



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
1 8 0 3

**LEY 160 DE 1994: UN ACERCAMIENTO A LA CUESTIÓN Y ESTRUCTURA
AGRARIA EN COLOMBIA**

POR:

ISABEL CRISTINA ACOSTA BEDOYA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

ASESOR:

ALIX BIBIANA GÓMEZ

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN**

2015

Tabla de Contenido

1. Referentes Históricos	6
2. Referentes Teóricos	13
2.1. Cuestión Agraria como Enfoque Metodológico	13
2.2. Estructura Agraria	15
2.3. Reforma Agraria y Tenencia de la Tierra	20
3. Metodología	24
4. Los Inicios: Primeros intentos de Reforma Agraria en Colombia	27
4.1. Ley 200, “Ley de Tierras”: Primera Reforma	28
4.2. Ley 135 de 1961: Creación de nuevas Instituciones en Función del Campo	30
4.3. Ley 160 de 1994: Cambio de Enfoque, Instauración de la Apertura de las Fronteras	32
5. Ley 160 de 1994: Aparición del Mercado de Tierras como Respuesta al Problema de la Distribución de la Tierra en Colombia	39
5.1. Objetivos de la ley: El Mercado de Tierras y los Cambios en la Ley	43
5.2. Estrategias: Nuevos lineamientos para la Redistribución de la Tierra	47
5.3. Percepciones de los Sectores Implicados en el Proceso de Reforma	49
5.4. Consecuencias de la Ley: El Deterioro de un Nuevo Modelo de Reforma Agraria	51
5. Conclusiones	58
Bibliografía	64

Introducción

Si se habla del desarrollo de una nación es inevitable no referirse a lo importante que resulta la tierra no solo como factor productivo, sino como elemento esencial para entender las dinámicas territoriales y socioeconómicas del mismo. Es por esto que las discusiones en torno a la tierra deben ser un eje estructural en el entendimiento del desarrollo de un país. En el caso Colombiano la Cuestión y Estructura agraria deben ser entendidas a partir de relaciones históricas que evidencian un conflicto entre diversos actores territoriales por uso, control y apropiación de la tierra, siendo estas relaciones el escenario de las luchas armadas por el territorio, la imposición de políticas que han favorecido a las elites y la ocupación de las tierras de los pequeños propietarios.

El panorama no es muy alentador si a las políticas de reforma agraria se hace referencia, debido a que las mismas no cuentan con un soporte institucional que permita la aplicación óptima de las mismas o con organismos diseñados para su óptima elaboración y ejecución.

Como lo sintetiza Dejanvry, el problema histórico de las Reformas Agrarias en Colombia se origina en el hecho de que desde sus primeras fases se buscó la modernización de las grandes haciendas bajo la amenaza de la expropiación, lo cual propició el fortalecimiento del poder político de los grandes propietarios, quienes, gracias a los beneficios de la tecnología de la revolución verde, pudieron consolidarse y bloquear por este camino la posibilidad de adoptar una política redistributiva. Se impuso, en pocas palabras, una política determinada endógenamente por los grupos de presión, que con cada reforma aumentaban su poder de decisión sobre el Estado para determinar los instrumentos de política. Con ello se impidió un uso social eficiente de los recursos y se provocó por el contrario un aumento de la pobreza rural y de las tensiones sociales en el campo. Los cambios en la distribución del poder político, inducidos por las reformas mismas, el cambio tecnológico y la injerencia internacional (programas de Desarrollo Rural Integrado DRI, por ejemplo, condujeron a la agricultura colombiana a un curso que no es ni eficiente económicamente, ni socialmente sostenible. (Machado, 1999: 71)

En este trabajo se evidenciará cual fue la incidencia de la ley 160 de 1994 en la modificación de la Estructura Agraria en Colombia, como a través del mercado de tierras se dio paso a una intervención directa del mercado en lo que a distribución de los recursos

se refiere, dejando al Estado como un simple árbitro. Además, se dejó a los pequeños propietarios con la responsabilidad de solventar parte del precio de los predios que anteriormente eran entregados en su totalidad por el Estado pero que con la nueva ley terminaron sujetos a subsidios o préstamos condonables que solo los dejaron en una peor situación, endeudados y sin la capacidad de poder solventar la misma a través de las tierras adquiridas, esto sin contar con el poco interés que las entidades bancarias tenían por hacer parte de esta política, lo que debilitó aún más la iniciativa, debido a la poca fiabilidad que el Estado representaba para los mismos a la hora de efectuar los pagos.

Así mismo, los problemas de la ley 160 de 1994 se evidenciaban en sus propias instituciones, encargadas de llevar a cabo las políticas pertinentes para que la misma se diera, por ejemplo la poca efectividad del Instituto Colombiano de Reforma Agraria Incora gracias a la limitada capacidad de acción que le dejó la reforma, la poca eficacia de los mecanismos como la expropiación, las zonas de reserva campesina, la titulación de baldíos, que no contaban con un soporte jurídico que fuera capaz de hacer que los mismos funcionaran como se esperaba, especialmente en las altas expectativas que se tenía sobre el primero.

Concretamente en esta investigación lo que se pretende es analizar los efectos en la Estructura Agraria a partir de la promulgación de la ley 160 de 1994. Para ello se describirá el antes y el después del mercado de tierras en Colombia, y se expondrán los cambios en lo social, lo institucional y lo político.

Lo que hace entonces que este trabajo sea importante para la ciencia política es precisamente cuestionarse acerca del tema de la Estructura Agraria, pertinente para la Ciencia Política, pero que ha sido tratado por lo general desde la Economía, y hacer un análisis politológico que permita ver como a través del territorio y las relaciones que en este se desarrollan pueden haber o no cambios en la estructura de tenencia de la tierra en el país.

Así mismo, y debido a las condiciones en las que se encuentra el país en lo que a la agenda política nacional se refiere. Se está cuestionando nuevamente acerca de cómo se está abordando el problema agrario en el país, entonces se hace necesario que estas discusiones retomen las experiencias anteriores para poder hacer un balance de las dificultades y aprendizajes.

Lo anterior se hace evidente a través de los objetivos de esta investigación los que se enunciarán a continuación:

Objetivo General:

Analizar los efectos en la Estructura Agraria a partir de la promulgación de la ley 160 de 1994

Objetivos Específicos:

- Describir que tipo de Reforma Agraria se venía implementando antes de la ley 160 de 1994, más conocida como el mercado de tierras
- Exponer los cambios sociales, institucionales y políticos en la estructura agraria.

Los capítulos que conforman esta investigación son cuatro, el primero denominado los inicios;

La primera parte del trabajo está compuesta por los primeros intentos de reforma agraria en Colombia: por un capítulo inicial, en el que se hace un recuento de las principales políticas de reforma agraria por las que ha pasado Colombia y como estas dieron lugar a la Ley 160 de 1994, además, hace alusión al proceso de apertura económica por el que el país atraviesa desde finales de los 80 principios de los 90, situación que dio paso a la implementación de la reforma agraria a través del mercado de tierras.

Seguidamente, se pasará a exponer cuales son los principales componentes conceptuales de la investigación y bajo qué enfoques se van a analizar los datos, para poder desarrollar de este modo el capítulo siguiente que expondrá los objetivos de la ley y las consecuencias que la misma dejó en la estructura de tenencia de la tierra en el país y en las políticas que la afectan, así como en qué posición dejó a los principales beneficiarios. Finalmente, se hará referencia a las conclusiones a las que se puede llegar a través de la información recaudada.

Es entonces de este modo que se buscare desarrollar el trabajo de investigación y conseguir con ello desarrollar los objetivos expuestos para llegar a las conclusiones esperadas a través de los referentes teóricos que se tomarán como punto de partida para la investigación y siguiendo los enfoque metodológicos que aquí se plantean.

1. Referentes Históricos

En este apartado se hará un recorrido a manera introductoria, sobre quienes se han interesado por estudiar el problema agrario y cómo ha evolucionado a través de la historia este conocimiento en los referentes conceptuales y las reflexiones políticas que le dan sentido al debate agrario en Colombia, esto con el fin de identificar el momento en el que se está centrando el estudio, así como también se pretende exponer las bases conceptuales que guiaran esta.

El debate del problema agrario en Colombia ha tenido periodos de producción académica que según la época y los acontecimientos que en ella se fueron desarrollando fueron influenciando a los autores que se interesaron por los temas agrarios. Con respecto a este tema, El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia lanzo una serie de ensayos, titulados La Academia y el Sector Rural, que constituyen una revisión del estado del arte de temas que el proyecto identificó como relevantes en la problemática agraria y rural del país, desde el punto de vista de la prospectiva y de las circunstancias que deberá enfrentar Colombia en las próximas décadas. Son siete grandes temas con sus respectivos subtemas: reforma agraria y el conflicto, el desarrollo rural, el desarrollo institucional, el medio ambiente, la estructura productiva, la economía campesina y la descentralización y el desarrollo territorial.

La coordinación y orientación de los documentos que se publican en esta serie estuvieron a cargo del profesor Absalón Machado y su elaboración, en manos de profesionales colombianos, profesores de la Universidad Nacional y estudiantes de pregrado y postgrado de la misma universidad. Se trata de un trabajo académico que con su calidad quiere llamar la atención acerca de los esfuerzos que todavía se requieren, en especial de parte de las universidades públicas y de las regiones.

Según Absalón Machado, en su texto La Academia y el Sector Rural, el interés de la academia por el tema agrario en Colombia puede desarrollarse por periodos, los cuales corresponden primero a los años 50s, que inicia con el enfoque de Lauchlin Currie con el que se hace referencia a los problemas del crecimiento del desarrollo, además, se hace evidente la influencia de organizaciones internacionales en la formulación de políticas públicas; el segundo periodo, hace referencia a los años 60s y 70s en lo que se inicia una producción de conocimiento propio, es decir, autores colombianos que iniciaron un proceso de construcción de conocimiento desde adentro, con posiciones críticas acerca

de cómo se estaban haciendo las cosas hasta el momento, además, durante este periodo se destaca Antonio García como un mentor para esta generación debido a sus aportes significativos en lo que al tema agrario se refiere; el tercer periodo corresponde a los años 80s, en el que se inicia con la crisis de las ciencias sociales y la economía, por lo que se produce un punto de quiebre con respecto a lo que se venía haciendo hasta el momento, además, del problema de la violencia que se agudiza y provoca que toda la atención se centre en el mismo dejando de lado otros procesos importantes que se venían adelantando en relación al tema agrario; y finalmente, el periodo que corresponde a los años 90s, en el que se impone un pensamiento macroeconómico influenciado por el consenso de Washington, por lo que se hace notoria la división entre quienes impulsan una economía de libre mercado y quienes se oponen a ello. A continuación se procederá a exponer de una manera más detallada cada uno de estos periodos, y cuáles fueron sus principales aportes.

El primero de ellos se puede identificar a partir de los años 50s, con el informe de Lauchlin Currie en 1950 y en el que se trata los problemas del crecimiento y el desarrollo y además se proponía un diagnóstico ordenado de los problemas de la agricultura, pero que según Machado, no se puede decir que fuera un diagnóstico completo y que tuviera una visión ajustada a las condiciones propias de nuestro desarrollo. Curri, hizo después otros trabajos como su análisis de la estructura cafetera en 1960 y los diagnósticos sobre el Valle del Magdalena Medio, parte de la Costa Atlántica y el departamento del Meta.

Según Machado, gracias al apoyo del Banco Mundial sus propuestas se tradujeron en políticas públicas para nuestro país, necesarias en su momento a falta de políticas propias que fueran capaces de convencer al Estado. Aun así, la propuesta de Curri de grabar la tierra con un mayor impuesto no tubo acogida, dado el poder que tenían los terratenientes sobre el Estado. (Machado, 2004: 16)

Además, también encontramos la propuesta de Operación Colombia de Curri que generó un interesante debate con Lleras Restrepo respecto de las estrategias para modernizar el campo y sacar de la pobreza a la mayoría de su población. Si bien las tesis lleristas triunfaron y se tradujeron en la reforma agraria redistributiva, las de Currie fueron tomadas en cuenta tiempo después, dado que su modelo de modernización de la agricultura, ya propuesto en los cincuenta, venía operando, encontró nuevos espacios a partir del gobierno de Pastrana a comienzos de los setenta y perduró durante toda la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. (Machado, 2004: 16)

En materia de políticas de reforma agraria, es notoria también la incidencia de las recomendaciones de La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación de ahora en adelante FAO, Naciones Unidas y La Comisión Económica para América Latina de ahora en adelante CEPAL a fines de los cincuenta. Ya luego a inicios de los sesenta, tuvo una fuerza contundente el informe del Comité Interamericano para el Desarrollo de Agricultura (CIDA) sobre la situación de tenencia de la tierra en siete países de América Latina, entre ellos Colombia, que reforzó los argumentos y la convicción sobre la necesidad de adelantar la reforma agraria. Ni se diga la influencia sobre este mismo tema que tuvo la Alianza para el Progreso promovida por el gobierno estadounidense en los sesenta. (Machado, 2004: 17)

El segundo periodo corresponde a los años 60s y 70s en la que según Machado, se inició una producción de conocimiento propia por decirlo de alguna manera, debido a la iniciativa de algunos autores colombianos quienes se alejaron de lo escrito por los pensadores extranjeros y de los organismos internacionales. Debido a sus posiciones más críticas que contemporizadoras, su éxito en la incidencia sobre las políticas públicas fue menos notorio. Aun así, estos autores fueron muy importantes para el proceso de formación de los nuevos analistas del problema agrario que tubo origen en los años sesenta en medio de los debates ideológicos generados por la guerra fría y la revolución Cubana. (Machado, 2004: 17)

El maestro de estos autores fue el extinto y muy apreciado profesor Antonio García. Sus aportes fueron significativos en el terreno conceptual, metodológico y de propuestas de política para resolver los problemas de tenencia de tierras e incorporar amplia y sistemáticamente al campesinado y a la sociedad rural a la nación y al disfrute del progreso y la modernización. Igualmente, se nutrieron en sus primeros pasos académicos de la sociología de Orlando Fals Borda y de algunos de sus colegas de la Universidad Nacional. (Machado, 2004: 17)

La ideología de izquierda propia de los sesenta influyó en la mayoría de los analistas del tema agrario de esos años. La discusión de la época se centró en las vías de desarrollo: la yunker o terrateniente, la farmer, la socialista y la cooperativista. También hubo un centro en el carácter del agro: si capitalista, si feudal o semifeudal. Una carga ideológica muy fuerte acompañaba estas iniciativas analíticas que de alguna manera ayudaron a entender muchos de los problemas y procesos que hoy siguen vigentes. (Machado, 2004: 18)

Según Absalón, entre los autores influenciados por esta corriente iniciada en los sesenta y que se destacaron en los setenta encontramos a Salomón Kalmanovitz, Jesús Bejarano, Alejandro Reyes, Hugo Vélez, Darío Mesa, Mariano Arango, Darío Fajardo, Alfredo Molano, Santiago Perry, Jorge Villegas, Víctor Manuel Moncayo, Oscar Delgado, Jaime Eduardo Jaramillo, Tarcisio Siabato, Absalón Machado, Diego Roldán, Leonidas Mora y nuevos historiadores como Gonzalo Sánchez, Álvaro Tirado, Jorge Orlando Melo, Germán Colmenares, Marco Palacios, Hermes Tovar y otros, que se han ocupado de los temas agrarios.

En lo que a los años setenta se refiere, Esta década dejó varias improntas: 1) un conocimiento, aunque sesgado por la ideología de la izquierda, muy útil para la comprensión de los problemas del desarrollo de la agricultura; 2) la formación de los primeros grupos de investigación en las universidades interesados en el tema agrario, especialmente en Medellín, Cali y Bogotá, que generaron un material académico valioso para la discusión; 3) la difusión del conocimiento generado a través de encendidos debates universitarios sobre la problemática en mención y por tanto una especie de visibilización de la academia en la sociedad; 4) una característica que perduró hasta ahora: el aislamiento de esta academia de los círculos de poder y de las influencias en el diseño de las políticas públicas, por alejarse, quizás con desprecio, del mercado político que gira alrededor de los gobiernos de turno. (Machado, 2004: 19)

El tercer periodo corresponde a los años 80s en los que a pesar de la tendencia que se venía desarrollando en los sesenta y setenta de produce un punto de quiebre debido a la crisis de las ciencias sociales y la economía, se acentúa el conflicto político y la producción agropecuaria se estanca, igual que el desarrollo institucional en el sector. Buena parte de los académicos matriculados en la izquierda se replegaron y sus nichos de reproducción se deterioraron a medida que cambiaba el contexto, se agudizaba el conflicto y el Estado colombiano se volvía más represivo. (Machado, 2004: 19)

En esta época las políticas son orientadas por los organismos internacionales, en Colombia y en América Latina. La discusión académica se centra en la macroeconomía y va dejando de lado los aspectos sectoriales, debido a la lógica de los razonamientos del modelo de acumulación y los compromisos internacionales. Empieza el furor de la modernización en la economía en los centros académicos.

El conocimiento generado y adquirido aquí y en exterior también había señalado que el problema agrario se resolvía en buena parte desde fuera de la agricultura y que no bastaba con modificar la estructura de la tenencia de la tierra, dadas las articulaciones del sector con el resto de la economía y la sociedad y las complementariedades en el desarrollo. El peso de las variables de la política macroeconómica en la definición de la rentabilidad de los negocios y la orientación de la inversión, hacía que las políticas sectoriales pasaran a un nivel secundario en la política pública. (Machado, 2004: 20)

Con el problema de la violencia en su máximo furor la atención se desvía del problema agrario al control de la violencia en país, que para ese entonces era mucho más visible, creándose el grupo de violentólogos y se prestó especial atención a los estudios históricos y políticos. Con la crisis del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones además, se hizo preciso tomar medidas en pro de un nuevo modelo que posibilitara un crecimiento económico y además, conseguir una mayor integración del país a las corrientes de la globalización.

En esta época en un contexto de crisis y con pocas soluciones a la misma, al contrario de una academia que se repliega se vislumbró el resurgimiento de la misma, ejemplo de ello se puede nombrar la creación de centros de investigación como el CEGA en 1983, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional en 1986, la consolidación del grupo de estudios rurales de la Universidad Javeriana, la creación del Crece en Manizales, los avances interpretativos del Cinep y algunas irrupciones del CID de la Universidad Nacional y del CIDER de la Universidad de los Andes. Hubo además, un especial interés por parte de extranjeros quienes hicieron grandes contribuciones académicas en el tema agrario y que tomaron a Colombia como un observatorio de gran importancia para el conocimiento, entre ellos podemos encontrar a Catherine LeGrand, León Zamosc, Albert Berry, Pierre Gilhodés y Charles Berquist, además de historiadores especializados en la problemática de Colombia.

Por último, en 1988, Jesús Bejarano y Albert Berry coordinaron la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, que realizó una buena síntesis de la producción académica hecha hasta el momento y una reflexión sobre el modelo de desarrollo y las políticas que deberían seguirse para que el sector rural avanzara en el despliegue de su potencial y el aprovechamiento de sus interrelaciones y externalidades. De ahí su importante contribución en estos años. (Machado, 2004: 21) A causa del proceso de apertura iniciado

a finales de los ochenta inicios de los noventa las recomendaciones realizadas por la Misión no tuvieron acogida en la esfera gubernamental.

El cuarto periodo corresponde a los años 90s, en el que según Machado el pensamiento único macroeconómico se impuso en la academia. El Consenso de Washington marcó la pauta de las investigaciones. La influencia del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de algunos centros universitarios del exterior y del Banco de la República orientaron ideológicamente las contribuciones de la academia hacia los procesos de desregulación y la búsqueda de eficiencia y de equilibrios macroeconómicos. (Machado, 2004: 22)

Los estudios en esta época se centraron en la competitividad y el desarrollo institucional, como respuesta a las necesidades operativas del nuevo modelo, dejando de lado los temas que se referían a la redistribución de la propiedad y del desarrollo rural. Quienes se interesaban por el problema agrario bajo una óptica marxista y estructuralista se vieron relegados al punto de que algunos de sus principales exponentes migraron hacia el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, así como otros lo hicieron hacia el análisis del conflicto y el desarrollo territorial.

Álvaro Balcázar, Carlos Felipe Jaramillo, José Leivovich, Jorge Ramírez y Henry Samacá encabezan el grupo con mayor orientación económica y más visibles en el debate de la década pasada y de hoy sobre la agricultura. Los impulsa la búsqueda de la eficiencia y la competitividad, sus referentes para medir las posibilidades y el desempeño del sector. Y tienen además otras motivaciones como darle más protagonismo al mercado, más eficiencia al Estado y el libre comercio. (Machado, 2004: 22-23) El debate para estos se centra en si la agricultura debe protegerse o no, la competitividad de los productos en el tiempo y que por ende deben ser objeto de políticas públicas.

Del otro lado del debate están quienes se oponen al libre comercio por tanto se oponen a dinámicas que impliquen un cambio en las condiciones en las que se encontraba la agricultura, relativamente bien protegida. Para estos la apertura económica significa un desastre tanto para la agricultura como para la industria. El debate se ha polarizado entre un sector de economistas con pensamiento único y otro compuesto por académicos, actores sociales y actores políticos cuyos argumentos carecen de sustento en trabajos académicos serios que les permitan contrarrestar los argumentos de su contrincante. Al no contar con las cifras, los modelos y con el marco conceptual apropiado para la

discusión, este grupo no se encuentra con el otro, pues sus herramientas son los argumentos políticos y no los económicos. Ambos grupos tienden a descalificarse mutuamente y asumen posiciones autoritarias, para algunos, posiciones fundamentalistas. Esto genera un enorme desencuentro entre esos economistas y los actores sociales y políticos. (Machado, 2004: 24)

Lo que se busca entonces con esta investigación a partir de este recorrido es hacer una introducción al tema del problema Agrario en Colombia, y de este modo exponer el contexto del mismo en el país en los diferentes momentos que se han sucedido a partir de la producción académica y como las condiciones económicas, políticas y sociales inciden directamente en la formación de la Estructura Agraria del país. A continuación se expondrán los lineamientos teóricos que dirigirán esta investigación, así como también se hará alusión al el enfoque metodológico, a partir de los cuales se pretenderá dar una guía para resolver la pregunta de investigación en la que está enmarcado este trabajo.

2. Referentes Teóricos

2.1. Cuestión Agraria como Enfoque Metodológico

Según Mançano, en su texto *Cuestión Agraria: Conflictualidad y Desarrollo Territorial*, la cuestión agraria siempre estuvo relacionada con los conflictos por la tierra. Analizarlos solamente en este ámbito es una visión reduccionista, porque esos conflictos por ser territoriales no se limitan solo al momento del enfrentamiento entre clases o entre campesinos y Estado. El enfrentamiento es un momento del conflicto. Para comprenderlo en su movimiento utilizamos el concepto de conflictualidad. (Mançano, 2004: 1)

Para este autor la conflictualidad es un proceso constante alimentado por las contradicciones y desigualdades del capitalismo. El movimiento de la conflictualidad es paradójal al promover, concomitantemente, la territorialización – desterritorialización – reterritorialización de diferentes relaciones sociales. La realización de esos procesos geográficos generados por el conflicto es mejor comprendida cuando es analizada en sus temporalidades y espacialidades. Son procesos del desarrollo territorial rural formadores de diferentes organizaciones sociales. (Mançano, 2004: 1-2)

Además, asegura que la cuestión agraria nació de la contradicción estructural del capitalismo que produce simultáneamente concentración de riqueza y expansión de la pobreza y de la miseria. Esa desigualdad es resultado de un conjunto de factores políticos y económicos. Es producida por la diferenciación económica de los agricultores, predominantemente del campesinado, por medio de la sujeción de la renta de la tierra al capital (Martins, 1982: 175; citado por Mançano, 2004: 3). En esa diferenciación prevalece la sujeción y la resistencia del campesinado a la lógica del capital. En la destrucción del campesinado por medio de la expropiación ocurre simultáneamente la recreación del trabajo familiar, a través del arrendamiento o de la compra de tierra y, por otro lado, la transformación, de una pequeña parte, en capitalista por la acumulación de capital, compra de más tierra y trabajo asalariado. (Mançano, 2004: 3)

Para Absalón Machado, la Cuestión Agraria, es aquella que se presenta cuando el sector se convierte en un problema para el crecimiento y el desarrollo, en lugar de ser la agricultura una actividad potenciadora y dinamizadora del mismo, lo que lleva a una estructura agraria anacrónica, desde el punto de vista del desarrollo, caracterizada por relaciones sociales precapitalistas de producción; poca generación de empleo y éxodo de

la población rural; concentración y tenencia de la propiedad en manos de terratenientes en coexistencia con el minifundio; producción ineficiente desde el punto de vista de los mercados; pobreza rural, bajos ingresos; estructura social rígida con dificultades de ascenso social, y control político del Estado por la clase terrateniente. (Machado, 1998)

Así mismo, Machado identifica facetas de la cuestión agraria que son indispensables para delimitar el tema de estudio, que implican el punto de vista económico, desde la óptica social, lo político y lo institucional. Para esta investigación es necesario conocer que en lo político el problema se centra en un conflicto de poderes entre el Estado, la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes, que desplazan a la población, no respetan los derechos humanos, evitan la inversión privada, y generan muerte y destrucción. Esto expone la poca legitimidad del Estado en el ejercicio del monopolio de la fuerza, así como la debilidad de una organización rural para ejercer su poder político y construir un empoderamiento. Igualmente los partidos y la clase política no representan los intereses de la sociedad rural por su alto grado de deslegitimación y corrupción y su injerencia clientelista en los aparatos del Estado para obtener preventas de carácter personal. Una democracia a medias y corrupta no es garantía para la solución de la cuestión agraria. (Machado A, 1998).

Igualmente el problema aparece en la decisión política de la clase dirigente, y del Estado que la representa, de mantener un modelo de desarrollo excluyente, concentrador, poco equitativo y generador de marginalidad, que pone en conflicto la mayoría de la población con quienes manejan una mentalidad acumulativa salvaje, en función de sus propios intereses.

Además, desde la mirada institucional, la cuestión agraria radica en la falta de una institucionalidad adecuada para el desarrollo de la sociedad en general. Lo anterior se evidencia en la falta de reglas de juego y políticas de largo plazo que disminuyan la incertidumbre en la inversión, además, también se cuenta con una inadecuada organización de la administración pública y de la sociedad civil rural, y en una débil articulación de esta a la sociedad mayor para ejercer sus derechos. (Machado A, 1998)

Machado también identifica puntos de análisis de la Cuestión Agraria, como el avance del minifundio y la fragmentación antieconómica de la propiedad rural, acompañada de los índices de pobreza rural; desasosiego social y enfrentamiento de la población social con el Estado y sus instituciones. Al mismo tiempo, un deterioro de la mediana propiedad

y de la clase media rural que impide lograr equilibrios en la estructura agraria. Igualmente encontramos el estancamiento de la inversión pública en el sector rural y la inestabilidad de los programas de desarrollo rural y de reforma agraria. (Machado A, 1998), estos son los ejes en los que la investigación se puede centrar para estudiar la Estructura Agraria a partir de las leyes de Reforma Agraria.

Es de este modo que lo que se pretende en esta investigación es analizar las transformaciones que ha sufrido la Estructura Agraria a partir de las leyes implementadas centrándose en los componentes social, institucional y político definidos por Machado como las facetas de la Cuestión Agraria. Estas serán las variables abordadas en cada apartado.

Cuando se hace referencia al componente político se pretenderá mostrar el accionar de la clase política y del Estado, en cuanto a lo institucional se expondrán las políticas implementadas para resolver el problema rural, más específicamente las que componen las reformas implementadas en Colombia y que son tratadas en este trabajo y en cuanto al componente social, se pretende mostrar las condiciones en las que los sujetos objeto de las políticas se encuentran en lo que concierne a la propiedad de la tierra y bajo qué condiciones se encuentran luego de la implementación de la misma.

2.2. Estructura Agraria

En lo que a este concepto se refiere, quien más ha trabajado esta temática ha sido Antonio García, quien es el autor de aproximadamente unos 200 textos entre libros y artículos. Este autor inicia su estudio de los problemas del sector agrícola, con el libro Régimen cooperativo y economía latinoamericana. En 1948 publica Bases de Economía Contemporánea, obra en la que se encuentra una especie de programa para la elaboración de una teoría del desarrollo para América Latina. (Sandoval, 2012: 98)

En sus obras, García Nossa aborda la tarea de elaborar su teoría sobre la realidad latinoamericana bajo la perspectiva de que “América solo puede abocar su conocimiento científico de los fenómenos de su historia o de su naturaleza cuando posea efectivamente una doble independencia: la de la economía y la del pensamiento” (García Nossa, 1985, 69; citado por: Sandoval, 2012: 100). Su concepción particular sobre las ciencias sociales, lo lleva a la conclusión de que las teorías económicas europeas aunque son verdaderas, no tienen validez más allá de las condiciones para las cuales fueron concebidas. A manera de ejemplo, indica García Nossa que la teoría marxista pensada y construida en las

condiciones inglesas del siglo XIX tiene validez dentro de tales límites. (Sandoval, 2012: 99).

El pensador Antonio García Nossa estudia la realidad latinoamericana desde un enfoque distinto. Critica la aplicación de algunas nociones del pensamiento europeo y en especial de la teoría marxista. Critica también el análisis de los fenómenos latinoamericanos. Considera que los teóricos de Latinoamérica fuerzan la realidad para poder ver en ella reflejadas las etapas históricas de Europa, tales como el esclavismo y el feudalismo, entre otras. Lo más sencillo ante la presencia de categorías económicas inéditas, es indagar en la historia otras formas parecidas para dar validez a las poco conocidas. García Nossa supera esta limitación y se dedica al estudio de las etapas económicas en sí mismas y no establece relaciones económicas con el fenómeno europeo. (Sandoval, 2012: 99).

El estudio de los problemas agrarios de América Latina, fu quizás el tema que lo dio a conocer con mayor intensidad en América Latina e incluso en el resto del mundo. Sobre este tema escribió: Régimen cooperativo y economía latinoamericana (1944), Las cooperativas agrarias en el desarrollo de América Latina (1976) y Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina (1981). En esas obras García Nossa sostenía la necesidad de llevar a cabo una verdadera reforma agraria y una de las alternativas para lograrlo es la cooperación. Una reforma agraria verdadera es aquella que cambie las estructuras de propiedad en el campo, el latifundio y el minifundio, y permita el desarrollo de la agricultura. (Sandoval, 2012: 100).

Considera García Nossa que ninguna reforma agraria estructural ha podido tener éxito y conquistar sus objetivos finales, cuando las fuerzas sociales que las promueven y dinamizan han perdido la capacidad de participación política o de efectiva presión sobre los aparatos del Estado y cuando se ha producido la desarticulación del proyecto nacional –revolucionario (García Nossa, 1986). “Sin la activa y directa participación del campesinado en la toma de decisiones políticas, se carecía de esa fuerza motora capaz de acelerar la aplicación de una política de reforma agraria rápida, drástica y masiva” (García, 1986: 101, citado por: Sandoval, 2012: 100).

Antonio García Nossa reflexiona sobre los fenómenos sociales de forma integral, por esto cuando analiza el problema agrario, a manera de ejemplo, lo hace en los marcos de su concepción integral del desarrollo. Considera que una vez más, debe insistirse en el concepto histórico de que ningún país del mundo ha sido desarrollado desde afuera y

menos por la potencia que lo explota, aliena y oprime. El desarrollo es la forma enérgica y totalista de autodeterminación nacional y social, en una cuádruple dimensión: a) La de ruptura y superación de aquellas estructuras y relaciones que impiden el desarrollo independiente; b) la de enérgica movilización de aquellas fuerzas sociales capaces de tomar conciencia de su responsabilidad histórica y de asumir la conducción del proceso de cambio, c) la de modificación radical del sistema de uso de la totalidad de recursos disponibles para el desarrollo, de carácter agrícola, forestal, hidrológico, marítimo, minero, energético, cultural o financiero y d) la transformación de las condiciones globales de vida de la nación, movilizadas hacia un objetivo finalista o estratégico, la creación de una nueva sociedad, a imagen y semejanza de las aspiraciones y valores de cada pueblo (García Nossa, 1976; citado por: Sandoval, 2012: 100).

Es evidente como el propósito de este autor es crear una teoría propia y autónoma para reflexionar sobre la realidad de América Latina; no se trata de una elaboración abstracta, al margen del devenir histórico, sino de un pensamiento vinculado de manera permanente a la suerte de los sectores menos favorecidos de la sociedad colombiana; tarea a la que dedicó su vida y se pueden ver en sus escritos como reflejo de su pensamiento. En resumen, García Nossa se anticipa a los cambios que se presentaron con posterioridad en las ciencias sociales. (Sandoval, 2012: 100)

Esta introducción acerca de la obra de Antonio García Nossa nos sirve para evidenciar como a través de la historia este ha sido un referente importante en lo que a los temas agrarios se refiere, y por ello en este trabajo estaremos trabajando específicamente el concepto que este expone sobre lo que considera debe entenderse como Estructura Agraria, y como el mismo ha influido en las concepciones de otros autores que han tratado el tema y que serán mencionados en este escrito con el fin de evidenciar la pertinencia del concepto expuesto por García como uno de los ejes de esta investigación.

El concepto propuesto por Antonio García citado por Absalón Machado acerca de lo que este considera como Estructura Agraria, puede resumirse como un conjunto de relaciones –endógenas y exógenas- cuyo núcleo central es la propiedad sobre la tierra; y sobre los medios de producción cuya dinámica depende de los diferentes modos como se inserta en la economía capital de mercado y de los diferentes rasgos, pasos y niveles de las economías señoriales de renta o de las economías de acumulación y costo beneficio. (Machado, 2002)

Para Ortega en su texto Transformación de la estructura agraria en un municipio indígena productor de café en un contexto de crisis. Estudio de caso en Huehuetla, Puebla, México el concepto de Estructura Agraria, no debe confundirse con la tierra y su detentación únicamente, en tanto medio de producción y de reproducción. Para Bartra, citado por Ortega “el eje de la estructura agraria no es la tenencia de la tierra”; por el contrario, “las formas de propiedad son expresión de las peculiaridades de la producción, de la base económica”. No es la tierra en sí misma la que explica la estructura agraria, sino un conjunto determinado de relaciones de producción, aunque la tierra y las diferentes formas de tenencia no quedan excluidas. (Ortega, 2010:148)

Para Gutelman, el concepto estructura agraria conforma la materialización de un sistema general de relaciones de fuerza, cuya finalidad no es otra que la apropiación de una parte del trabajo social constituye un sistema de relaciones sociales específico, porque la apropiación de los bienes inmuebles [la propiedad de la tierra] designan dentro de este sistema un instrumento de captación del plusproducto social. Toda estructura agraria puede ser entendida como un sistema de relaciones sociales y de propiedad, que hacen posible la apropiación de una parte del excedente, es decir, la forma de distribución de los medios de producción permite repartir el excedente acorde a la manera en que se han distribuido los objetos e instrumentos de trabajo. (Ortega, 2010:148)

En suma, el concepto de estructura agraria hace referencia al conjunto de relaciones de propiedad, sobre el medio de producción tierra, que permiten la apropiación de una parte del excedente generado de manera social. Estas relaciones encuentran su expresión concreta a través de las formas jurídicas en que se manifiesta la propiedad: las formas de propiedad de la tierra no son una mera situación jurídica formal: constituyen relaciones sociales económicas que generan formas jurídicas particulares (Bartra 1974; citado por Ortega, 2010: 149).

De igual manera, la estructura agraria está en cambio constante. Para Gutelman, una transformación en ella constituye “el paso de una estructura agraria a otra; dicha transformación en la estructura agraria implica el paso de un estado de equilibrio de fuerza a otro”; sin embargo, “la finalidad de las relaciones no ha cambiado”, ya que el control sobre la tierra y, sobre todo, la apropiación de una parte del plusproducto generado continúa siendo la relación necesaria. Estos procesos agrarios no implican una modificación fundamental de la estructura agraria; no sugieren un cambio en cuanto a la esencia misma de las relaciones de producción. Dichos procesos responden a las leyes

generales que rigen el funcionamiento del modo de producción dominante, y conllevan a una distribución diferente de los medios de producción, en este caso la tierra. En última instancia, la esencia misma del régimen de producción imperante se ve trastocada. (Ortega, 2010: 149)

Según Madariaga en su texto *Estructura agraria de la cuenca del arroyo Comallo Río Negro* La estructura agraria posee tres componentes principales, ellos son la estructura de tenencia de la tierra, la estructura económica productiva y la estructura social. En su conjunto se encuentran bajo la influencia del accionar del Estado que define la política de tierras y colonización, la política de precios, las inversiones públicas, la política crediticia e impositiva, la investigación y extensión y la acción social y educativa. (Madariaga, 2007: 2)

Este autor explica el primer componente, el de la estructura de tenencia de la tierra de la siguiente manera; la ocupación agraria supone la obtención de productos a partir de la tierra, y la importancia de ésta como factor de producción y como una de las principales armas de concentración de la riqueza es decisiva en el momento de determinar la estructura económica como la estructura social. De aquí la importancia del vínculo que los hombres establecen con la tierra, cómo se asientan sobre ella, cómo la distribuyen entre ellos, qué derechos establecen para su uso, etc. (Madariaga, 2007: 2)

La estructura económico-productiva como aquella que define características de quiénes producen, qué y cómo producen, para qué y para quiénes. Así son especialmente importantes los recursos productivos disponibles y su combinación, como los resultados que provocan. Estos elementos nos permitirán establecer las distintas formas y tipos de explotación que son de gran relevancia para la comprensión de las características de la estructura social. (Madariaga, 2007: 2)

Y la Estructura social como la que implica los distintos grupos y sectores sociales y el tramado de las relaciones a través de las cuales aquellos van conformando la dinámica social. Además incluye los sistemas normativos y demás elementos culturales que los grupos y sectores sociales institucionalizan a través de la misma dinámica social. Una de las cuestiones prioritarias será identificar los grupos sociales y sectores más significativos de la estructura social. Estos encuentran bases para su formación en el sistema de estratificación social, parentesco, afinidades e intereses compartidos (asociaciones, cooperativas), aspectos demográficos (edad, sexo). También hay que tener en cuenta las

formas culturales para comprender el comportamiento social. Además hay dinámica social donde se desarrollan distintos procesos como: migración, marginación, diferenciación, cooperación, conflicto, socialización. (Madariaga, 2007: 2)

El concepto expuesto por Antonia García Nossa será el que se tome como referencia para esta investigación, debido a que integra los anteriores, esto sin dejar de lado la importancia que los mismos le dan a las relaciones de producción que terminan consolidadas en la propiedad de la tierra. Estos conceptos no se contradicen por lo anteriormente mencionado sino por el contrario, se complementan, pero aun así, al ser uno de nuestros objetivos la propiedad de la tierra, solo se estará tomando la primera parte del concepto de García, debido a que permite estudiar la distribución de la misma y las condiciones bajo las cuales se ha llevado este proceso en las reformas estudiadas. No obstante, quiero dejar en claro que aun cuando se deba partir el concepto en dos, cada parte por separado explica un aspecto concreto de la estructura Agraria como lo son el problema de la tierra y los medios de producción transversalizados por el modelo económico imperante.

Es de este modo que se asumirá la Estructura Agraria como el conjunto de relaciones endógenas y exógenas cuyo núcleo central es la propiedad de la tierra, es de este modo que se podrán identificar las relaciones entre los actores que hacen parte del estudio y como estas interacciones intervienen con la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia.

2.3. Reforma Agraria y Tenencia de la Tierra

Para continuar es importante definir que es una Reforma Agraria debido a que esta sirve como limitante del estudio y se deberá estudiar como tal. García la define como una estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional, por medio de un repertorio de factores: la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político; la formación de un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al marco real de los recursos y de los objetivos específicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas y la articulación de este gigantesco proceso de cambio a una estrategia general de desarrollo de la sociedad latinoamericana. (Machado, 2002)

Morett define la reforma agraria como un proceso de transformación profunda de la estructura de tenencia de la tierra, es decir de las modalidades de propiedad, apropiación, usufructo y posesión de la tierra. Y, 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 poder político, la expropiación de los terratenientes genera una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo. (Albán, 2011: 330)

Para Albán, las medidas de reforma agraria tienen fuertes efectos políticos y económicos y usualmente se inician por presión de los campesinos pobres, cuando la tenencia de la tierra frena el desarrollo económico o el poder terrateniente impide conformar un Estado moderno. Además de eliminar o reducir la concentración de las rentas de la tierra, las reformas incluyen medidas de restricción, legalización, adjudicación, agrupación, colonización, cesión o venta para dotar de tierras a los campesinos. El éxito de la reforma depende de su profundidad y de los propósitos políticos. Aunque difieren según sean los países, tienen rasgos comunes: 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. (Albán, 2011: 330-331)

Albán, en su texto *Reforma contrarreforma agraria en Colombia* cita a Berry cuando señala que una característica de las reformas agrarias exitosas es fijar un tope máximo a la propiedad de la tierra, que asegure una mayor distribución sin generar incertidumbre sobre los derechos de propiedad. E identifica algunas características del patrón de control de las tierras en el país desde la independencia: la ambigüedad acerca de quién controla o debe controlar la tierra; el papel del Estado, que poseía la mayor parte de las tierras agrícolas y cuyas decisiones en materia de transferencia de tierras eran de suma importancia; la incoherencia en las acciones del Estado, debido a las diferentes visiones del problema agrario y, principalmente, a que los gobiernos locales favorecen a los grandes poseedores mientras que el gobierno nacional adoptaba medidas que dependían del partido en el poder; por último, la lucha por el dominio de la tierra como parte del conflicto por el control de los factores de producción, incluido el trabajo. La mayoría de los enfrentamientos entre grandes y pequeños productores era al mismo tiempo disputas por trabajo y por tierra. (Albán, 2011: 331)

Para efectos de esta investigación y debido a que el concepto expuesto por este autor permite delimitar el objeto de estudio a través de la política de reforma agraria Ley 160 de 1994 se tomará como referente la definición que Absalón Machado da acerca de lo que considera como una Reforma Agraria. Esta es definida como una política que busca

transformar las estructuras agrarias convertidas en un obstáculo al desarrollo económico, social y político de las áreas rurales y de la sociedad en general. Esa política desata procesos transformadores de las relaciones de poder construidas sobre la propiedad de la tierra, permitiendo a los campesinos sin tierra o con poca tierra acceder a los recursos productivos, a la vez que abre las vías del ascenso social y el desarrollo de la democracia en el campo. La reforma agraria así concebida cambia la estructura agraria y por tanto la problemática rural y sus relaciones con la sociedad urbana y la sociedad en general. Por lo tanto, es un proceso que involucra a toda la sociedad. (Machado, 2013: 17)

Debido a la importancia que para esta investigación presenta el problema de la tierra, es necesaria por ende definirla. Para Machado, la propiedad de la tierra se puede definir como las relaciones legales o tradicionales entre las personas que ejercen derechos sobre el uso de la tierra. El término se utiliza en un sentido amplio para incluir los derechos de todos aquellos que mantienen algún interés en la tierra, tales como propietarios, ocupantes, trabajadores agrícolas, y personas e instituciones que prestan dinero a los agricultores, e incluye también la división de derechos entre la sociedad y las personas individualmente (Barraclough, 1968; citado por: Machado, 2013: 14)

En este punto es importante resaltar que la finalidad de exponer lo que se entenderá por cada categoría es poderlas identificar en cada momento que caracteriza la investigación. Es decir, esta investigación está compuesta por tres momentos, el primero hace alusión a las Leyes de Reforma Agraria que antecedieron a la Ley 160 de 1994, en la cual se pretende identificar como ha sido el desarrollo de la Estructura Agraria en Colombia, además, de evidenciar como fue la redistribución de la tierra a partir de estas Leyes y como las condiciones políticas, institucionales y sociales incidieron en la transformación de las mismas.

En el segundo momento se pretende identificar como fue el desarrollo de la Ley 160 de 1994, sus inicios, su desarrollo, cual fue la postura de cada sector implicado, sus estrategias y objetivo, a partir de las relaciones que se dan entre actores en el marco de las relaciones de la propiedad de la tierra. Y por último cuales fueron las consecuencias que trajo consigo la aplicación de la ley, así como también evidenciar su incidencia en los cambios que se puedan presentar en la Estructura Agraria.

Es entonces que a partir de la identificación de cada categoría se puede ubicar cada una de ellas en el contexto que se está planteando e identificar como encajan las diversas

variables en el entramado de relaciones que se tejen a raíz de la política de Reforma Agraria y que incidencia tienen la misma en lo que a la Estructura Agraria se refiere.

3. Metodología

Esta es una investigación de tipo cualitativo, en la que se hizo un análisis bibliográfico. Lo que se pretende es describir el problema y analizar de qué manera las variables inciden en el objeto de estudio y como logran un cambio en el mismo. Para lograr este propósito se inició con una búsqueda bibliográfica que permitiera identificar las variables y definir las.

Para iniciar la investigación se definieron categorías fijas que se debían encontrar mínimamente en los textos consultados, estas fueron Estructura y Cuestión Agraria, para empezar, seguidamente y al contextualizar estas categorías fue necesario consultar sobre las leyes de reforma agraria que serían el medio por el cual se contextualizarían las dos categorías anteriores y fue así como se inició la búsqueda de cuales habían sido las leyes de reforma agraria instauradas en el país.

Con respecto a estas últimas, al iniciar la investigación se contaba con el interés de que fueran objeto de estudio de este trabajo las leyes 200 de 1961, ley 135 de 1996 y la 1160 de 1994, debido a que era recurrente encontrarlas en la mayoría de los textos consultados como características de ciertas coyunturas en el país, aun así y después de analizar cuál sería la magnitud del trabajo y bajo qué condiciones se debía hacer, es decir debido a que para realizar la investigación el tiempo era corto y hacer alusión a tres momentos de la historia colombiana representaría tener mucho más tiempo para realizarlo se tomó la decisión de elegir solo una de estas políticas.

Se hace énfasis entonces en la ley 160 de 1994 debido a que la misma representa un punto de quiebre con respecto a lo que se venía haciendo en años anteriores en el tema de reforma agraria y las leyes que la respaldaban, y además, porque se presenta en un contexto en el que el país estaba tomando decisiones que han sido vitales hasta el momento en lo que a las condiciones del campo se refiere en la actualidad y que trajeron consigo consecuencias que transformaron radicalmente la forma en la que se venían haciendo las cosas en este país. Aun así, se retomó la búsqueda que ya se había realizado con referencia a las otras leyes de reforma agraria debido a que estas hacen parte de un apartado del trabajo a modo de contextualización.

Tenemos entonces en esta investigación a la Cuestión Agraria como el enfoque que guía la investigación y a partir del cual se delimitan los puntos de búsqueda, es de este modo

entonces, que se pueden encontrar a partir de este enfoque tres facetas del mismo que permiten delimitar la investigación, más específicamente se está hablando de componentes, institucional, social y político, categorías que se encuentran en los capítulos de esta investigación y que están transversalizadas por la propiedad de la tierra y las relaciones que se dan la misma, así como también se hizo referencia a las políticas de reforma Agraria como elemento delimitador.

En cuanto a la ruta metodológica que sigue esta investigación consiste en la división del trabajo en tres momentos, el primero que hace referencia a los antecedentes, que se venía dando antes de la instauración de la ley y cómo surgió la misma y bajo qué condiciones políticas, económicas y sociales. En esta primera etapa entonces se hizo una búsqueda con respecto a lo que corresponde a la ley de reforma agraria de la que se está hablando, y sus antecesoras, buscando en las mismas cuales eran las políticas por las que apostaban, como se encontraba el país con respecto al problema de la tenencia de la tierra y bajo qué condiciones quedo el país luego de la implementación de las mismas.

El segundo momento, hace referencia específicamente a la ley, cuál es su propuesta y como está conformada y a que le está apostando, con el fin de identificar cuáles eran sus apuestas con respecto a la distribución de la tierra y la tenencia de la misma, que cambios institucionales tuvieron lugar bajo esta y como incidieron los mismos en la Estructura Agraria del país. Es por ello que en este apartado lo que se realizo fue la búsqueda de los apartados de la ley que hacen referencia a las categorías de análisis de este trabajo, más específicamente lo que hace referencia a los cambios institucionales que tuvieron lugar a partir de la ley 160 de 1994, y como incidieron los mismos en lo que respecta a la distribución de la tierra en el país, las relaciones entre los diversos actores que son objeto de la misma y el cambio que tuvo lugar en la Estructura Agraria del momento. En este punto lo que interesaba era exponer los momentos de la ley que eran de interés para la investigación y que tenían relación con lo que respecta a la Estructura y Cuestión Agraria, así como también lo que hace alusión a las políticas implementadas, las relaciones entre los sectores que participaron en la misma y los mecanismos que la hicieron aplicable.

Y el último momento se refiere específicamente a cuales fueron los resultados que trajo consigo la aplicación de la misma en el país. Bajo qué condiciones quedo el país luego de hacer efectiva la política de reforma agraria con respecto a la redistribución de la tierra y que tan efectivas fueron por ende las políticas implementadas, es decir, cuáles fueron

los efectos de la misma en el país y que tanto se cumplieron o no los objetivos de la misma.

4. Los Inicios: Primeros intentos de Reforma Agraria en Colombia

Para entrar en materia, y debido al recorrido que se realizará en este trabajo a través de varias leyes de reforma agraria que han tenido lugar en el país, se debe empezar por las condiciones en las que se encontraba el país a partir de los años 20 en lo que a la tenencia de la tierra se refiere.

En el auge de la economía exportadora, iniciado desde comienzos del siglo XX hasta la crisis de los años treinta, una amplia capa de ciudadanos accedió a la propiedad territorial en un proceso asimétrico de oportunidades entre empresarios territoriales y colonos, campesinos, aparceros y arrendatarios. Capas medias y altas de la sociedad vieron en la posesión de tierras una oportunidad de riqueza: comerciantes, abogados, terratenientes o políticos de familias prominentes, jóvenes ambiciosos, caciques políticos, tenderos, prestamistas. (Machado, 2009: 173) Este interés por hacerse a la tierra en el país durante esta época de bonanza cafetera era precisamente gracias a que esta actividad representaba una inversión muy rentable y más aún debido a los precios internacionales del café que cada vez eran más elevados.

Paralelamente a esta dinámica exportadora, inicia el proceso de desintegración de la hacienda como unidad productiva debido precisamente al aumento de las exportaciones del café, el alza de los precios internacionales, así como también tuvo gran influencia la capacidad de importar maquinaria y equipos, la afluencia de crédito externo, la construcción de obras públicas, la ampliación de la planta industrial existente y el montaje de nuevas industrias, que ampliaron el empleo en los sectores manufacturero y estatal, y sacudieron la estructura productiva del país (Albán A, 2011: 334).

Según Albán, esto produjo el desplazamiento del campesinado al casco urbano y la aparición del proletariado en Colombia, además del cuestionamiento de las condiciones de los trabajadores en las haciendas. La falta de mano de obra en el campo ocasionó que el Estado, procurando proteger los intereses de los terratenientes e intentar contener la migración, llevara a cabo acciones como congelar los salarios, promover el uso intensivo del capital y la contratación de inmigrantes extranjeros.

Con el fin de los días de bonanza cafetera y textilera en el país durante los años 30 debido a la Gran Depresión¹; se produjo un aumento en la tasa de desempleo producto de la gran

¹ Según Pedro Schwartz Girón (fuente) fue una crisis que tuvo lugar debido a que después de la primera guerra mundial gracias a las condiciones privilegiadas en las que Estados Unidos quedó con respecto al resto del mundo, y la bonanza en la industria a la que esto

movilización que se venía dando de mano de obra del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida y mayores ganancias. Es aquí donde las políticas Estatales debieron inclinarse a devolver al campesinado al campo, sin embargo éste no estaba dispuesto a someterse a las condiciones precarias a las que los sometían los terratenientes y que no eran compatibles con los beneficios que recibían en el sector urbano. Se abrió paso entonces a una política de parcelaciones, no para atacar los latifundios sino para restablecer las condiciones de producción de las haciendas y retener la fuerza de trabajo en el campo, al tiempo que se paliaban los problemas de titularidad de la tierra y se establecían mecanismos para mejorar la eficiencia de la producción agrícola. (Albán A, 2011: 337)

Lo que se pretendía entonces era implementar una normatividad que no tenía como objetivo mejorar las condiciones del campesino en el campo sino evitar posibles levantamientos en contra de los terratenientes y las condiciones precarias en las que se encontraban quienes trabajaban para estos. Este comportamiento de la ley nos permite evidenciar como desde ya hace varias décadas el ámbito político se ve cooptado por las elites que imponen las condiciones en las que se deben regular los problemas de tierras. A pesar de las condiciones adversas por las que pasaba el país en ese momento y la transición en la que estaba envuelto debido a la crisis económica y la migración producida a gran escala del campo a la ciudad durante los años 20, no fue sino hasta 1936 que se dio paso al establecimiento de una ley de reforma agraria en el país, la primera de este tipo que será descrita a continuación.

4.1. Ley 200, “Ley de Tierras”: Primera Reforma

A pesar de que en años anteriores se habían expedido leyes que involucraban temas agrarios solo a partir de la ley 200 de 1936 se abordan las leyes de tierras como un tema único y concreto. Esto muestra un punto de quiebre en el que las cosas se encontraban a punto de representar un verdadero cambio en las condiciones del país y prometía

dio lugar, se promovió entonces la inversión en la industria urbana dejando de lado el campo, sector que no presentó el mismo desarrollo, lo que dio paso a que se invirtiera más en la empresa industrial y que Wall Street se convirtiera en el centro de la economía mundial, que no trajo consigo solo inversiones nacionales. Debido a que el desarrollo estaba sujeto a la especulación, con la falta de flujo económico y la incapacidad de inyectar nuevo capital se da la caída de la bolsa, suceso que afecta a todo el mundo.

evidenciarse de una manera más explícita y con consecuencias que afectarían directamente a la clase dominante del país.

Según Antonio García, citado por Absalón Machado, en su texto *Ensayos para la Historia de la Política de Tierras en Colombia. De La Colonia a la Creación del Frente Nacional*, en los años 20 se evidenciaba, en lo que a la tenencia de la tierra se refiere, como persistía el latifundio y la aristocracia terrateniente; la adjudicación en gran escala de territorios baldíos a no cultivadores, en pago de servicios militares o políticos; inexistencia de una verdadera clase empresarial con capacidad de implantar las normas de racionalidad capitalista y de sustituir a la vieja clase señorial de propietarios a la española, inerte, ausentista, acomodada a una economía de desperdicio de la tierra y susceptible de ser calificada como de manos muertas; dedicación de las tierras agrícolas en los valles, llanuras y altiplanos al pastoreo; subsistencia de la aparcería como un método medieval de pago de la renta de la tierra en trabajos o en especies. (García, 1983: 200-202; citado por, Machado, 2009: 170-171)

A comienzos de los treinta con la división de los latifundios, por medio de herencias y el arrendamiento a los empresarios agrarios capitalistas, el gobierno insistió en fortalecer el desarrollo agrícola para satisfacer las necesidades de esta nueva clase naciente, por lo que desde el gobierno se dieron disposiciones legales que facilitarían el reparto de tierras conforme al principio de que el interés general debía prevalecer sobre el interés particular. La norma impuso un límite a la propiedad privada y estableció que cuando el interés individual entrará en conflicto con el interés público, el Estado debía velar por el cumplimiento del interés colectivo. (Albán A, 2011: 339)

Fue en 1936 con la Ley 200, también denominada “Ley de Tierras”, que se inicia con la implementación de políticas establecidas en pro de redistribuir la tierra, esto producto de los desplazamientos efectuados por la población rural al sector urbano, donde había mayor inversión y por ende nuevas oportunidades de trabajo, provocando así un déficit en la producción de alimentos en nuestro país. Debido a esto aparece la figura de la extinción de dominio de terrenos baldíos en esta ley, pretendiendo justificar la tenencia de la tierra por medio del trabajo efectuado en la misma, al mismo tiempo que se reconocieron los derechos de los trabajadores rurales al dominio de la tierra.

El objetivo de la ley fue entonces corregir la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de extinción de dominio de terrenos baldíos. Esto contribuyó a la legalización de tierras sobre las cuales no era clara la propiedad, al tiempo

que facilitó la adquisición de parcelas por parte de los arrendatarios y la legalización de la posesión de los colonos.

Con esta ley, muy a pesar de lo que se esperaba, se dio paso a un predominio de la gran hacienda, debido a la concesión legal de baldíos, lo que produjo que se despojara a los colonos de sus parcelas evadiendo las leyes destinadas a la protección de los mismos, se dio lugar entonces a la concentración del territorio y a los conflictos entre colonos y grandes propietarios.

Además, y sumado a las confrontaciones anteriormente mencionadas, los enfrentamiento ideológico entre liberales y conservadores en Colombia afianzaron el desplazamiento de la población hacia las zonas urbanas, lo que llevó a la consolidación de latifundios por parte de las clases dominantes, dejando así a una sociedad no unificada y enfrentada entre sus distintas facciones. Estas condiciones dan paso a que se presente el Frente Nacional como una solución al conflicto, dejando entonces este proceso una transformación en la estructura económica del país, con el fortalecimiento del proletariado y la clase media, se presenta un cambio en la estructura de clases, la transformación de la conflictividad social y política, y una violencia propiciada por los enfrentamientos bipartidistas.

4.2. Ley 135 de 1961: Creación de nuevas Instituciones en Función del Campo

Con la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria, se pretendió dar respuestas a las problemáticas existentes en el campo, por medio de la instauración de ciertas instituciones responsables del manejo de temas correspondientes la Reforma Agraria. Se creó entonces el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), organización pública encargada del asunto de tierras y de gestionar el Concejo Nacional Agrario (CNA), el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de productores agrarios. Sus tres lineamientos fundamentales, eran: dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios sociales. (Franco, 2011: 103). Aun así estas instituciones lo que hicieron fue retrasar el proceso de distribución por lo que en 1964 ya se contemplaba la posibilidad de cambiar algunos aspectos de la ley en función de agilizar la intervención en la propiedad privada e iniciar un verdadero proceso de distribución.

Es por ello que las acciones impulsadas por los campesinos fueron la ocupación de tierras, enfrentamientos con el Estado, disputas con los terratenientes y la organización de tipo gremial en pro de combatir la desigualdad social, violencia y falta de

democratización de la tierra. Estas acciones muy por el contrario de lo que se podría esperar trajeron como respuesta del Estado una legislación que no atacaba el problema de manera estructural ni pretendía llevar a cabo una reforma agraria integral como lo pedían los campesinos en ese entonces.

Es entonces, que la ocupación de las tierras por parte de los campesinos es vista como una manera de poder sobrevivir, accionar que tuvo como respuesta del Estado el uso legal de la fuerza para defender el interés de las elites, quienes no se hicieron esperar e iniciaron violentas acciones contra quienes ocuparon las tierras.

A esto se suma el otorgar títulos de propiedad por parte del Estado, con lo que se agudizan los desequilibrios sociales, y los estallidos de violencia, entre los que se cuenta la lucha por el poder territorial entre grupos armados ilegales exacerbada por el narcotráfico. De esta manera como lo plantea Alban, se evidencian rasgos de debilidad institucional, jurídica y política en la definición de derechos de propiedad sobre la tierra. Esta debilidad institucional, además, de la debilidad jurídica y política, ha sido un factor esencial en la agudización del conflicto desde la década de los ochenta e hizo posible que el Estado fuera capturado a nivel local por el paramilitarismo y la guerrilla en su enfrentamiento por el control de zonas y territorios ricos en recursos naturales y la captura de rentas públicas. (Albán A, 2011: 340)

Además, se incentivó por parte del Estado la concentración de la propiedad de la tierra y el uso de la superficie de la misma para la especialización en ganadería extensiva y la reducción de predios para la producción de alimentos. Entonces, quienes poseen el control sobre estas actividades, cuentan con un gran poder e impulsan iniciativas políticas que favorezcan sus intereses dejando de lado los de la colectividad y contribuyendo poco al fisco nacional y local.

Tenemos entonces que la reforma agraria de los sesenta fue distribucionista y marginal; y sólo hizo una reparación superficial de la estructura agraria. De acuerdo con Tamayo citado por Albán, en los años sesenta el 1,2% de los propietarios poseía el 50% de las tierras. Los minifundios (en su mayoría localizado en las laderas andinas sobre terrenos erosionados de bajos rendimientos agrícolas) eran muy precarios, pues el 64% tenía en promedio 1,8 hectáreas. Las difíciles condiciones de vida de los campesinos minifundistas son agravadas por los deficientes sistemas de tenencia de la tierra. La concentración de la población rural en las zonas de minifundio generaba una oferta de mano de obra mayor que la demanda, los ingresos eran bajos y el desempleo muy alto. La concentración de la propiedad implicaba una alta concentración de los ingresos

provenientes de la agricultura: el 1,8% de la población recibía el 30,9% del ingreso, mientras que el 63,9% de esa población apenas recibía un 22,8%. (Albán A, 2011: 340-341)

En lo que a la estructura de la propiedad de la tierra se refiere según Absalón Machado De acuerdo con los datos compatibilizados de Cega (censos y catastro), entre 1960-1970 hubo un crecimiento moderado de la superficie sometida al régimen de propiedad acompañado de una reducción del número de predios. La explicación está en el aumento en número y área de los predios mayores de 20 has, especialmente de los tamaños de 20 a 50 y de 200 a 500 has, acompañada de la disminución en número y área de los menores de 10 has. Esta verificación muestra que la reforma agraria en esa década no tuvo impacto en la estructura de la propiedad, y que la acción del INCORA se centró en la entrega de predios entre 20 y 50 has provenientes de baldíos y de compras directas. El período 1970-1984 muestra una tendencia diferente; rápida expansión del número de predios y de la superficie, concentrada en los tamaños inferiores a 200 has, en especial en los de 0 a 1 y en los de 20 a 100 has, en tanto que se reduce el número de predios mayores de 500 has y su área se estanca. (Machado, 2014: 3)

Tenemos entonces que en los años sesenta se presentó una tendencia a la concentración de la propiedad, mientras que en los años setenta y ochenta se registró una descomposición de la gran propiedad y la consolidación de la mediana, pero sin una reducción de la desigualdad rural debido a la fragmentación de la pequeña propiedad.

Es de este modo que se puede concluir que, la estructura de la propiedad de la tierra es un obstáculo para el desarrollo del país, y es una amenaza para las poblaciones vulnerables (indígenas, afrocolombianos y campesinos) que dependen de la misma. Aun así y amparado en las políticas que se han adoptado, esta no es una problemática central para el Estado, o al menos los esfuerzos han sido insuficientes, por ello la persistencia del conflicto

4.3. Ley 160 de 1994: Cambio de Enfoque, Instauración de la Apertura de las Fronteras

Se hace importante entonces aclarar que cada intento de Reforma Agraria en el país, está precedido por unas condiciones sociales, políticas y económicas específicas que de una u otra forma intervinieron a la hora de tomar decisiones y decidir incluso llevar a cabo políticas que intentaran transformar la estructura Agraria del país en pro de mejorar las condiciones de los campesinos y procurar el desarrollo y la estabilidad del país tanto a

nivel económico como también en lo que respecta a la seguridad del mismo. Es por ello que estudiar estas políticas de Reforma Agraria permitirá además describir las condiciones coyunturales en las que se toman dichas decisiones y a raíz de que influencias.

En los años 90, periodo de interés para esta investigación, nos encontramos con un contexto internacional en el que se evidencia un proceso de globalización de las economías, la formación de mercados subregionales o de bloques económicos o de integración comercial, apertura económica que implicó una disminución de las protecciones y el manejo del manejo de criterios de competitividad en el desarrollo de la agricultura, además de una mayor transnacionalización de los aparatos productivos, comerciales y financieros del país. (Machado, 2009: 29)

El papel del Estado se desvaloriza en muchas de sus actividades debido al papel mucho más dinámico que adquiere el mercado, con lo que la participación de las fuerzas de mercado aumentan su dinámica y se reducen los mecanismos de intervención estatal como actor económico, aumentan entonces las privatizaciones y se toman decisiones con el objeto de disminuir los monopolios del Estado en la producción de bienes y servicios públicos y se aumentan las privatizaciones. Además surgen políticas para el comercio internacional de productos agrícolas generados por fuera del país, que limitan el manejo de las políticas internas. (Machado, 2009: 30)

Según Machado, también nos encontramos con el debilitamiento del Estado o como lo diría Pizarro León Gómez en una especie de colapso institucional. Igualmente, nos encontramos con la descentralización político-administrativa, con la cual se está revalorizando el papel de lo local y lo regional frente a los poderes centrales.

En el país nos encontramos con un proceso de urbanización en ascenso y una progresiva disminución de la población rural, acompañado según Absalón Machado por un fenómeno típico de nuestra sociedad: la reubicación de la población dentro del sector rural, desde la zona andina hasta las planas. (Machado, 2009: 34)

Se trata de una reubicación desde el interior del país hacia las fronteras, lo que demuestra como la ruralidad está expresada en su mayoría por fuera de la zona andina cada vez más urbanizada. Esta reubicación ha provocado una ocupación desordenada del territorio, mediante un proceso caótico y destructivo de colonización, de mucho conflicto, debido a que no ha existido una planificación ni una presencia significativa de las instituciones públicas. (Machado, 2009: 34)

En lo que a los cambios en la estructura de producción se refiere, se hace alusión a la disminución del área de cultivos transitorios de cosecha semestral y el aumento de los cultivos permanentes de plantación, lo que evidencia la preeminencia de una estructura productiva orientada a los cultivos permanentes en términos de valores de producción, sin que ello signifique la desaparición de los semestrales. Los cultivos permanentes también tienden a generar empleo con mayor estabilidad, como en frutales, explotación de bosques, plantaciones de palma africana, banano, azúcar, café, etcétera. (Machado, 2009: 34-35)

Además encontramos la ampliación de la ganadería extensiva en varias zonas y regiones del país sin una dinámica de generación de empleo ni de posibilidades de vínculo de los pocos trabajadores a la seguridad social, con una baja generación de ingresos y una ocupación indebida del suelo, ya que parte de esa ganadería ha ocupado suelos de vocación agrícola y forestal, con lo cual se causan conflictos en el uso del suelo. (Machado, 2009: 35)

Cuando hablamos de la estructura de la tenencia de la tierra se observa una acentuación de la estructura bimodal, donde se ve el aumento de las grandes extensiones de tierra en pocas manos, además se multiplica el minifundio y la pobreza. Una de las características de la estructura bimodal es precisamente su alto grado de conflictividad, porque genera una fuerte polarización de intereses. Entre 1984-1996 se incrementó la concentración de la propiedad rural en grandes predios; la mediana propiedad se deterioró en términos relativos, y la pequeña continuó fragmentándose; ¿resultado? Una mayor polarización en la estructura predial. (Machado, 2009: 36)

Según Machado, Estructuralmente, también la institucionalidad es insuficiente y con poca capacidad para resolver los problemas que son producto de la estructura agraria. La institucionalidad formada durante los años anteriores, ha mostrado su incapacidad en la actualidad para manejar los problemas relacionados con la agricultura.

Además, los nuevos fenómenos de la agricultura, los contextos y los cambios de las políticas macroeconómicas, así como también la acentuación del conflicto armado, tema que no se tratara en este trabajo, desbordaron el accionar de las instituciones, lo que dejó en evidencia la necesidad de cambios en la estructura para que la misma pueda enfrentar los retos que trae consigo las condiciones en las que se encuentra el país en ese momento. Cambios que tienen que ver con no solo la generación de reglas de juego estables y el fortalecimiento de los derechos de propiedad, sino también con las organizaciones públicas que actúan en el escenario rural.

Adicionalmente a estas transformaciones y paralelo a los cambios mencionados en Colombia se estaba hablando fuertemente de apertura económica, iniciada por el Gobierno de Cesar Gaviria, quien respondía a las condiciones externas por las que los países en desarrollo estaban optando como finalidad para lograr superar los atrasos de los países subdesarrollados, esto con el fin de introducir cambios en la estructura del país que promovieran una nueva forma de ver el desarrollo.

Según Ricardo A. Castaño, en su texto *Colombia y el Modelo Neoliberal*, en lo que a la apertura económica se hace referencia, esta inicia con el presidente Cesar Gaviria, quien abrió la posibilidad a todas las grandes reformas políticas, sociales, pero fundamentalmente económicas. Bajo este gobierno las principales reformas efectuadas fueron:

- La reforma arancelaria, que provoco la inundación del mercado colombiano con productos provenientes del extranjero sin ningún control para competir con los productos nacionales, ocasionando algunas crisis.
- La reforma portuaria, lo que provoco la privatización de puertos, políticas que no los hizo más efectivos.
- La reforma cambiaria, con las medidas adoptadas para detener el aumento del precio del dólar se desestabilizo la economía trayendo como consecuencia grandes pérdidas sobre todo al sector de la agricultura.
- La reforma tributaria, la que pretendía recaudar dineros para inversión social que no se ha reflejado, con esta reforma se dio lugar al aumento de los impuestos por ventas IVA.
- La reforma al comercio exterior, en pro de internacionalizar los productos nacionales con la creación del ministerio de comercio exterior, que ha beneficiado en su mayoría a los productos extranjeros que entran a nuestro país.
- La reforma a la inversión extranjera, que ha posibilitado la entrada de capital extranjero interesado en invertir en nuestro país.
- La reforma a los planes de vivienda, la que fue todo un fracaso por los costes reales de esta en Colombia.
- La reforma laboral, que ha traído consigo gran inestabilidad para la clase trabajadora del país, debido a la pérdida de grande logros obtenidos por los movimientos sindicales en épocas anteriores, además con la flexibilización laboral

el gobierno se desentiende de responsabilidades en lo que a prestaciones se refiere.(Castaño, 2002: 63-54)

De esta manera, al tiempo que se convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente se ponía en marcha las políticas de ampliación de la economía de mercado.

Cunado es aprobada la nueva Carta Política se establecieron normas que permitían la participación de la población en las decisiones políticas y económicas, a través de las elecciones populares de alcaldes y gobernadores, y la creación de las Juntas Administradoras Locales, además la descentralización administrativa ha permitido conocer con mayor certeza las posibilidades y restricciones de los municipios.

Es bajo estas condiciones que se instaura la ley 60 de 1994, la cual es producto de todas estas reformas y por ende y bajo condiciones tan diversas a las que se enfrentaba el país en este periodo se da lugar a una política agraria en pro de nivelar al país con lo que estaba pasando en el resto del mundo en lo que a políticas de reforma agraria se refiere y que además estuvieran acorde con la liberación de las fronteras y el libre comercio.

En este punto y después de hacer un breve recorrido a través de las leyes de reforma agraria que se han implementado en el país se hace evidente como lo expuesto por Tirado, en su texto *La reforma agraria en Colombia*, en el cual se plantea como un intento fallido el diseño de una Reforma Agraria. [...] durante más de cien años el país ha planteado alternativas para la configuración institucional y estructural del campo, más productivo y equitativo, pero no lo ha logrado. Al contrario, pareciera que este largo siglo ha significado para el campo, el deterioro de cualquier institucionalidad que fomente la permanencia, la productividad y una tenencia pacífica. Esto debido a que en la discusión de la Reforma Agraria ocurre que el concepto mismo actúa como una caja vacía en la cual se depositan contenidos distintos, y hasta completamente antagónicos, de acuerdo a los intereses políticos y económicos de los diferentes sectores involucrados. (Tirado, 1984: 235).

Estas condiciones que caracterizan al país han llevado a que algunos autores, entre ellos Absalón Machado, planteen que en Colombia no se debe buscar solo una repartición de tierras, sino que se debe buscar la formación de campesinos con vocación de empresario rural y no de poseedor de tierras solo para su subsistencia, es decir, a lo que le están apostando es a la adopción de una Reforma Agraria de Nueva Generación, una reforma centrada en lo rural, en el campesino y su formación para el

campo y la implementación de nuevas técnicas amigables con el ambiente a la hora de trabajar en la tierra.

En este punto, lo que se busca con esta investigación es exponer las condiciones en las que se encuentra la Estructura Agraria en Colombia en el marco de la Política de Reforma Agraria Ley 160 de 1994, específicamente en lo que a políticas de distribución de la tierra se refiere. Es por ello que el objetivo principal de esta investigación es evidenciar cómo han sido las transformaciones en lo que a la Estructura Agraria se refiere antes y después de la reforma agraria de 1994, en el marco de la Cuestión Agraria.

Así mismo, y en pro de describir el proceso que la misma tuvo para llegar a influir en la Estructura Agraria del país, se expondrá como fue el desarrollo de la Ley 160 de 1994 y como este proceso de reestructuración fue el causante de su posterior fracaso. Igualmente, se expondrá como el modelo de apertura de la época dio paso a lo que sería una política de Reforma Agraria guiada por el mercado de tierras, que no contemplo la imposibilidad del mismo para resolver el problema de la distribución de la misma y como esta fue una gran ruptura en lo que a políticas de redistribución se refiere pero que aun así no tuvo los frutos que se esperaban.

Para lograr desarrollar los objetivos anteriormente mencionados se hace menester dar respuesta entonces principalmente a la pregunta de, ¿Cuales han sido las transformaciones en lo que a la Estructura Agraria se refiere antes y después de la reforma agraria de 1994, en el marco de la Cuestión Agraria?, y consecutivamente dar respuesta a las preguntas ¿Que tipo de Reforma Agraria se venía implementando antes de la Reforma Agraria de 1994, más conocida como el mercado de tierras? y ¿Cuáles fueron los cambios en materia de Reforma Agraria con la implementación del mercado de tierras, Reforma Agraria de 1994?

Lo que se planea demostrar aquí es como las políticas de apertura económica del país implementadas durante los años 90 bajo la influencia de un modelo de desarrollo neoliberal o las políticas redistributivas implementadas en épocas anteriores bajo un modelo proteccionista no dieron paso a resolver el problema agrario del país y Mucho menos cambiaron la Estructura Agraria con la que contaba el mismo para ese entonces, todo lo contrario, dieron paso a una mayor acumulación de tierras por parte de la clase dominante y demostraron la incapacidad del mercado para regular la tenencia de la

tierra en Colombia bajo las condiciones planteadas en la Ley, debido a la debilidad con la que contaban las mismas en materia institucional.

5. Ley 160 de 1994: Aparición del Mercado de Tierras como Respuesta al Problema de la Distribución de la Tierra en Colombia

En el siguiente apartado, se hará alusión a lo correspondiente a la ley 160 de 1994, más específicamente, lo que tiene que ver con sus objetivos, la orientación y las reformas más notorias adelantadas por la misma, así como también, se expondrá los efectos que esta dejó y su funcionalidad para la población a la cual estaba dirigida.

Colombia, como muchos otros países de América Latina, posee una estructura dual de propiedad de la tierra, sostenida por instituciones altamente inequitativas y conflictivas. Los factores políticos que han incidido en el mantenimiento de tales condiciones de desigualdad se relacionan con aspectos como: concesiones de tierras como parte de pago por favores militares en las guerras civiles del siglo XIX; incentivos fiscales agrícolas que permitieron la compra de tierras por individuos que evadían tributos por rentas no agrícolas; políticas de crédito subsidiado y protección especial al sector ganadero, lo que indujo a actividades de bajo uso de mano de obra; inversiones en tierra por medio de procesos de lavado de activos; y, expulsión violenta de población rural. (Rojas, 2006: 53; citado por: Machado: 1999)

Estas son las acciones que durante décadas y según el contexto del cual estemos hablando caracterizan la acción Estatal en Colombia respecto a lo que tiene que ver con las actividades en el campo y su regulación, es así como durante décadas hemos sido testigos de una tras otra políticas que han buscado según el momento de su aparición seguir el ritmo de los países desarrollados, dejando solo con esto una Cuestión y Estructura Agraria cada vez más deteriorada aun cuando en teoría se apuesta por todo lo contrario.

Son por ende factores externos e internos los que determinan las políticas que se implementaran en el campo y bajo qué enfoque del desarrollo debe ser aplicada para obtener los resultados que se esperan en una determinada situación. Así las cosas es importante entonces aclarar bajo qué condiciones se encontraba el país en el momento en que aparece la ley 160 de 1994.

Para Manuel Ramos Bermúdez en su texto, *Reforma agraria: un repaso a la historia*, el contexto macroeconómico, político y social bajo el cual se revisa la reforma, su institucionalidad, régimen legal y operativo, en el gobierno de Cesar Gaviria, tienen como escenario un nuevo marco institucional, cuyos postulados programáticos y jurídicos se

relacionan con el deber del Estado de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y a otros servicios sociales y económicos que mejoren su calidad de vida, así como el de garantizar la seguridad alimentaria y la creación de condiciones que apoyen con crédito y otros mecanismos la economía campesina, la formulación de transformaciones institucionales y estructurales que modernicen la sociedad y el Estado, la búsqueda de una paz duradera, la apertura al comercio internacional, la modernización de la economía y la reconversión industrial. (Ramos, 2002: 140)

Nos encontramos entonces, con la aparición de un nuevo enfoque para el desarrollo en el que la apertura económica y la modernización de la economía son primordiales para mejorar las condiciones de vida en el campo y que además serían precursoras de instituciones que tengan como prioridad modernizar la sociedad y el Estado para lograr mejores condiciones para el campo, en las que las reglas del juego cambian del plano político al plano económico.

Con respecto a este nuevo enfoque del desarrollo, En su texto *El Mercado de Tierras en Colombia ¿Una Alternativa Viable?* Absalón Machado expone como dentro del nuevo paradigma de desarrollo, basado en la globalización de la economía, el problema agrario apareció otra vez en la agenda política, pero desde una perspectiva muy distinta. La Reforma Agraria pasa de ser un problema de economía política, cuya solución es responsabilidad del Estado, a un problema de reducción de las distorsiones (getyourPricesright) e imperfecciones (getyourinstitutionsright) de los mercados y de las políticas. (Machado, 1999:139)

Este cambio es producto de diversas transformaciones que tuvieron lugar durante los años 90's y que se desarrollaron en el contexto de un modelo neoliberal, y bajo la aparición de la globalización y por ende la iniciativa de la apertura económica en el continente como incentivo para el desarrollo industrial y tecnológico en el país, la atención se desplaza entonces de lo que puede hacer el Estado hacia lo que este puede dejar hacer al mercado, buscando dejar al mismo como un árbitro más que como un actor, y planteando por primera vez en el país una Reforma Agraria que parte del Mercado.

En este punto es importante aclarar que el proceso de globalización a grandes rasgos según Kalmanovitz propone la libre circulación de mercancías, capitales y factores de la producción entre los países del mundo, que sumado al avance tecnológico que acompaña a dicho proceso hace que el mismo se esparza por todo el mundo y sea tomado como

ejemplo por los países en desarrollo. Son estas condiciones, las que promueven cambiar de paradigma a la hora de hablar de un cambio en la Cuestión y Estructura Agraria, por medio de políticas que fomenten la apertura económica como solución a los problemas en los que se encuentra el país en materia de propiedad de la tierra, partiendo del mercado como una solución viable para lograrlo. Es de este modo que la globalización es clave en los cambios efectuados en la época con respecto a las políticas de reforma Agraria y que se promueva desde entonces en Colombia lo que se denomina como mercado de tierras.

Lo que hace tan especial y compatible al mercado de tierras con las nuevas condiciones económicas y políticas en las que se encontraba el país es que desde su concepción teórica, una estrategia de reforma agraria a través del mercado encaja perfectamente en el nuevo paradigma de desarrollo, con la búsqueda de la combinación entre competitividad, equidad y sostenibilidad. Los instrumentos de una política de tierras basada en el mercado van desde bancos hipotecarios, pasando por modernización de catastro y registro, calificación de derechos de propiedad, hasta llegar a los programas de reforma agraria a través del mercado. Estos conceptos se basan en esquemas descentralizados, con procesos de negociación voluntaria entre los terratenientes y los pobres rurales, el Estado cambia su función de “ejecutor” por la de “facilitador” al apoyar los procesos de negociación y otorgar un subsidio para la compra de tierras. Para los servicios complementarios, se busca la participación amplia del sector privado y de la sociedad civil. Colombia fue el primer país que institucionalizó legalmente el nuevo enfoque mediante la Ley 160 de 1994. (Machado, 1999:139)

Lo anterior nos lleva a evidenciar como una de las propuestas coherentes con el modelo neoliberal es el desarrollo del mercado de tierras como alternativa de acceso a la propiedad rural, en lugar de la reforma agraria redistributiva y participativa. En tal estrategia de acceso a la propiedad se supone que el mercado es mejor asignador de recursos que el Estado, el cual debe limitarse a crear las condiciones para que el mercado se desarrolle sin intervenciones gubernamentales directas. En un modelo más liberal, el mercado de tierras constituye un complemento necesario de una política redistributiva directa.

En el modelo neoliberal puro, los campesinos interesados en tierra simplemente acceden a una línea de crédito para comprar tierras mediante negociaciones voluntarias con los propietarios, la cual se complementa con crédito para producción y la inversión

intrapredial, sin ninguna clase de subsidios. Pero el modelo no se aplica en realidad de esa manera, dado que los campesinos y trabajadores sin tierra no poseen, por lo general, recursos ni capacidad de pago de créditos a tasas de interés del mercado, ni el sistema bancario los atiende como clientes por los altos costos de transacción que implica hacer negociaciones pequeñas; además, ellos no le ofrecen a los bancos reciprocidad bancaria. El Estado aparece, entonces, como un facilitador del desarrollo del mercado de tierras y de acceso a los créditos al otorgar algunos subsidios, sin intervenir directamente en las negociaciones como lo hacía antes.

Aparece entonces el concepto de mercado asistido de tierras como la alternativa para acceder a la propiedad rural por parte de campesinos sin tierras y de minifundistas que estén en condiciones de recomponer sus unidades productivas hacia la integración de una Unidad Agrícola Familiar con la presencia de subsidios del Estado. Esto se presenta en Colombia y Brasil, aunque en los dos casos hay diferencias en la forma como se concibe la participación del Estado. (Machado, 1999: 20-21)

El marco conceptual que sustenta al programa de Mercado de Tierras, considera que la pequeña empresa es mucho más eficiente que la gran propiedad, lo que sugiere la necesidad de traspasar los grandes predios que no son lo suficientemente explotados, a manos de los pequeños productores, lo que daría como resultado un manejo más eficiente de dicha propiedad. (Machado, 1999: 61) Situación algo contradictoria si consideramos lo anteriormente mencionado, debido a que los pequeños propietarios tiene pocas posibilidades de adquirir tierras a través de préstamos, que para las entidades bancarias no resultan rentables.

El mercado de tierras es un mercado de vendedores: la ley interviene en la disposición de vender tan solo de manera indirecta. Desde la perspectiva de los propietarios el precio de mercado es el costo de oportunidad para la negociación con los beneficiarios. Las negociaciones directas de vendedores con los beneficiarios no obstante las grandes asimetrías culturales y de poder, y el subsidio porcentual sobre el valor de la tierra, favorecen las prácticas fraudulentas a costa del presupuesto nacional y del endeudamiento de los beneficiarios. (Machado, 1999: 165) Esta situación, deja a los beneficiarios de la ley a merced de las necesidades de los vendedores y sin un apoyo legal que sea efectivo y con el cual puedan obtener alguna ganancia.

Antes de la ley 160 de 1994, la política del Estado se orientaba hacia el subsidio de 100 por ciento de la propiedad, y la decisión de compra estaba a cargo de la burocracia estatal. Así, las compras realizadas fueron de mala calidad y estuvieron muy lejos del interés de los beneficiarios. Con la ley 160 de 1994 el subsidio para compra es de 70 por ciento, y el 30 por ciento restante debería ser adquirido por medio del sistema de crédito y de manera descentralizada con participación del futuro propietario. Sin embargo, el único prestatario del suplemento de 30 por ciento fue el Banco Agrario, al que se lo obligó a extender los créditos que nunca fueron reembolsados, sencillamente porque los procesos de selección de beneficiarios estuvieron marcados por la corrupción. (Rojas, 2006: 62-63; citado por: Machado: 1999)

El momento por el que el país estaba atravesando durante el surgimiento de la ley 160 de 1994 se caracteriza por la apertura económica, el intento de modernizar el país por medio del libre comercio, dejando de lado por ende el procesos que se venía dando a través de la sustitución de importaciones y exponiendo a un mercado nacional poco preparado para recibir la invasión de productos extranjeros y la disminución de la participación del Estado en lo que a lo económico se refiere, esto claramente producto de las nuevas condiciones en las que se encontraba el país ya mencionadas.

A continuación, y luego de haber realizado un corto recorrido por una de las razones que llevaron a hablar de un mercado de tierras en Colombia, se pasara a exponer cuales fueron los objetivos de la Ley 160 de 1994 y que trajo consigo la aplicación de la misma para el país.

5.1. Objetivos de la ley: El Mercado de Tierras y los Cambios en la Ley

El proyecto inicial del Gobierno de entonces, presentado en cabeza del Ministerio de Agricultura, ponía en primer término la operación del mercado de tierras como el instrumento por excelencia orientado a mejorar la eficiencia de la redistribución de la propiedad. Sin embargo, la discusión del texto sufrió modificaciones en el parlamento que en cierta forma coincidían con el interés de las representaciones regionales por mantener el control político, a través del Incora, sobre la redistribución de las tierras y las comunidades sin tierra. Los grupos regionales del Parlamento y los grandes poseedores de tierras han considerado importante la influencia sobre la política de tierras desde dos perspectivas: para mantener una clientela política en los municipios donde las agencias

regionales tienen jurisdicción; y para obrar como grupo de presión en negociaciones de predios de su propiedad y lograr así precios y tratamientos favorables. (Machado, 1999: 72) Por tanto, ante la inminencia de la pérdida de control del Estado sobre el procedimiento de redistribución de tierras, se respondió con la incorporación en el acto legislativo de medidas de intervención del Estado, desligadas completamente del concepto de negociación voluntaria o del mercado asistido de tierras. El perfil inicial que tenía la Ley 160 de 1994 quedó de esta forma desvirtuado por la introducción de instrumentos regulatorios con fuerte incidencia del Estado y colocados sin ninguna coherencia y jerarquía. (Machado, 1999: 72)

Es evidente como con la aparición del mercado de tierras y a pesar de las ventajas que esto traía para las élites a través del mercado, el perder el control político en lo que a la distribución de la tierra se refiere no era una opción para la clase dirigente, por obvias razones mantener el control sobre el territorio genera privilegios que estos no están dispuestos a perder por lo que inician cambios a la regulación para poder ser partícipes del cambio sin estar excluidos, y es este entonces sin lugar a dudas una de las razones por las que la ley 160 de 1994 estuvo tan llena de vacíos. Aun así, la fase iniciada con la ley 160 de 1994 hasta el presente marca un cambio fundamental en el contenido y la visión del problema por parte del Estado, caracterizada por el retiro de la intervención directa del Estado y la orientación del acceso a la propiedad por parte del mercado. (Machado, 2013: 36-37) El gobierno nacional, los terratenientes y la burguesía comercial, lograron conjuntamente que el congreso expidiera la Ley 160, con el objeto de adelantar un reordenamiento rural mediante la compra y venta de tierras.

A pesar de los cambios evidentes que traería consigo la ley 160 de 1994 el espíritu de la misma planteaba una política de reforma agraria y desarrollo rural, que como las anteriores, estaba enfocada a mitigar problemas asociados a la concentración de la propiedad en el sector rural. Adicionalmente, introdujo el concepto de transferencia de la propiedad a través del mercado de tierras brindando acceso del campesino al mismo mediante un subsidio para su compra directa (Vargas, 1999: 2; citado por, Albán, 2011: 351).

Como es evidente aun cuando se hablaban de nuevos métodos de distribución de la tierra, los objetivos no estaban muy lejos de lo que se venía tratando en décadas anteriores, solo

que las estrategias con las que se contaba para lograrlo si estaban enfocadas de manera distinta. Entre los objetivos de la citada ley se encuentran:

- a) Apoyar con subsidios a los campesinos para que accedan a la propiedad.
 - b) Descentralizar hacia los municipios y comunidades los procesos de reforma agraria.
 - c) Capacitar y preparar a los campesinos para que hagan uso adecuado de las tierras.
 - d) Regular el manejo de los resguardos indígenas.
 - e) Propiciar la intervención directa del estado en la compra y para definir políticas para adjudicación de baldíos y colonización.
 - f) Titular tierras en unidades productivas familiares.
 - g) Regularizar al acceso a la propiedad rural por parte de las comunidades negras.
- (Gómez, 2011: 69)

Estos objetivos mencionados a grandes rasgos, evidencian la importancia que el pequeño propietario tenía para la ley en teoría y como son objeto de la misma comunidades diversas, buscando así capacitar a los campesinos para que trabajen en el campo y poblar nuevamente las zonas rurales productivas que han sido dejadas de lado por múltiples razones. Esto es prueba de que se buscaba sin lugar a dudas una mejor redistribución de la tierra, pero que no se contaba con los mecanismos efectivos para lograr las metas trazadas.

Lo anterior queda en evidencia en el documento Conpes de junio de 1992, denominado “Nuevo impulso a la Reforma Agraria” según el cual la política de tierras del gobierno en cuestión buscaba facilitar de manera más transparente y con mayor cobertura, el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos pobres que no la poseían o la tenían en cantidad insuficiente. Se orientaba a transferir la decisión de compra a los beneficiarios, mediante la venta directa de los predios por parte de los propietarios, pero conservando el Incora las funciones tradicionales de compra directa o expropiación para intervenir cuando ello fuera aconsejable. Así mismos, se dirigía a dinamizar el mercado de tierras para que personas con capacidad empresarial pudieran acceder a ellas e invertir en el campo (...) buena parte de la acción del Estado se orientaban a otorgar a los campesinos pobres un subsidio directo para la compra de tierras y a facilitar y efectuar en forma directa las

transacciones de tierras en zonas específicas. (...) Las políticas estaban dirigidas al campesinado en general que manifestara el deseo y la capacidad de adquirir las tierras. Las políticas tradicionales de adquisición de tierras por parte del Incora se mantendrían en zonas indígenas y en zonas de conflicto social. (Departamento Nacional de Planeación 1992; citado por Ramos 2002: 142)

En cuanto a los objetivos y estrategias, indica el documento que la nueva política se proponía logara una más equitativa distribución y una más eficiente utilización del recurso tierra, para lo cual era necesario introducir nuevos elementos para dinamizar la compra y venta directa de la tierra, a la vez que mantener y agilizar otros instrumentos tradicionales como la titulación de baldíos, colonización, extinción del derecho de dominio privado. Concluye señalando que se transferirá a los campesinos, en forma individual o asociativa, la decisión de compra con el fin de hacer más transparente el mercado de tierras y los subsidios que otorga el Estado. El Incora asesorara en la compra de tierras a los productores beneficiarios del programa. (Ramos, 2002: 142)

Según el documento Conpes, en su exposición de motivos que fundamentaba ley, estos fundamentos se enmarcan en los principios que gobiernan el Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución de 1991, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones, a la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social sostenido, la democracia participativa, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Carta, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Ramos, 2002: 143)

Adicionalmente, la Ley 160 de 1994 estableció como objetivo corregir condiciones abiertamente desiguales de acceso a la tierra durante una fase transitoria después de la cual la intervención estatal debía ocuparse exclusivamente de fomentar el desarrollo rural. En sus principios, la reforma pretendió combinar el uso económicamente eficiente de la tierra y su equitativa distribución. La tensión entre el objetivo de justicia social y las exigencias de eficiencia económica se manifestó en la selección y combinación de los instrumentos de reforma y evidencio unas visiones conflictivas de la política y de sus beneficiarios idóneos. Los desarrollos normativos que siguieron a la Ley 160 iniciaron un cambio en el paradigma de reforma agraria, que pasa de ser enfocado en la tierra a ser orientado al desarrollo rural, dando prioridad a la eficiencia económica sobre la distribución de la tierra. (Tadlaoui, 2012: 113)

En este punto, los objetivos de la ley se presentan como una solución para el problema de acumulación de tierra en Colombia, lo que llevaría a nuestro país a mejorar las condiciones de vida de los campesinos y al mismo tiempo logara superar problemas como el de la pobreza y el desempleo. Así mismo, pretendía por ende transformar la Cuestión y Estructura Agraria del país, incorporando un nuevo marco institucional que diera lugar una mejor distribución de la tierra y por ende convirtiendo en propietarios de la misma a muchos campesinos que legalmente no tenían derecho a la misma. En el próximo apartado se presentaran los resultados de la Ley 160 de 1994 y el porqué de los mismos.

5.2. Estrategias: Nuevos lineamientos para la Redistribución de la Tierra

Según Sarah Tadlaoui, en su texto *Los retos cruzados de la reforma agraria, el desarrollo rural y la reconciliación: el caso Sandrana y Samaría* bajo el modelo de mercado de tierras, la Ley 160 crea un subsidio para la adquisición de tierras por campesinos desposeídos y pequeños productores, que cubre el 70% del costo de la tierra y se vuelve efectivo una vez se haya garantizado el crédito complementario del 30%. Los beneficiarios son seleccionados para recibir los subsidios de adquisición de tierras que deben haber negociado con el apoyo del Incora. Después de doce años de trabajo en la tierra y de pago del crédito, los beneficiarios reciben los títulos de propiedad. (Tadlaoui, 2012: 112)

Se pretende entonces que el Estado subsidie la mayor parte del precio de la tierra y que el valor restante sea a portado a través de créditos otorgados por entidades financieras, aun así y como una forma de garantizar los pagos y la permanencia del campesino en el predio solo hasta pasados 12 años de cumplimiento de los términos se otorgara un título de propiedad. Es así como durante este periodo sin importar las contingencias que puedan ocurrir se debe cumplir con lo pactado para poder ser propietario ante la ley.

Además, la ley 160 de 1994 crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Teniendo en cuenta el precepto constitucional que ordena a las autoridades administrativas coordinar sus acciones y actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado; prevé que el concepto de integralidad del proceso es inherente al Sistema y corresponde al Incora coordinar las actividades de las entidades y organismos que lo integran, en el cual además de las gubernamentales, se hallan las entidades privadas y las organizaciones campesinas e indígenas; establece un subsidio de 70% para la adquisición de tierras; crea dos modalidades para la negociación de los predios, una de

ellas con una mayor participación campesina, donde el Instituto actúa de facilitador, y la otra destinada a la dotación de tierras de una población específica, en la que aquel entra a adquirir directamente; aumenta las causales de extinción del dominio; consagran un estricto régimen de adjudicación de baldíos; establece la figura de las zonas de reserva campesina, entre cuyas diversas finalidades está la protección de un desarrollo sostenible y, por último, promueve unas instancias de planificación y concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural a nivel departamental y municipal, descentralizando la adopción de decisiones y las propuestas de inversión de los recursos. (Ramos, 2002: 144-145)

El Sistema Nacional de la Reforma Agraria, para lograr el cumplimiento de sus funciones cuenta con seis subsistemas, los cuales son:

1. Adquisición y adjudicación de tierras
2. Organización y capacitación campesina e indígena
3. Servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social
4. Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos
5. De mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial
6. Financiación

Además, se empieza a hablar de Zona de Reserva Campesina (zrc), –una figura nueva en la legislación colombiana. Las zonas de reserva campesina introducen la idea de que en zonas de frontera y de sistemas agroecológicos muy frágiles, se puedan constituir unas áreas solamente para campesinos para evitar el avance de la colonización, o el deterioro por mal manejo de suelos frágiles. El concepto está relacionado con la agricultura sostenible y el uso de recursos naturales. (Machado, 2009: 37)

Igualmente, como lo menciona Machado, en función de operativizar la ley, se definen las Unidades Agrícolas Familiares como, la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, avícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un

excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Debido a que la Ley se basa en la tierra como principal fuente de ingreso, el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar es por ende tan importante para la Reforma Agraria a través del Mercado de Tierras, debido a que incluye una reserva acumulativa y determina el valor del subsidio que se va a otorgar.

Así también, se habla de expropiación, figura que permitiría adquirir tierras para hacer efectivo la ley, aun cuando no contaba con un soporte jurídico que la hiciera más efectiva. Esta figura prevista en la ley 160 de 1994 reconoce el pago de indemnización a los tenedores de la tierra luego de ser vencidos ante los estrados judiciales. La confiscación sin compensación, sin embargo, aparece como una posibilidad en la Constitución Nacional por razones de tipo social y como una propuesta de Reforma Agraria, reivindicada por los grupos insurgentes. La expropiación con indemnización ha levantado obvias resistencias entre los propietarios, y en los casos que se ha intentado, se ha caracterizado por la demora y los altos costos administrativos que lleva consigo. (Machado, 1999: 70)

Estamos entonces en presencia del Incora institución encargada de que el proceso se desarrolle, para lo cual se encarga de supervisar tanto entidades gubernamentales como financieras que participen del mismo, aun cuando una sola entidad y no solo eso una entidad con funciones producto de la necesidad de la elite política de mantener el control sobre la propiedad de la tierra, no puede contar con las herramientas necesarias para vigilar la aplicación de la ley. En cuanto al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural es una institución nueva que se encontraba a merced de los vacíos dejados por el Incora.

5.3. Percepciones de los Sectores Implicados en el Proceso de Reforma

En lo que a la participación de los sectores se refiere, es evidente que el mercado de tierras que se trataba de implementar, debía contar con la participación de agentes privados que estuvieran dispuestos a negociar o ser un apoyo para la aplicación de esta ley en determinado momento. Esto nos lleva a exponer cuales fueron las posturas de estos actores en lo que a la aplicación se refiere.

Primero, los grandes propietarios, no vieron ningún ingrediente que pusiera en peligro sus intereses; antes, por el contrario, lo estimaron como una figura que espantaba el fantasma de la expropiación y aseguraba el pago de las tierras ofrecidas, vía el presupuesto nacional y el endeudamiento privado de los campesinos. Su oposición al instrumento se dirigía más a la forma de amortización del pago de las tierras que a la figura de la negociación voluntaria. Por lo demás, es posible que de parte de este estrato de propietarios no se hayan advertido las implicaciones que tendría el acto de negociar directamente con unos compradores colocados en la orilla opuesta de la estructura social. Más bien se interpretó la figura como una oportunidad de retribuir lealtades o, en muchos casos, de compensar el rezago en pagos prestacionales de sus tradicionales empleados o jornaleros. (Machado, 2009: 73)

La posición de los empresarios agrícolas frente a la estrategia de la negociación voluntaria se expresó en su consentimiento por la medida, porque, de un lado, existía la posibilidad de ofrecer sus empresas a precios de mercado, en una operación respaldada por el Estado en momentos en que la actividad sectorial se encontraba en colapso por las medidas de ajuste estructural, y, de otro, porque los gremios de la producción estaban muy interesados en afectar las prácticas de corrupción que se presentaba en la compra directa por parte de los entes oficiales. (Machado, 2009: 73)

El sector privado, particularmente el sector industrial, adopta una postura de aparente indiferencia respecto del nuevo enfoque de Reforma Agraria. No lo observan como una oportunidad de creación de fuentes de abastecimiento de materias primas, o de fuente de nuevos negocios. Conciben la Reforma Agraria más como un problema oficial y como una política que de todas maneras debe existir para morigerar los conflictos que se presentan en las zonas rurales del país. Su preocupación se expresa por el excesivo gasto público y por la corrupción. (Machado, 2009: 73)

El sector financiero privado evita tomar riesgo en las operaciones crediticias previstas en la nueva legislación respecto de la financiación de tierras y de producción. La principal fuente de irrigación de recursos para la estrategia de negociación voluntaria de tierras se concentra en la Caja Agraria, entidad que dentro de este programa se ha visto compelida por el Estado para aportar el crédito complementario del 30% que demanda los campesinos para compra de las tierras. (Machado, 2009: 73)

El sector privado bancario no se ve atraído por el negocio de compra de tierras, máxime cuando el respaldo en activos de los clientes de Reforma Agraria es muy precario; el plazo de amortización de doce años es desestimulante y, además, guardan una profunda desconfianza de los criterios de selección y de su conocimiento técnico-empresarial de los beneficiarios de Reforma Agraria. Es escaso porcentaje de inversión en negocios del sector agropecuario deja entrever el temor de este sector para participar en el programa de negociación voluntaria de tierras, a pesar de la creación de los fondos de garantías y de aseguramiento de los créditos. (Machado, 2009: 73-74)

En cuanto a los principales beneficiarios de la Ley 160 de 1994, los pequeños propietarios, es de esperarse que vean en la ley una opción de mejorar su calidad de vida, aunque los dineros brindados por el Estado no sean lo suficiente para saldar deudas, se supone que con los préstamos efectuados por las entidades financieras se podrá saldar la deuda y lograr por ende hacerse a una extensión de tierra mucho mayor que con la que se cuenta para el momento de la aplicación de la ley.

Es evidente entonces como cada sector encargado de apoyar la aplicación de la ley estaba más que interesado por la aplicación de la misma y los cambios que esta podría traer a la Cuestión y Estructura Agraria del país se interesaba por los beneficios que esta podría traer para sí mismos, y con muchas armas jurídicas que sustentaban sus acciones y permitía que impusieran condiciones a la población beneficiaria de la misma.

5.4. Consecuencias de la Ley: El Deterioro de un Nuevo Modelo de Reforma Agraria

La ley 160 de 1994 trajo consigo un nuevo modelo de distribución de la tierra, a través del cual el mercado se encargaría de la distribución de la misma y el Estado solo sería un mediador. Con el mercado haciéndose cargo de la tarea que hasta el momento había sido responsabilidad del Estado, y además, en plena apertura económica, y a puertas de lo que se esperaba sería el inicio de un nuevo desarrollo, debido al auge de nuevas tecnologías que trajo consigo la globalización, solo quedaba esperar a que el mercado hiciera su trabajo y diera solución a la Cuestión Agraria de nuestro país y por ende mejorara la Estructura Agraria del mismo. Aun así los resultados no fueron lo que se esperaba. A continuación, se exponen las consecuencias de la citada ley que algunos autores lograron exponer.

Según Machado, citando a Rojas, quien analiza la aplicación de la Ley 160 de 1994 en los aspectos de la estructura legal, reglamentaria, de procedimientos y ejecución, las carencias de la ley mencionadas están en las incongruencias y brechas entre el enunciado y la aplicación práctica de las mismas y en los fallos de política que hacen de las reformas una vía imposible al desarrollo. Señala en particular aspectos críticos como:

1. El conflicto institucional en la aplicación de la política. Si bien las legislaciones emiten señales de política, no se nota un direccionamiento coherente desde el punto de vista político.

2. La escasa distribución de las responsabilidades sociales de la Reforma Agraria. Hay un sesgo intervencionista y asistencialista introducido por acción o por omisión en los contenidos. La responsabilidad del proceso se pone en cabeza del binomio Estado-comunidad, omitiendo el papel de otros actores sociales (sector urbano y privado).

3. El reglamentarismo excesivo e incoherente: se ha sobredimensionado la facultad legal hasta entregar estatutos con demasiada desagregación de los temas creando un ambiente juricista, rígido e inflexible en ambos casos. Ello se agrava al dejar la facultad reglamentaria de capítulos importantes a discrecionalidad de organismos dispersos y hasta contradictorios por su estructura (Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura, Incora, Juntas Directivas de instituciones nacionales). Ninguno de los dos estatutos han tenido reglas de juego claras, equitativas ni estables y cuando se aterrizó en lo local, los reglamentos no habían consultado la realidad y resultaban inoperantes y difíciles de entender por los operadores efectivos de la reforma agraria.

4. En cuanto a las limitaciones para el desarrollo del carácter integral de la reforma agraria, no se construyó un principio de integralidad en la versión moderna de la reforma.

5. La inducción de distorsiones en la formación de precios de la tierra: sus elementos constitutivos privilegian el uso y explotación del pasado y el presente de las tierras, “llegando al extremo de dictar fórmulas para el avalúo que antes de resolver la brecha existente entre la renta de la tierra y su precio especulativo tienden a incrementarla”. El precio de la tierra no se constituye con base en factores adicionales estrictamente adheridos para hacer uso productivo de los suelos, como el agua.

6. El débil apoyo institucional y la escasa participación comunitaria. Se heredó un sesgo procedimental que generó serias distorsiones en los logros; los grupos de consulta o

comités técnicos no operaron y el Incora siguió teniendo una influencia preponderante en la coordinación. Nunca se vio con buenos ojos la idea de participación del sector privado en la reforma agraria. Se ignoró la debilidad institucional de las organizaciones locales y la escasa iniciativa para emprender una campaña amplia de formación y consolidación de las mismas.

7. El desfase reforma agraria y el Presupuesto Nacional: el Ministerio de Hacienda no ha sido consecuente para surtir de recursos presupuestales a la reforma, la cual ha estado sometida a los vaivenes anuales de apropiación, recortes y plan de caja.

Adicionalmente, también se hizo evidente en el texto de Héctor Mondragón *¿Dónde está la falla y como remediarla?* Que el programa de subsidios de la ley 160 término dirigido a la adquisición de fincas de medianos propietarios arruinados por la apertura económica, en tanto que los latifundios crecía velozmente en las zonas estratégicas. (Mondragón, 2002: 59)

El Incora quedo nuevamente supeditado a la voluntad de los terratenientes, pues no tenía facultades reales para expropiar; debido a los altos precios de la tierra y los intereses aplicados al crédito para pagar la parte correspondiente a 30% del precio, la mayoría de los campesinos que recibieron el subsidio y la tierra por este programa se convirtieron en deudores morosos; (Mondragón, 2002: 60)

Además, Frank Höllinger citado por Ramos, concluye que el Incora se debilito con la Ley 160 de 1994, pues limitó sus funciones y abrió la posibilidad de contratar con actores privados para casi todas sus funciones, lo cual generalizó la creencia de una supuesta ineficiencia operativa respecto de las inmobiliarias, expresa que para estas organizaciones se abrió un nuevo mercado. En relación con los propietarios, señala que por los altos costos de transacción, las demoras, el riesgo de no obtener el subsidio y las perdidas por los bonos, contratan un avalúo comercial que supera considerablemente el precio promedio en el mercado y su precio de reserva. En cuanto a los beneficiarios, manifiesta que, como no tienen recursos económicos, su único patrimonio es su voto electoral. Si por suerte, a través de este voto o por otros mecanismos, logran formar parte de un comité de aspirantes con una opción real de conseguir el subsidio, tienden a aceptar casi cualquier condición para convertirse en dueños de un predio; en relación con el valor de las tierras, expone que el único punto de equilibrio entre los intereses de campesinos y propietarios

es un esquema en el cual se indica frente al Incora un precio exageradamente alto como acuerdo de la negociación. (Frank Höllinger: 1999, citado por Ramos, 2002: 145-146)

La exposición de motivos correspondiente a la ley basada en el mercado de tierras insiste en la baja efectividad del Incora y la reforma agraria, esto porque la segunda no ha jugado un papel determinante en la solución de los problemas de pobreza y de conflictos por las tierras, y atribuye este fracaso a una limitada capacidad financiera del Incora, a su política centralizada y poco participativa y a la creación de instrumentos idóneos que le permitan intervenir de manera transparente. Tampoco encuentra que el Incora haya realizado una política de redistribución amplia; por el contrario, ella ha estado limitada por la presión alcista en los precios de tierra, con lo cual la capacidad de intervención se ha restringido por los elevados costos. La alternativa para esta restricción ha sido el fomento a la colonización espontánea para acceder a la tierra a través de la adquisición, adjudicación y titulación de baldíos. (Machado, 1999: 33)

En el plan institucional, la preocupación más intensa la compartían el Ministerio de Agricultura, como organismos de diseño de la política de tierras, y el Incora, como el responsable de la ejecución de la misma. La incoherencia entre ambas agencias se materializa en el difícil proceso de reglamentación de la Ley 160 que, como se mencionó, ocupa los dos años siguientes a su promulgación. La profusión de normas reglamentarias, acuerdos y decretos, que en algunas ocasiones señalaban el interés bien del Ministro de Turno o de la Junta Directiva del Incora, se constituyeron en la expresión más clara de los desacuerdos y de la falta de confianza y consenso en la aplicación de la norma legal. El énfasis en las herramientas jurídicas y el excesivo detalle en los mecanismos operativos eran la evidencia más palpable de la desconfianza en los mecanismos descentralizadores y participativos de la estrategia de negociación voluntaria. (Machado, 1999: 74)

Además, los reglamentos y procedimientos dispuestos para la aplicación de la legislación señalan la intención de mantener los hilos de los procedimientos de adjudicación de tierras y el control de todo el proceso. La actitud al interior del Incora resultó a la postre también dividida: por un lado, los sectores que veían en el mecanismo de negociación voluntaria una amenaza para sus intereses laborales y una pérdida del poder que ejercían en el modelo anterior sobre las decisiones de compra y adquisición de tierras; del otro, quienes veían en la negociación voluntaria una oportunidad de colocar al Incora en una posición más estratégica que operativa en la Reforma Agraria. (Machado, 1999: 75)

En resumidas cuentas, el mecanismo de la negociación voluntaria de tierras empezó a operar en 1995, se mantuvo en 1996 y 1997 de una manera muy casuística, inapropiada y desarticulada, por una razón muy sencilla: el Incora no se preparó para manejar el nuevo concepto de redistribución de la propiedad a través del mercado; por eso siguió usando las prácticas tradicionales de intervención del Estado. Sin embargo, la realidad de esos últimos tres años mostro una continua intervención de funcionarios públicos en el manejo de estos procesos, que se operaron mal. El Incora no se preparó porque es una institución con una cultura de 35 años, que determina una manera de hacer las cosas que no cambia de un día para otro. La participación de los campesinos en el proceso era fundamental, y para ello se requería de una capacitación que les permita negociar y no seguir cometiendo errores en la definición de los precios de la tierra y en la adquisición de tierras de mala calidad. (Machado, 2009: 38)

Según Höllinguer, dada la gran heterogeneidad de los sistemas productivos en Colombia, la modalidad de negociación voluntaria de tierras como principal herramienta tienen un carácter híbrido, entre un proceso de mercado y la intervención estatal, pues esta injerencia no desaparece completamente, y en todo caso, el Departamento Nacional de Planeación reconoció que el mercado de tierras podría ser el principal, pero no el único mecanismo para reformar la estructura agraria. Admite que la ley 160 de 1994 no es neutra y tampoco representa un compromiso equilibrado, como resultado de una amplia concertación de los sectores interesados, sino que es altamente favorable para los propietarios, ya que la expropiación es jurídicamente, tan complicada y costosa, que no es aplicable, y por ende, no cumple su función dinamizadora y, además, como la ley no suministra criterios claros y convincentes para establecer un tope al subsidio de tierras, y al mismo tiempo factura al Instituto para contratar un avalúo con cualquier lonja de propiedad raíz para definir un precio tope de negociación y un punto de referencia, estas circunstancias son incentivos fuertes para prácticas fraudulentas para elevaciones en el nivel de precios. Estos dos aspectos, según Höllinger, demuestran la gran influencia ejercida por los intereses de los propietarios en la formulación y aprobación de la ley 160, en cuya elaboración las organizaciones campesinas participaron muy limitadamente. (Ramos, 2002: 145)

Así mismo, la ley se encontró en la práctica sin organismos del Estado con experiencia en la aplicación de programas de mercado de tierras; sin mecanismos de formación de una oferta de una demanda de tierras con fines productivos; sin mecanismos de definición

de precios de tierras para usos productivos; sin mecanismos amplios y transparentes para la selección de beneficiarios del mercado de tierras y sin mecanismos de mercado para consolidar las unidades productivas beneficiarias de los programas. (Machado, 1999: 32)

Además, se negociaron predios medianos mientras que las grandes propiedades no están saliendo al mercado. Los precios de la tierra están inflados por muchas razones, entre ellas la valorización, la demanda de los narcotraficantes y el reclamo que hacen los propietarios de rentas institucionales al Estado, que no tributan lo adecuado. (Machado, 2009: 22)

Pero el mercado asistido de tierras no resolvió el problema de la desigualdad en la posesión de recursos ni afecta las causas estructurales de la pobreza rural. Esto gracias a que se dio lugar a una gran desigualdad en la negociación entre pequeños campesinos junto con trabajadores sin tierra y los grandes propietarios [Reydon y Plata, 1996]. El mercado mantiene así la estructura de la propiedad y las relaciones de poder existentes en las sociedades rurales. Y debido a la no intervención del Estado con políticas complementarias, principalmente con compra directa de tierras, no se dio lugar a cambios en las condiciones para que en el sector rural se llegue a una estructura menos desigual y conflictiva. (Machado, 2009: 22-23) Prueba de ellos es el cuadro que se expone a continuación:

Índices de concentración de Lorenz

año	Predios-superficie	Explotación/superficie
1960	85.19	83.25
1970	85.04	83.55
1984	83.93	82.25
1995	85.95	ND
1996	88.00	ND

Fuente: Cega, Estructura de la propiedad rural en Colombia 1960-1994; Machado, 1977 y Rincón 1997.

En este cuadro se observa la tendencia a la desconcentración entre 1960-1984 y una reversión en la tendencia entre 1984-1996, como ya se indicó. (Machado, 2014: 7)

Evidencia de esto es que entre 1984-1996 la gran propiedad se volvió a expandir, la mediana retrocedió y la pequeña siguió fragmentándose; es decir la estructura agraria bimodal se mantuvo e incluso se acentuó con procesos de polarización en la tenencia de la tierra. Esta desigualdad en la estructura es diferente por regiones, pero en el conjunto

se mantiene la tendencia a la concentración. Es una estructura donde los pequeños y medianos agricultores y propietarios no tienen muchas opciones de ascender en su posición económica y social. Tampoco se facilitan las transacciones entre pequeños y grandes propietarios, presentándose serias limitaciones al funcionamiento del mercado de tierras, el cual tiende a operar en los circuitos cerrados de propiedades del mismo tamaño. Esto se evidencia en el siguiente cuadro. (Machado, 2014: 6)

**Estructura de la propiedad por tamaños.
Colombia 1984-1996. Porcentajes**

Tamaños	predios 1984	superficie 1984	predios 1996	superficie 1996
Pequeña	89.92	23.15	91.11	21.40
Mediana	8.68	30.50	7.81	24.80
Grande	1.40	46.35	1.08	53.80
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaborado por el autor. Los predios grandes incluyen los resguardos Indígenas. Estos datos excluyen a Antioquia, San Andrés, y los departamentos de la Orinoquia y Amazonia no comprendidos en el piedemonte llanero.

Finalmente, el programa del mercado subsidiado de tierras creado por la ley 160 de 1994 entro en crisis debido a las tasas de interés, la mora en los pagos que deben efectuar los campesinos adquirentes de tierras y el reducido presupuesto del Incora que no permite atender la demanda. Además los campesinos incursos en la modalidad de mercado deben sufrir la probabilidad de riesgo o fracaso de un préstamo costos.

En la frontera agropecuaria incorporada, el número de pequeños propietarios en 1996 ascendió a 2.982.216, el de medianos a 276.789 y el de grandes a 43.524 (incluidos los resguardos indígenas). Entre 1984-1996 todos los estratos de tamaño crecieron en términos absolutos (excepto el número de predios grandes), lo que indica una expansión predial significativa (en algunos casos se trata de mejoras en los registros catastrales). La pequeña propiedad creció más que la mediana, y la grande más que ambas en superficie. (Machado, 2014: 6)

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario calculó el índice de Gini para un período muy similar y encontró que éste pasó de 0.8677 en 1960 a 0.8403 en 1988 para las tierras apropiadas, es decir, corroboró la misma tendencia anotada por Cega, cuyos índices son un poco inferiores debido a que no incluyó 4 departamentos donde la concentración de la propiedad ha sido tradicionalmente alta. (Machado, 2014: 7)

5. Conclusiones

Desde principios de los años 90, en Colombia se han venido llevando a cabo varios intentos de Reforma Agraria con el fin de mejorar las condiciones del campo en el país a través de políticas que buscaban fomentar una mejor distribución de la tierra. Aun así, hasta el momento los cambios efectuados en lo que a la acumulación de la tierra se refiere no han sido los que se esperaban. La Cuestión y Estructura Agraria del país son un claro ejemplo de lo precarios que han sido los esfuerzos por mejorar la situación del campo en Colombia, y lo superficiales que han sido las transformaciones que se han llevado a cabo, producto del modelo de desarrollo imperante de cada momento histórico en el que se dio lugar a una política de Reforma Agraria.

Es entonces, a partir del recorrido realizado durante esta investigación que se logró exponer como la Estructura Agraria en Colombia aun cuando han sido varios los intentos por mejorar las condiciones del campo en el país, presenta más que cambios estructurales, modificaciones en los factores que las conforman, es decir en los modos de definir las variables e identificar el problema y sus posibles soluciones, estas representan específicamente un movimiento de diferentes factores que componen a las mismas, y no lo que debería ser una prioridad, el cambio en la estructura que es la que promueve las fallas. Estos intentos de Reforma Agraria que buscaban una transformación en lo que a la tenencia de la tierra se refiere no consiguieron cambiar en absoluto los patrones de acumulación de la propiedad en el país y por ende no lograron sus objetivos.

En lo que respecta a la Estructura Agraria en Colombia nos encontramos con que a través de los años los intentos de Reforma Agraria en el país buscan solucionar situación que representan conflictos para el mismo y que afectan directamente la estabilidad de este, pero que no han logrado incidir directamente sobre el problema, han sido pañitos de agua tibia que no afectan la estructura como tal, sino que resuelven el problema temporalmente, esto ya sea producto de los intereses de las elites, o por la debilidad institucional en la que se encuentra el país, o debido a la implementación de programas para los cuales las condiciones en las que se encuentra el país no son las adecuadas y por ende fracasan.

Las leyes de Reforma Agraria anteriores a la ley 160 de 1994, aun cuando se concentran en impulsar el desarrollo del campo, a traer mano de obra y fortalecer las normas con

respecto a lo Agrario no lograron cambios considerables en lo que a la Estructura Agraria se refiere, aun cuando eran políticas proteccionistas, que pretendían mejorar las condiciones de la propiedad de la tierra en el país.

Tenemos que por lo general las políticas implementadas durante este tiempo no fueron suficientes para cambiar la Estructura Agraria, es decir, el hecho de implementar la extinción de dominio, apoyar el retorno al campo como medida para el desarrollo, sin una institucionalidad que velara por los derechos de los campesinos o que procurara un seguimiento a los procesos de extinción de dominio para que los mismos fueran efectivos, provoco el descontento de los sujetos objeto de la política y limito los efectos de la ley.

Y aun cuando se contaba con la implementación de una nueva institucionalidad como lo estableció la ley 135 de 1991 con la instauración del INCORA, CNA Y FNA, solo se consiguió con eso un retraso en la distribución de los predios lo que sumado al clima de violencia que se vivía en ese momento dio paso a luchas por la tierra, lo que enfrento al campesinado con el Estado y la clase dirigente y deslegitimaron el accionar de los mismos.

Nos encontramos entonces con una clase política que amaña las leyes en pro de mantener sus privilegios, una institucionalidad que no cuenta con una estructura que permita una implementación óptima de las leyes y un campesinado que no se siente acogido por las políticas cuya razón de ser es el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos.

Lo que sucede con la ley 160 de 1994 y la aplicación del mercado de tierras es que nos encontramos con una institucionalidad que no está preparada para llevar a cabo una política de este tipo, esto porque los organismos estatales no tenían experiencia en la aplicación de programas de mercado de tierras, no se contaba con mecanismos que fomentaran la formación de una oferta y demanda de tierras con fines productivos, no habían mecanismos de definición de precios de tierras para usos productivos, lo que dio como resultado el fracaso de la política debido a que los terratenientes impusieron los precios de las tierras en conformidad con lo que estos consideraban, dejando en una posición de desventaja a quienes se suponía serían los beneficiarios de la política y quienes no tenían una capacidad de endeudamiento tan amplia como para lograr un préstamo por parte de las entidades financieras, requerimiento que era necesario para obtener la financiación de las tierras que hacían parte de la política; y aun cuando se diera lugar al préstamo, en las condiciones tan variables en las que se encontraba y encuentra

el campo colombiano y las adversidades externas con las que se tienen que enfrentar los campesinos para hacer productivo un terreno, lo que quedo por lo general después de esta financiación fue campesinos endeudados, sin posibilidades de responder económicamente con la deuda.

Además, gracias a los conflictos en los que se encontraban las entidades encargadas de generar las leyes y aplicarlas, se dio como resultado el difícil proceso de reglamentación de la ley, así como también la incapacidad de conseguir terrenos de buena calidad para la venta o la definición de un tope en los precios de los terrenos, igualmente, esto implicó que los grandes propietarios no se vieron acogidos por la política, dejando generalmente que se negociaran los predios medianos, encontrándose los mismos en un mercado con inflación de los precios de la tierra debido a la valorización, así como también a la demanda de los narcotraficantes.

A través de la ley 160 de 1994 aun cuando sus objetivos eran lograr el mejoramiento de las condiciones de los pequeños propietarios y lograr una transformación en lo que a la concentración de la tierra en pocas manos se refiere, lo que se consigue es que los pequeños propietarios que lograron hacer parte del mercado de tierras y que consiguieron el préstamo por parte de las entidades bancarias es endeudarse sin posibilidades de afrontar las posibles contingencias que la naturaleza pueda traer o sin la capacitación necesaria para poder trabajar la tierra de una manera más efectiva.

Esta ley a pesar de que promovía el desarrollo del país a partir del mercado, demostró que el sistema no estaba preparado para dejar hacer y dejar pasar debido a la inexperiencia de las instituciones encargadas de hacer efectiva la política, por lo que solo se obtuvo un alza en los precios de las propiedades y la poca participación de las entidades bancarias que desconfiaban de las garantías que el Estado brindaba en materia de pagos.

Así mismo, la negociación voluntaria de tierras, principal política promovida por la ley 160 de 1994, dejó en un puesto privilegiado a los actores económicos y restó poder de intervención al Estado, dejando a los actores objeto de esta política desconcertados, debido a que para estos las soluciones a los problemas no hacen más que agudizar el mismo y dejarlos cada vez en condiciones menos favorables, debido a que no se considera de una manera eficaz y aterrizada las condiciones económicas y sociales en las que los campesinos se encuentran.

No podemos olvidar que debido a la poca claridad de las reglas del juego; ya sea porque a los intereses de los funcionarios o la poca experiencia de las instituciones a la hora de aplicar la política; la ambigüedad que se presentaba a la hora de poder aplicar o no medidas que obligaran a los grandes terratenientes a ofrecer parte de sus tierras para el programa, estos no se vieron afectados considerablemente, lo que representa un fracaso claro de la política, adicional a esto la compra de terrenos en malas condiciones evidencia que no todos los terrenos garantizaban poder ser trabajado de una manera eficiente como para poder subsanar la deuda que ya se había adquirido.

Tenemos entonces, un nuevo enfoque de distribución de la tierra en el que el mercado de tierras es el medio por el cual se intenta solucionar los problemas de acumulación de la tierra en el país, pero que responde más que a esto, a los intereses de la clase política de mantener el poder sobre este proceso debido a la influencia que el poder sobre la tierra les da. De este modo y con el fin de mantenerse más que como árbitros, como agentes activos de la reforma se empiezan a generar vacíos que provocan la ineficacia de la ley desde sus cimientos.

Así mismo nos encontramos con un Incora deslegitimizado, debido a la poca incidencia que tiene en el proceso, solo es un vigía que legitima los procesos pero sin mucha participación en los mismos, esto producto de las modificaciones efectuadas desde la dirigencia política. No muy alejado del tema tenemos al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el cual se encargaba de aplicar la norma, partiendo de las carencias con las que el Incora aprobaba los procesos.

A partir de este punto se hace notable como desde los cimientos la ley 160 de 1994 no contaba con los instrumentos necesarios e idóneos para hacer cumplir la ley debido a que partían de la necesidad de mantener cierto control Estatal sobre el proceso, lo que provocaba que no se pudiera hablar de una Reforma Agraria a través del mercado de tierras estrictamente y por ende no puede cumplir con los objetivos trazados.

Lo anterior nos permite concluir como estas políticas de Reforma Agraria no incide en la transformación de la Cuestión y Estructura Agraria del país, solo aporta un nuevo fracaso en lo que concierne al ámbito institucional en la historia del país, como no se ha tenido en cuenta las condiciones en las que se encuentra el campesino colombiano a la hora de elaborar políticas que se dirigen a los mismos y que pretenden un cambio en sus condiciones de vida. Así mismo, nos muestra como en el país el afán de estar a la par de

la vanguardia internacional, de lo que se viene aplicando por fuera se olvida de las necesidades y condiciones en las que se encuentra por dentro y como estas condiciones internas definen en gran parte como se debe actuar para lograr una intervención exitosa.

Es necesario entonces, que a la hora de idear programas de intentar hacer un cambio en la estructura del agro en el país se tome en cuenta a la población objeto con el fin de obtener los resultados deseados y no hacer parte de una estadística más. No es de extrañarse que en la actualidad lo que se está buscando por parte de los académicos es evidenciar lo pertinente que resulta no hablar de reforma agraria sino de una reforma rural, alternativa que consiste en un cambio integral, en el que el Estado tenga un papel protagonista porque se quiera o no este debe estar involucrado como interventor no como árbitro.

Es por ello que en épocas recientes se viene hablado más que de una Reforma Agraria de una Reforma Rural, centrada en el territorio y dejando de lado el mercado como el encargado de la distribución de los recursos para volver a empoderar al Estado al mismo tiempo que le da la importancia que los directamente objeto de la política deben tener. Esto es producto de que se ha evidenciado que la economía no es la solución a los problemas de distribución de la tierra en Colombia, o por lo menos no es solitario, sino que debe ser un combinado de varios ámbitos que afectan directamente a la población, lo económico, lo social y lo político.

Lo anterior ha dado pie a que autores como Absalón Machado aseguren que más que una reforma agraria lo que se ha buscado en Colombia es modernizar el sector rural y es este mismo accionar lo que ha dejado al país sin resolver aun el problema de la distribución de la tierra, consolidando un modelo de desarrollo ineficiente.

Lo que se ha logrado hasta el momento, gracias a la poca efectividad de las reformas agrarias realizadas en Colombia, es deslegitimizar el accionar del Estado al tiempo que se ha restado importancia a instituciones vitales en este proceso como lo es el Incora en Colombia, dejando sin armas institucionales efectivas y sin cambios sustantivos en materia estructural, campo que representa el verdadero cambio.

Así también, al no tener en consideración a los actores objeto de la política y por ende, no contar con una reforma agraria integral, lo que se obtuvo como consecuencia fue el debilitamiento institucional y el fortalecimiento de los actores económicos, quienes

impusieron condiciones ante una ley que pretendía dejar al mercado solucionar el problema de la distribución de tierra, pero que logro una alta concentración de la misma en pocas manos y además, no consiguió dar acceso a la tierra a quienes pretendía, debido a que los pequeños productores o no contaban con los recursos necesarios para hacerse a un crédito o con el paso del tiempo y los efectos climáticos terminaban endeudados y sin posibilidad de saldar las mismas.

Adicionalmente, y a pesar de que la seguridad alimentaria y el mejoramiento de las condiciones de vida era un punto clave dentro de la nueva institucionalidad a la que se estaba apostando, lo que termina predominando para conseguir el desarrollo del campo más que el campesinado y sus necesidades fue la importancia de abrir los mercados como las demás potencias ya lo hacían, esto sin importar las condiciones en las que se encontraba el mercado nacional y el campo colombiano, solo se apostó a lo que se venía dando en el momento, un mundo globalizado, industrializado, con altos avances tecnológicos, a los que no se tenía acceso, un mercado sin fronteras.

Respecto a lo anterior y como reflexión final, se hace importante develar como hasta el momento en Colombia no ha existido una Reforma Agraria efectiva, que logre sus propósitos a cabalidad y conseguir así el desarrollo que tanto ha buscado el país por décadas. Esto se hace evidente, debido a la falta de compromiso que se vislumbra por parte de quienes están encargados de efectuar las reformas y producir por medio de las mismas un verdadero cambio estructural.

De este modo se puede asegurar que a través de la historia no se ha contado con cambios en la estructura del campo colombiano debido a la poca efectividad de las políticas efectuadas, producto del poco interés que tiene la clase dirigente por cambiar las condiciones en las que se encuentran los campesinos y las elites en el país, promoviendo así reformas que favorezcan a los segundos, enmarcadas en una defensa de los derechos de los primeros, dando como resultado un campesinado en condiciones cada vez más precarias, desplazada por la falta de oportunidad y el poco acompañamiento brindado por parte del Estado.

Bibliografía

ALBÁN, A. (2011) Reformay Contrarreforma Agrariaen Colombia. Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º24, primer semestre 2011, (pp. 327-356). Consultado en:

<http://www.economiainstitucional.com/pdf/no24/aalban24.pdf>

BANCO MUNDIAL. (2004) Colombia: una política de tierras en transición documento CEDE 2004-29 ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) Agosto. Consultado en:

<http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/6517066.pdf>

BATES, R. (1994). La economía política del café colombiano en los años treinta: el ejercicio del poder público y la defensa de los intereses privados Ensayos sobre economía cafetera. (pp. 9-28).

BEDOYA, M. (2009, junio-diciembre). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 33-58)

BERRY, A. (2002) ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? Universidad Externado de Colombia Revista de Economía Institucional, vol. 4, núm. 6, primer semestre. (pp. 24-70). Consultado en:

<http://www.economiainstitucional.com/pdf/No6/aberry6.pdf>

BUSTAMANTE, M. (2010) La Estructura Agraria y su dinámica reciente. Reflexiones sobre su abordaje. III Jornadas del Doctorado en Geografía. Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 29 y 30 de septiembre. Consultado en:

<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/29913>

CASTAÑO, R. (2002). Colombia y el Modelo Neoliberal. Consultado en:

http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17535/2/ricardo_castano.pdf

CARDONA, M., BARRERO, Y. M., ÁLVAREZ, E., MUÑOZ, J. C., & ESPINOSA, D. (2008). Análisis de la estructura Agrícola Antioqueña: Aproximación teórica y espacial. Archivos de Economía 349. (pp. 1-46).

FAJARDO M., D. (1986). Haciendas, Campesinos y Políticas Agrarias en Colombia 1920-1980. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (pp. 31-111).

FAJARDO M., D. (2001). La tierra, la agricultura y el poder político. Suma cultural (4), (pp.151-207).

FRANCO, A. (2011). Reforma Agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia Un enfoque integral actual. Cuad. Desarro. Rural. 8 (67). (pp. 93-119)

GARCIA, A. (1969). La estructura del atraso en América Latina. Buenos Aires.

GÓMEZ, B. (2011) LA Tenencia de la tierra y la Reforma Agraria en Colombia Universidad Libre, Bogotá D.C. VERBA IURIS Enero - Junio 2011. Consultado en:

<http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/25/la-tenencia-de-la-tierra-y-la-reforma-agraria-en-colombia.pdf>

HERNÁN MONDRAGÓN, H. (2002) ¿Dónde está la falla y como remediarla? En: Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001. INCORA. (pp. 53-69)

JIMÉNEZ B., A. (2004). El estado del arte en la investigación en las ciencias sociales Práctica investigativa en las ciencias sociales. Primera ed. (pp. 29-43). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

KALMANOVITZ, S. Oportunidades y Riesgos de la Globalización para Colombia. Consultado en:

http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/theglobe.pdf

MACHADO C., A. (1998). Elementos y Facetas de la Cuestión Agraria y Rural. En: La Cuestión Agraria en Colombia a Fines del Milenio. Bogotá: El Áncora Editores. (pp. 15-44)

MACHADO, A. (2002) De la reforma agraria a la reforma rural, En: Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001. INCORA. (pp. 38-52)

MACHADO C., A. (2002). De la Estructura Agraria al Sistema Agroindustrial. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.

MACHADO, A. (2004). La Academia y el Sector Rural: Sus Vínculos, Sus Interpretaciones, Sus Retos, en La academia y el sector rural 1. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigación para el Desarrollo.

MACHADO, A. VÁSQUEZ R. SALGADO C. (2004). Análisis institucional y de las instituciones del sector agropecuario 1986-2003, En La academia y el sector rural 1. Universidad Nacional de Colombia, facultad de ciencias económicas. Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). Bogotá, junio. (pp. 39-104)

MACHADO, A. (2004). La academia y el sector rural: sus vínculos, sus interpretaciones, sus retos, En La academia y el sector rural 1. Universidad Nacional de Colombia, facultad de ciencias económicas. Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). Bogotá, junio. (pp. 16-38)

MACHADO, A. VÁSQUEZ, R. (2005). Políticas Agrarias durante el gobierno Barco: 1986-1990, En La academia y el sector rural 5. Universidad Nacional de Colombia, facultad de ciencias económicas. Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). Bogotá, octubre. (pp. 39-66)

MACHADO, A. (2005). Políticas Agrarias durante el gobierno Gaviria 1990-1994, En LA academia y el sector rural 5 Universidad Nacional de Colombia, facultad de ciencias económicas. Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). Bogotá, octubre. (pp. 67-104)

MACHADO, A. (2009) Estado y política agraria: la reforma agraria, En: La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá, febrero. (pp. 15-27). Consultado en:

<http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>

MACHADO, A. (2009) La reforma agraria, un pacto social-productivo, En: La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá, febrero (pp. 29-43). Consultado en:

<http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>

MACHADO, A. (2013) La política de reforma agraria y tierras en Colombia Esbozo de una memoria institucional. Centro Nacional de Memoria Histórica Primera edición: noviembre de 2013. Bogotá, septiembre de 2013

MACHADO, A. SALGADO, C. VÁSQUEZ, R. El Análisis Institucional y de las Instituciones del Sector Agropecuario Colombiano. Período 1986-2002. Consultado en:

http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/CICLOS%20PROPED%C9UTICOS/CONVENIO%20ALCALDIA_UDENAR/TALLER%20ASPECTOS%20CURRICULAR/DT%20PROYECTO/Instituciones%20.pdf

MACHADO, A. (2014) Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Consultado en:

<http://www.piupc.unal.edu.co/catedra01/pdfs/AbsalonMachado.pdf>

MADARIAGA, M. (2007). Estructura agraria de la cuenca del arroyo Comallo Río Negro. Conicet - Inta Bariloche file:///D:/c_madariaga.htm (1 de 31)11/03/2007 19:35:32

MANÇANO, B. (2004). Cuestión Agraria: Conflictual dad y desarrollo territorial. Consultado en:

<http://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-2.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Ley 160 de 1994, Agosto 3. Consultado en:

http://www.incoder.gov.co/documentos/Ley160_2004.pdf

ORTEGA, A. y otros (2010). Transformación de la estructura agraria en un municipio indígena productor de café en un contexto de crisis. Estudio de caso en Huehuetla, Puebla, México. Región y sociedad vol. xxii no. 48. (pp. 145-178)

RAMÍREZ A., C. (2009) El problema agrario en Colombia: causas y posibles soluciones. Econografos. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública. Consultado en:

<http://www.bdigital.unal.edu.co/767/>

RAMOS, M. (2002) Reforma agraria: un repaso a la historia En: Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001. INCORA. (pp. 94-154)

RUBIO, R. (2004). Descentralización una Aproximación a la Producción Académica Y a las Políticas Públicas 1986-2003, En La academia y el sector rural 3. Universidad Nacional de Colombia, facultad de ciencias económicas. Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). Bogotá, septiembre. (pp. 17-98)

SUÁREZ, G (2004). Reforma agraria en Colombia. Una aproximación desde la academia 1986-2002, En La academia y el sector rural 2. Universidad Nacional de Colombia, facultad de ciencias económicas. Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). Bogotá, septiembre. (pp. 165-212)

SCHNEIDER S., e PEYRÉ TARTARUGA I. (2006) Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. Trabajo publicado en libro de MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario. (Org.). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, v. (p.p. 71-102).

SCHWARTZ G., P. (2009) La Gran Depresión de 1929 a 1940. Versión corregida de la disertación presentada en la Real Academia el 3 de febrero de 2009. Consultado en:

<http://www.racmyp.es/docs/anales/A86/A86-25.pdf>

TADLAOUI, S. (2012) - Descentralización: Una Aproximación a la producción académica y a las políticas públicas de 1986-2003: Los retos cruzados de la reforma agraria, el desarrollo rural y la reconciliación: el caso Sandrana y Samaría. Universidad Externado de Colombia. Revista Opera, núm. 12, 2012. Bogotá, Colombia. (pp. 109-134) Consultado en:

<http://www.redalyc.org/pdf/675/67530270006.pdf>

TIRADO A., M. (1984). La reforma agraria en Colombia. Lecturas de economía N° 15 Medellín, septiembre-diciembre de 1984 (pp. 191-239)

VILLAVECES, J. (2008). Política de tierra en Colombia. Enfoques y perspectivas de política pública. Documentos de políticas públicas. Cali: POLIS.

ZURBRIGGEN, C. (2006). El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. Revista de Ciencia Política. Volumen 26, N° 1. (pp. 67 – 83)