problema agrario tiene que ver “más con definir y distinguir qué es qué y a quién le pertenece qué, y no tanto con la consigna que en los años sesenta y setenta invitaba a desalambrar y a ocupar las grandes propiedades”; mientras tanto, LeGrand en una entrevista dada a Pacifista (2016) dice “con la reforma agraria de 1936, el Gobierno tenía que decidir qué hacer con eso, y esa es más o menos la misma situación de hoy: establecer de quiénes son estas propiedades, si son terrenos de la nación, si son terrenos particulares” (párrafo 7).

Lo anterior hace evidente la importancia que se le da a la propiedad, más aún en medio de un sistema que invita a la acumulación y al establecimiento y consagración de la propiedad

privada, considerándola “un derecho natural”. Ante esto surgen cuestionamientos en torno a que, más allá de los problemas que en sí mismo ha traído el despojo y la concentración de la tierra, qué hace realmente importante que se diferencie e indique de quién es la propiedad sobre la misma y en medio de esto, se ha encontrado que:

La propiedad privada ha ocupado siempre -y sigue ocupando- un lugar central en el constitucionalismo, sencillamente porque entre los presupuestos en que éste se apoya está la idea según la cual la libertad no es posible sin la propiedad privada (Díez, 2013, sp.)

Los intentos de solución del problema agrario han pasado por perspectivas desde las que se trata de una cuestión de definir criterios de propiedad, lo cual no ha sido favorable para las comunidades campesinas que se han visto cada vez más amenazadas y empobrecidas, de allí que surjan los cuestionamientos acerca de: ¿Desde qué momento se viene aceptando socialmente que el estatus social, la posición social y la consecución de derechos puede darse a partir de las pertenencias? ¿Por qué es tan importante la propiedad y determinar de quién es cada cosa? A parte de la titulación y redistribución de la tierra, que desde esta postura se consideran más que necesarias, ¿Qué se necesita para resolver el conflicto agrario? ¿Qué implica que a la tierra, además de asignársele un valor y un precio, se le ligue a la explotación y se medien las relaciones sociales con la competencia?

Desde esta postura, la Reforma Agraria debe pensarse desde aquellas y aquellos que aportan en el cuidado de la tierra y definir una función social que se inscriba y haga parte de un proceso de consenso social que lideren principalmente las comunidades afro, indígenas y campesinas que han sido históricamente violentadas, despojadas y empobrecidas, enunciando sus cosmovisiones, principios y concepciones de acceso, tenencia y manejo de la tierra y el territorio, lo que además, debe desmarcarse de las imposiciones de un modelo general de desarrollo que anula y homogeneiza las distintas formas de concebir la relación entre el ser humano y la naturaleza.

Teniendo en cuenta que ha sido una tendencia en el país que se promulguen políticas fragmentadas y desordenadas en términos gubernamentales, valdría la pena resaltar que para las políticas estructurales como la de Reforma Agraria, sería importante hacer esfuerzos de largo aliento que permitan consolidar espacios para pensarse el tema de la tierra en términos de políticas de Estado en el que tengan espacio protagónico las comunidades excluidas de estas, en el

sentido de cerrar ventanas de oportunidad a intereses cambiantes de poderes económicos tanto nacionales como internacionales y de los distintos gobiernos que presidan el Estado.

Referencias

- Albán, Á. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 327-356.
- Alonso Espinal, M. A. (2014a). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: Un horizonte teórico. *Estudios Políticos*, 45, 135-157.
- Alonso Espinal, M. A. (2014b). Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX. *Co-herencia*, 11(21), 169-190. <https://bit.ly/3AHFGMV>
- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada*. Fondo de Cultura Económica. <https://bit.ly/3zbx8J>
- Arango Restrepo, M. (1987). Esquemas de políticas de reforma agraria en Colombia. *Lecturas de Economía*, 23, 197-220.
- Arruda Sampaio, P. (2005). *La Reforma Agraria en América Latina: Una revolución frustrada*. 16, 10.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M. L., & Vega, M. (Eds.). (2001). *Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. <https://bit.ly/3yCsOpM>
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4(6), 24-70.
- Bolívar, I. J. (2010). Formación del estado y biografía de las categorías. *Nómadas*, 33, 93-112.
- Chacón, V. I. C. (Sf). *Reforma Agraria en Colombia*. <https://bit.ly/3Apea6P>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. <https://bit.ly/3IdzgqH>
- Colombia. Congreso de la República. (1936). *Ley 200 de 1936 (diciembre 30): Sobre el régimen de tierras*. <https://bit.ly/3AHL2aZ>
- Colombia. Congreso de la República. (1961). *Ley 135 de 1936 (diciembre 15): Sobre la Reforma Social Agraria* <https://bit.ly/3P7sZ28>
- Colombia. Congreso de la República. (1988). *Ley 30 de 1988 (marzo 18): Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1ª de 1968 y 4ª de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República* <https://bit.ly/3nX1hJJ>
- Colombia. Congreso de la República. (1994). *Ley 160 de 1994 (agosto 3): Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. <https://bit.ly/3P8lLeo>
- Composto, C. (2012). Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una

- reflexión crítica acerca del estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo. *Astrolabio*, 8, Article 8.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2019). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2018*. <https://bit.ly/3bO8Nnp>
- De Ferranti, D., Perry, G. E., Ferreira, F. H. G., & Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with History?* World Bank. <https://bit.ly/3IfphBe>
- Díez Picazo, L. M. (2022). *Sistema de Derechos*. <https://bit.ly/3nzqxFJ>
- Díez Picazo, L. M. (2004). Sistema de derechos fundamentales. *Teoría y realidad constitucional*. N° 14, 2004, pags. 527-531. <https://bit.ly/3yENGes>
- Editorial La República. (2022). Según la Cepal, Colombia es el país donde más crecerían niveles de pobreza en 2022. *La República*. <https://bit.ly/3OZRnSX>
- El Cronista. (2022). Alfonso López Pumarejo, el de la “Revolución en marcha” que hoy seduce a los socialdemócratas | *El Cronista*. <https://bit.ly/3bMpC2o>
- El País. (1982). *Colombia promulga la amnistía para los grupos que acepten deponer las armas*. <https://bit.ly/3uhQFco>
- Fajardo Montaña, D. A. (2003). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. <https://bit.ly/3ulvNk7>
- Fajardo Montaña, D. A. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana 1980–2010*. Ilsa - Instituto Latinoamericano de Servicios Lega.
- Fajardo Montaña, D. A. (2018). *Agricultura, Campesinos y Alimentos*. [Universidad Externado de Colombia]. <https://bit.ly/3IfsAbC>
- Febrer Romaguera, M. V. F. (2000). *Dominio y explotación territorial en la Valencia foral*. Universitat de València. <https://bit.ly/3bO1JHm>
- Franco-Cañas, A.-M., & De los Ríos-Carmenado, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119.
- Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Universidad Eafit. <https://bit.ly/3bZ9w54>
- Giraldo, O. F. (2015). *Acaparamiento de tierras en Colombia*. <https://bit.ly/3bNxsIt>
- Gómez-Espinosa, J. A. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(2), 173-188. <https://bit.ly/3bKo7hK>
- González González, F. E. (2016). *Poder y violencia en Colombia*. 18(1). <https://bit.ly/3umYUU4>
- Gutiérrez Sanín, F. (2016). *El despojo paramilitar y su variación: Quiénes, cómo, por qué*. Universidad del Rosario. <https://bit.ly/3P4byzL>

- Gutiérrez Sanín, F. (2018). *¿Qué hacer con el tierrero?: Tierra, territorio y paz sostenible*. Editorial Universidad del Rosario.
- Henderson, J. D. (2006). *La modernización en Colombia: Los años de Laureano Gómez 1889 - 1965*. Ed. Univ. de Antioquia.
- Herrera Ángel, M. (2014). *Ordenar para controlar. ROrdenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes Centrales neogranadinos, Siglo XVIII*. <https://bit.ly/3IeHU81>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. <https://bit.ly/3ohUJWl>
- Kavilando. (2016). "Nuestros exterminios bastarían para ponernos en el pináculo de la deshonra universal". <https://bit.ly/3R5lQkl>
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3OX3Vuo>
- Londoño Mejía, C. M. L. (1965). *Economía agraria colombiana*. Ediciones Rialp.
- López Castillo, G. (2010). Composiciones de tierras en un «país lejano»: Culiacán y Chiametla, 1691-1790. Actores sociales y mecanismos institucionales. *Región y sociedad*, 22(48), 243-282.
- Machado Cartagena, A. de J. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3adkUty>
- Machado Cartagena, A. de J. (2017). *El problema de la tierra: Conflicto y desarrollo en Colombia* (1a. edición). Debate, Penguin Random House.
- Mayorga. (2016a, septiembre 21). Personajes del año (1933 a 1935). *Mayorga*. <https://bit.ly/3OFeRNq>
- Mayorga, F. (2016b). *La propiedad de tierras en la Colonia | La Red Cultural del Banco de la República*. <https://bit.ly/3NAjhEo>
- Migdal, J. S. (2011). Estados débiles, Estados fuertes. *Sociedad y Economía*, 22, 313-318.
- Mitchell, T., Abrams, P., & Gupta, A. (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Molano, A. (2016). *A lomo de mula: Viajes al corazón de las Farc*. Aguilar.
- Mora Toscano, Ó. (2013). La reforma tributaria de 1935 y el fortalecimiento de la tributación directa en Colombia. *Apuntes del Cenes*, 32(56), 37-52.
- Morett Sánchez, J. C. M. (2003). *Reforma agraria: Del latifundio al neoliberalismo*. Plaza y Valdes.
- Muzzopappa, E., & Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-

- metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.
- Narotzky, S. (2004). *Antropología Económica: Nuevas tendencias de la Antropóloga* (Vol. 7). Melusina.
- O'Connor, J., & pez. (2001). Causas naturales. Ensayos de marxismo ecologico. *Entorno Geográfico*, 231-235.
- Offstein, N., & Hillón, L. C. (2003). *La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con variables socioeconómicas*. <https://bit.ly/3aae7AS>
- Oxfam. (2017, julio 10). *Radiografía de la desigualdad*. Oxfam International. <https://bit.ly/3PeYYNI>
- Pacifista. (2016). “En Colombia ha habido una incertidumbre enorme de quién tiene o no derecho sobre la tierra”: Catherine LeGrand. *iPACIFISTA!* <https://bit.ly/3P6mxsq>
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra?: Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. <https://bit.ly/3IAEqwP>
- Pérez, M. (2015, agosto 13). *Elementos claves para el entendimiento de las luchas agrarias en Colombia*. <https://bit.ly/3axqV4L>
- Poder Legislativo. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. 310. <https://bit.ly/3aw6u8h>
- Polo Buitrago, S. M. P. (2016). Las decisiones de Estado a favor del gran capital: El problema agrario en Colombia siglo XX-inicios del siglo XXI. *Nova et Véteria*, 25, 31-42.
- Pulecio Franco, J. H. (2006). La Reforma Agraria en Colombia. *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, 61. <https://bit.ly/3Ix6Lp>
- Redesur Noticias. (2017, julio 23). *Conferencia la cuestión agraria en Colombia—Alfredo Molano*. <https://bit.ly/3aCI9O4>
- Reygadas, L. (2008). Luis Reygadas. La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad. *Revista mexicana de sociología*, 70(4), 828-833.
- Sáenz Rovner, E. (2001). La misión del Banco Mundial en Colombia, el gobierno de Laureano Gómez (1950-1951) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). *Cuadernos de Economía*, 20(35), 245-265.
- Salazar, M. (1948). *Proceso histórico de la propiedad en Colombia (desde 1497 hasta hoy): Ensayo de legislación agraria colombiana comparada con la europea, norte, centro y suramericana*. A b c. <https://bit.ly/3uIyD2w>
- Sánchez Mejía, H. R. (2012). Composición, mercedes de tierras realengas y expansión ganadera en una zona de frontera de la gobernación de Santa Marta: Valledupar (1700-1810). *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 39(1), 81-117.

- Diario La República. (2014). *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia* (Juan Camilo Restrepo - Andrés Bernal Morales). <https://bit.ly/3NY05jT>
- Sassen, S. (2006). Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos. *Cuadernos del CENDES*, 23(62), 95-112.
- Señal Memoria. (2015, septiembre 18). *Discurso de Alberto Lleras—Reforma Agraria—1962*. <https://bit.ly/3IxTyv8>
- Tovar Pinzón, H. (1992). Colombia: Lo diverso, lo múltiple y la magnitud dispersa. *Maguaré*, 8, Article 8. <https://bit.ly/3yDrNOI>
- Trouillot, M.-R. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. CESO - Universidad de Los Andes. <https://bit.ly/3IdygCX>
- Uribe López, M. (2013). Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 467-497.
- Vázquez Carrizosa, A. (2000). *Una obra nacional para el campesino*. <https://bit.ly/3NFhrll>
- Vega Cantor, R. (2004). Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 1(52), Article 52. <https://bit.ly/3yGTUwd>
- Vega Cantor, R. (2013). *Capitalismo y despojo. Perspectiva histórica sobre la expropiación universal de bienes y saberes* (Vol. 4). Impresol Ediciones. <https://bit.ly/3NJILPg>
- Vélez Álvarez, L. G. (2012). *Política y legislación de tierra en Colombia en los siglos XIX y XX* [WorkingPaper]. Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3NEw6NB>
- Zuleta, E. (1990). *Conferencias sobre historia económica de Colombia* (1.^a ed.). Hombre Nuevo Editores. <https://bit.ly/3Ie5a6d>