

# Economía política de la política agraria en Colombia: de la Ley 200 de 1936 al Acuerdo de Paz de 2016 \*

## Segundo Abrahán Sanabria-Gómez

Profesor Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, Tunja - Colombia.  
segundo.sanabria@uptc.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-2480-7701>

## Julio Cesar Caro-Moreno

Profesor Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, Tunja - Colombia.  
julio.caro@uptc.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-5470-6752>

## RESUMEN

En esta investigación se estudia la política agraria en Colombia y su relación con el conflicto entre campesinos y terratenientes, entorno a los activos productivos rurales. Se aborda la discusión sobre el acceso a la tierra y se examina cada uno de los planes nacionales de desarrollo, para elaborar una trazabilidad histórica de la política agraria en Colombia durante el periodo 1936-2016. El problema de investigación se deriva de la persistencia de la pobreza y marginación social de la población rural, identificada en la Misión Rural y reconocida en el Acuerdo de Paz de 2016. Se concluye que la configuración histórica del Estado fue incorporando los intereses de las estructuras de poder económico y político de cada momento. Cuando el Estado quiso resolver el conflicto por la tierra, la capacidad ejecutiva de las instituciones era limitada y tergiversada por los grupos de interés dominantes que tenían la ventaja de redactar las leyes y aplicarlas de acuerdo con sus preferencias. Por esta razón las condiciones socioeconómicas de los campesinos siguen siendo parecidas a las que tenían hace un siglo.

## PALABRAS CLAVE

Economía política; política agraria; acuerdo de paz; reforma agraria; campesinos; terratenientes

## CLASIFICACIÓN JEL

P16, P26, O12, O13, O43

# Political economy of agricultural policy in Colombia: from Law 200 of 1936 to the 2016 Peace Agreement

## ABSTRACT

This research studies agrarian policy in Colombia and its relationship with the conflict between peasants and landowners, around rural productive assets. The discussion on access to land is approached and each one of the national development plans is examined, to elaborate a historical traceability of the agrarian policy in Colombia during the period 1936-2016. The research problem stems from the persistence of poverty and social marginalization of the rural population, identified in the rural mission and recognized in the 2016

Recibido: 15/03/2020 Aceptado: 10/09/2020

\* Este artículo es un resultado del proyecto "Dinámicas de transformación productiva en la agricultura colombiana" financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Participaron, como asistentes, los economistas Néstor Rodríguez, Angélica María Becerra y Daniel Eduardo Silva. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>) Published by Universidad Libre - Cali, Colombia.

**Cómo citar este artículo:** SANABRIA-GÓMEZ, Segundo Abrahán; CARO-MORENO, Julio Cesar. Economía política de la política agraria en Colombia: de la Ley 200 de 1936 al Acuerdo de Paz de 2016. *En*: Entramado. Enero - Junio, 2020. vol. 17, no. 1, p. 30-42. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.7089>



peace agreement. It is concluded that the historical configuration of the State was incorporating the interests of the economic and political power structures of each moment. When the State wanted to resolve the conflict over land, the executive capacity of the institutions was limited and distorted by the dominant interest groups who had the advantage of writing the laws and applying them according to their preferences. For this reason, the socioeconomic conditions of the peasants continue to be similar to those they had a century ago.

**KEYWORDS**

Political economy, agrarian policy, peace agreement, agrarian reform, peasants, landowners

**JEL CLASSIFICATION**

P16, P26, O12, O13, O43

## **Economía política da política agrícola na Colômbia: da Lei 200 de 1936 ao Acordo de Paz de 2016**

**R E S U M O**

Esta pesquisa estuda a política agrária na Colômbia e sua relação com o conflito entre camponeses e proprietários de terras em torno dos ativos produtivos rurais. Aborda-se a discussão sobre o acesso à terra e examina-se cada um dos planos nacionais de desenvolvimento, para elaborar uma rastreabilidade histórica da política agrária na Colômbia durante o período 1936-2016. O problema de pesquisa decorre da persistência da pobreza e marginalização social da população rural, identificada na Missão Rural e reconhecida no Acordo de Paz 2016. Conclui-se que a configuração histórica do Estado foi incorporando os interesses das estruturas do poder econômico e político de cada momento. Quando o Estado queria resolver o conflito de terras, a capacidade executiva das instituições era limitada e distorcida pelos grupos de interesse dominantes que tinham a vantagem de redigir as leis e aplicá-las de acordo com suas preferências. Por isso, as condições socioeconômicas dos camponeses continuam semelhantes às de um século atrás.

**PALAVRAS-CHAVE**

Economía política; política agrária; acordo de paz; reforma agrária; camponeses; latifundiários

**CLASSIFICAÇÃO JEL**

P16, P26, O12, O13, O43

**I. Introducción**

Para los campesinos colombianos del siglo XX, el vínculo con la tierra constituía la única fuente de sobrevivencia: necesitaban la tierra para vivir en ella y para derivar su sustento vital. Este grupo de actores no tenía posibilidades ni deseos de acumulación de riqueza económica; solo trabajan para sobrevivir y el único activo con que contaban era su mano de obra que se concretaba principalmente por medio de la aplicación de la fuerza física. Esta condición hacía que la participación de la mujer en actividades productivas se redujera significativamente, lo cual aumentaba la presión sobre los hombres, en el sentido que estos debían atender las necesidades vitales de su familia. Por esta razón, la sobrevivencia de los campesinos dependía, enteramente, de su relación con la tierra productiva. Como la capacidad de estas personas para generar excedentes económicos era nula, también lo era la posibilidad de crear o adquirir nuevos activos económicos; de modo que el acceso a la

tierra estaba claramente restringido; así que solo podían lograrlo por medios institucionales, pero no económicos ni de mercado.

En cambio, los terratenientes del siglo XX, eran personas cuya fuente principal de sobrevivencia no se derivaba de la tierra. Pocos de ellos vivían en la zona rural; es decir que no necesitaban la tierra para vivir, ellos ya tenían otro lugar físico para vivir. Estas personas poseían otros activos generadores de ingresos, tales como nivel de educación, información útil, poder político, prestigio social, empresas y altos cargos en el Estado o en el sector privado (salarios altos garantizados). Ellos accedían al control de la tierra por medios no económicos ni de mercado; sino que lo lograban a través del poder político, empresarial, información asimétrica (engaño, estafa) o apropiación por fuera del marco de la ley. Para ellos la propiedad y el control de la tierra, representaban una fuente de poder político y prestigio social. Dado que la importancia de poseer tierra

era política y no económica, esto permitía que el uso económico y social fuera mediocre. Adicionalmente, como para ellos la tierra cumplía su principal papel como símbolo de poder y prestigio social dentro de sus respectivos grupos (clase social), siempre prefirieron las mejores tierras, las más productivas, mejor ubicadas y también controlaron los medios para adquirirlas.

En esta investigación se estudia la política agraria en Colombia y su relación con el conflicto entre campesinos y terratenientes por el acceso y control de los activos productivos rurales; tales como la tierra productiva, tecnología, bienes públicos (transferencias, subsidios, salud, educación, seguridad, infraestructura, etc.), instituciones y capital financiero. La metodología de la investigación busca esclarecer la relación de dominancia de las élites políticas en el diseño y ejecución de la política agraria, sobre la sumisión forzada de los campesinos desposeídos de riqueza económica, de poder político y de información. A partir de la literatura especializada, se aborda la discusión sobre la tierra en Colombia y luego, examinado cada uno de los planes nacionales de desarrollo, se realiza una trazabilidad histórica a la política agraria. En este ejercicio se identifican los principales problemas agrarios del país, la forma como fueron concebidos por el Estado y las políticas establecidas por los gobiernos para resolverlos.

El problema de investigación surge del diagnóstico presentado por la Misión para la Transformación del Campo ([Ocampo, 2014](#); [Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2015b](#)), que es el estudio rural más completo realizado en el país en las últimas décadas. Este informe muestra que Colombia presenta un nivel de desarrollo socioeconómico rural, apenas superior a la época de la colonia; caracterizado por alarmantes niveles de pobreza, miseria, violencia, aislamiento geográfico y abandono por parte del Estado. En el mismo sentido, el “Acuerdo de Paz” firmado entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC en 2016 ([Presidencia de la República de Colombia - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC-EP, 2016](#)), en los capítulos uno y dos, identifica y reconoce que los problemas actuales son similares a los que enfrentaba el país en las primeras décadas del siglo XX.

En consecuencia, surge la pregunta: ¿Por qué razón, la política agraria de Colombia no ha sido efectiva para resolver los principales problemas agrarios durante más de un siglo? En tal sentido, la línea argumentativa gira entorno a la hipótesis de que, la política agraria estuvo controlada por las élites políticas y económicas con intereses particulares en el sector rural, de modo que, aunque conocían con claridad los problemas agrarios a resolver, optaron por imponer sus intereses personales por encima del interés general de los campesinos y la sociedad rural.

## 2. Aproximación a la economía política

La dinámica de un sistema económico, es en gran medida el reflejo de las preferencias que los agentes revelan frente a los diferentes bienes y servicios, en los que perciben alguna clase de utilidad en forma anticipada. Sobre estas premisas, la economía contiene de manera implícita, una dimensión de los intereses de cada uno de los agentes en mayor o menor amplitud. Sin embargo, resulta necesario establecer otra premisa: el funcionamiento normal y regular de una economía implica un grado de limitación a los intereses (preferencias) de los agentes, impuesto ya sea por condiciones físicas, disponibilidad de información o por las instituciones. No obstante, la amplitud que alcanza la representación (revelación) de los intereses de cada individuo, esta se ve condicionada por la capacidad que posee un agente para ampliar la dimensión de sus intereses, mientras restringe los intereses de otro. En consecuencia, la asimetría que se configura en el momento en que los agentes expresen sus intereses económicos, termina siendo el resultado del accionar de las instituciones. Es entonces, en la gestión y regulación del conflicto de intereses y preferencias económicas, donde emerge la economía política. Por lo anterior, la política y el comportamiento estratégico de los agentes, permanecen inmersos en el funcionamiento de casi cualquier sistema económico. Así, la economía política ayuda a comprender la forma como las decisiones políticas se manifiestan en las decisiones y los resultados económicos de los agentes y de una sociedad ([Fergusson y Querubín, 2018](#)).

En el contexto anterior, la política económica termina siendo endógena, en la medida que está determinada por las relaciones de poder político que se configuran por medio de las instituciones políticas, que son a su vez, las que proyectan y ejecutan la política económica.

... la política económica resulta de un complicado equilibrio político, mediante el cual se ponderan las diversas opciones de los actores sociales. Las políticas que se adoptan dependen entonces de los mecanismos que la sociedad elige para resolver los conflictos entre actores con preferencias e intereses diferentes. En este proceso las instituciones son importantes porque estructuran los incentivos en el intercambio humano ([Fergusson y Querubín, 2018, pág. 34](#)).

Si bien, en una sociedad pueden existir intereses comunes, también existen intereses individuales y todos se manifiestan en distinto grado. El punto central de esta discusión se ubica en la dominancia de los intereses individuales sobre los comunes y es en esta condición donde el poder político

alcanza relevancia especial por lo menos a nivel analítico. En el momento que una sociedad logra identificar intereses comunes, puede establecer unas reglas de juego para maximizar la utilidad o bienestar obtenido de las acciones que se enfocan en dicho interés. Es entonces cuando se configuran las instituciones que contienen, protegen, estabilizan y proyectan las reglas de juego (Peña, 2017). Las instituciones son una representación colectiva que sintoniza y limitan conjuntos de intereses, razón por la cual son poseedoras de poder, de modo que quien logre controlar o dirigir las instituciones, amplía su poder sobre el resto de agentes. En consecuencia, si las instituciones se convierten en instrumentos que multiplican el poder para quien las controla, los intereses individuales de los agentes se enfocarán a buscar, por todos los medios, controlar las instituciones; ya que este logro les permite ampliar la dimensión espacio temporal de sus intereses por encima del interés general o colectivo (Buchanan, 2005).

Las decisiones de política económica son el resultado de la interacción dinámica, en el marco institucional, del juego de poder entre los intereses individuales y colectivos que se expresan de diferente forma e intensidad, en los cuerpos colegiados donde se diseña la política económica. De modo que el resultado es la combinación particular de incentivos, motivaciones y límites institucionales, que diferentes grupos de interés con distinto grado de poder político, logran reflejar. En este contexto se percibe que la maximización del bienestar social es un objetivo que no ocupa un lugar central en el diseño y ejecución de la política económica, porque si este se lograra, sería más bien el resultado aleatorio del juego de intereses y su capacidad para incrustarse en las instituciones (Sen, 1998; Fergusson y Querubín, 2018; Monteagudo y Martínez, 2012).

Resulta necesario señalar una tercera premisa: en cuanto a la dotación de intereses individuales no hay diferencia entre agentes, todos son portadores de un conjunto de intereses particulares que cambia en función de tiempo y lugar; esto significa que no existen diferencias a *priori* entre políticos y ciudadanos. Por lo tanto, las diferencias en la dimensión que alcanzan los intereses de agentes, dependen de la estructura de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre políticos y ciudadanos. Una vez establecidas las instituciones, se configuran dos cuerpos de poder: el poder de jure que reside en las instituciones y el poder de facto que reside en los ciudadanos en forma de revolución frente al poder de jure. En un escenario con estas características, las élites que controlan el poder por medio de las instituciones, pueden elegir democratizar el poder como respuesta a la amenaza de la revolución. No obstante, el pueblo tiende a elegir la revolución debido a que las promesas de la élite que controla el poder no resultan creíbles. Entonces, en una democracia, la élite

otorga a las mayorías (que son los pobres) el poder para diseñar las políticas de redistribución del poder y la riqueza económica y de esta manera neutraliza el conflicto social y la revolución (Fergusson y Querubín, 2018).

### 3. El acceso a la tierra en Colombia: una perspectiva histórica

El problema socioeconómico del sector agrario en Colombia se originó a partir de la incertidumbre de los derechos de propiedad de la tierra. Su evolución fue incluyendo elementos de una sociedad moderna, tales como nuevos mercados, el avance tecnológico, los cambios institucionales y en las políticas públicas; pero sin modificar la estructura institucional de los derechos de propiedad y mecanismos de acceso (Machado y Vivas, 2009). Según Zuleta (1990) el latifundio se fundamentó en la colonización española a partir del comercio y la minería. Esto sucedió porque la dotación de recursos minerales hacía valiosa la tierra y por esta razón las personas que poseían algún grado o forma de poder, quisieron apropiarse de las tierras, por medio de capitulaciones, para explotarla comercialmente (Machado y Vivas, 2009).

Sin embargo, por la escasa consistencia institucional, el acceso a la tierra estuvo siempre afectado por la ambigüedad tanto en la definición técnica de linderos como en el control que permitiera garantizar su efectividad. Así que los propietarios aprovechaban esta condición para ampliar sus predios más allá de lo legalmente asignado, lo cual permitió procesos de acaparamiento de las tierras más productivas. De esta manera se fueron despojando de sus tierras a los indígenas, los inmigrantes europeos y los españoles pobres (OTS, 1946).

La literatura especializada permite inferir, cómo el poder político diseñando y controlando las instituciones, ha sido uno de los principales determinantes en el acceso a la tierra desde la colonia. Esto se explica en parte, por el hecho que durante varios siglos, la tierra fue el principal factor productivo generador de riqueza, prestigio social y representación de poder político. El acceso a las tierras productivas por parte de terratenientes se conseguía a bajo costo, por eso su aprovechamiento económico era mínimo (Rodríguez, 1949). Entrado el siglo XXI, la institucionalidad que gobierna el acceso a la tierra en Colombia, no ha logrado romper su herencia colonial, toda vez que esta se ha enquistado en las estructuras de las élites que gestionan y controlan el poder político y económico (Salazar, 1948).

A partir de la independencia, las principales formas de acceso a la tierra eran la venta de baldíos por el Estado, venta directa, otorgamiento de tierras a militares en compensación a sus contribuciones a la independencia,

o como botines de las guerras civiles, colonización interior por empresarios, apropiación ilegal de tierras públicas, adjudicaciones para la explotación de recursos naturales con destino a la exportación, recompensa por construcción de obras públicas y poblados, entrega de baldíos para la explotación petrolera y minera a compañías extranjeras, alteración ilegal de linderos, falsificación de títulos, desplazamiento forzado de comunidades indígenas y campesinos ([López, 2011](#)). También se entregaban tierras a inmigrantes extranjeros para que poblaran algunas regiones, y a los colonos se les entregaron tierras en pequeñas cantidades a partir de 1848.

La Ley del 13 de octubre de 1821, que regulaba el acceso a tierras baldía, es decir sin título de propiedad, exigía a los interesados, la presentación de planos al gobernador y probar que los terrenos solicitados no pertenecían en dominio y propiedad a ninguna otra persona. Este procedimiento era imposible de cumplir para los indígenas y campesinos que no sabían leer ni tenían dinero para pagar expertos ([Ramos, 2005](#)). El decreto del 20 de agosto de 1856 le exigía poseer el título de propiedad a los poseedores de tierras y presentárselo al gobernador, respaldado con testigos. Lógicamente, los campesinos y los indígenas, que todos eran pobres, no podían pagar el transporte a los testigos y tampoco sabían dónde encontrar al gobernador, mientras que los terratenientes sí podían conocer al gobernador y comprar los testigos ([Ramos, 2005](#); [Salazar, 1948](#)).

Así que los indígenas fueron desposeídos de sus tierras, quedando limitados a la figura institucional de los resguardos. Bajo esta lógica, los pobres, que eran la gran mayoría de la población colombiana, también corrieron la misma suerte. Ellos no tenían posibilidad alguna de acceder a derechos de propiedad sobre tierras productivas, ya que las formas existentes de acceso a la tierra, estaban implícita o explícitamente condicionadas a disponer de algún grado de poder político o económico.

La política de baldíos entre 1820 y 1870, buscaba financiar al Estado, lo que implicaba que para acceder a los baldíos se requería tener dinero, de modo que los campesinos pobres quedaban fuera de esa posibilidad. Luego, a partir de 1870, la legislación abre la posibilidad para que quienes cultivan la tierra puedan acceder a derechos de propiedad sobre las tierras cultivadas. Este es quizá el primer momento en que la institucionalidad crea una posibilidad real para que los campesinos pobres y los indígenas desposeídos de tierra accedan a ella. Sin embargo, por este medio solo se logró distribuir un porcentaje limitado de la tierra productiva que quedó en manos de sus cultivadores ([Machado y Vivas, 2009](#)).

De otro lado, los terratenientes y hacendados tenían preferencia por tierras que ya habían sido trabajadas por

ocupantes sin título de propiedad. Los terratenientes y gamonales, en cooperación con los alcaldes y la policía, aprovechaban su poder político y la asimetría de la información, ya que los campesinos e indígenas no sabían leer, procedían a engañar a los ocupantes de las tierras y despojarlos de ellas, mediante el argumento que esas tierras eran de propiedad privada. Muchas veces les exhibían títulos de propiedad falsos. Esta situación permitía que los ocupantes quedaran en condición de arrendatarios o trabajadores, sometidos a la necesidad de sobrevivir ([LeGrand, 1986](#)).

No obstante, para mediados del siglo XIX, los pequeños colonos empezaban a configurar representaciones políticas alternativas, que constituyeron la base para presionar al gobierno. Fue así como el 29 de abril de 1848 el gobierno decidió crear una alternativa para que los colonos accedieran a una fracción de tierra de hasta 10 fanegadas a quien la cultivara. Esta condición fue ratificada como mecanismo para acceder a la propiedad de la tierra el 9 de marzo de 1863 reformando la ley del 29 de abril de 1848; aunque esto chocaba contra los intereses de las élites, quienes se opusieron de diferentes maneras, legales o ilegales, para la cabal aplicación de esta norma ([Machado y Vivas, 2009](#); [Villegas, Restrepo y Botero, 1978](#)).

Luego, la Ley 61 de 1874 ratifica la protección de los colonos frente a la tenencia de las tierras hasta que la Ley 48 de 1882 reconoce como propietarios de una fracción de tierra a quien la cultive. Sin embargo, la falta de una política nacional sobre colonización de tierras, le impedía al gobierno ser eficiente en la asignación de derechos de propiedad a los colonos; por ello, la capacidad de las élites continuó especulando con las normas que regían el acceso a la tierra cultivable hasta la expedición de la Ley 200 de 1936 ([LeGrand, 1984](#)).

Pese a la importancia que representó esta ley, la misma no contenía mecanismos efectivos para modificar la estructura histórica de la tenencia de la tierra ([García, 1977](#)). Dicha ley fue proclive al poder de la clase terrateniente y no ofrecía posibilidades reales de ascenso social de los campesinos, quienes carecían de activos productivos complementarios ([LeGrand, 1988](#)). Así, para varios analistas, la Ley 200 legitimó la usurpación de las tierras por parte de los terratenientes, ya que fijó la condición de expropiación a un periodo de 10 años que la tierra pasara sin ser cultivada, con ambigüedades sobre la aplicación efectiva de esta ley por parte de las autoridades ([Machado y Vivas, 2009](#)). La Ley 200 de 1936 reforzó el dominio de los grandes propietarios y no intentó frenar la apropiación de las tierras productivas en las regiones de frontera. Tampoco reconoció los conflictos históricos que se habían suscitado entre campesinos y terratenientes por el acceso a las tierras públicas ([Berry, 2017](#)).

Como era de esperarse, las élites políticas y económicas se opusieron a la Ley 200 de 1936, y en coalición con los cafeteros ([Sanabria y Caro, 2020](#)), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la élite conservadora y la Iglesia Católica, impulsaron la Ley 100 de 1944. Esta Ley echó atrás los avances logrados en las normas sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad, manteniendo la integridad de la estructura social y política que configuraba el latifundio como forma dominante de la propiedad de la tierra en Colombia. En esta época el país entra en una ola de violencia política entre liberales y conservadores, en cuyo contexto se da el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, y el golpe de estado por Gustavo Rojas Pinilla, lo cual desvía la atención de los gobiernos del problema agrario ([Machado y Vivas, 2009](#)).

En conclusión, los instrumentos establecidos por el Estado para la asignación y acceso a la tierra, permitieron que se creara una estructura agraria fundamentada en la concentración de la propiedad rural por parte de grupos de interés, apoyados por la estructura institucional y funcional del Estado; marginando a los campesinos a disponer de pequeñas porciones de tierra improductiva y sin títulos de propiedad. La muy débil y escasa presencia del Estado, en cuanto a la regulación del acceso a la tierra, permitió que los intereses particulares se impusieran sobre el control y distribución de las tierras productivas, lo cual sentó las bases institucionales, políticas, económicas y sociales, para la concentración de la riqueza en el país.

#### 4. La política agraria en Colombia: 1970-2016

En el plan de desarrollo [1970-1974 \(DNP, 1972\)](#), se destacan los impuestos progresivos sobre la tierra como instrumento para impulsar la explotación productiva de la misma y su redistribución. Por su parte, el plan [1974-1978 \(DNP, 1976\)](#) señala que en la zona andina no hay forma de modificar la distribución de la tierra ya que predomina el minifundio; mientras en el resto del país, se propone aplicar el artículo 23 de la Ley 4 de 1973 que contempla la expropiación de la tierra por baja explotación. El plan de desarrollo [1978-1982 \(DNP, 1980\)](#), no hace mención del problema del acceso a la tierra; entre tanto, el plan [1982-1986 \(DNP, 1984\)](#), apenas menciona la política de tierras haciendo énfasis en la titulación y legalización de predios. En el Plan de desarrollo [1986-1990 \(DNP, 1987\)](#), la política de acceso a la tierra incluía explícitamente la compra de tierras por parte del gobierno. Así, se proyectaba adquirir 470.000 hectáreas y efectuar la titulación de tres millones de hectáreas para beneficiar a 100.000 familias.

En el periodo de gobierno [1994-1998 \(DNP, 1995\)](#), mediante la ley 160 de 1994 se pretendía redistribuir un millón de

hectáreas a 70.000 familias, donde el gobierno aportaba un subsidio equivalente al 70% del valor de compra y el 30% sería financiado por FINDETER (Fondo de Financiación del Desarrollo Territorial). En el periodo de gobierno [2002-2006 \(DNP, 2003\)](#), la Ley 812 de 2003, señala que las tierras adquiridas o expropiadas por el INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) podrán redistribuirse mediante contrato de tenencia provisional hasta por un término de cinco (5) años, siempre que el beneficiario desarrolle un proyecto productivo. Así mismo señalaba que El INCORA debería vincular propiedades del Estado, recuperar tierras abandonadas, utilizar tierras recibidas por el Estado, arrendar predios, constituir sociedades de riesgo compartido, para beneficiar a los campesinos sin tierra.

En el plan de desarrollo [2006-2010 \(DNP, 2007\)](#), se continúa con la implementación de la reforma agraria por intermedio del INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) para dotar de tierras a la población en condición de desplazamiento. En el periodo [2010-2014 \(DNP, 2011\)](#), se plantea la necesidad de incrementar el acceso, en calidad y cantidad, a tierra con vocación agropecuaria. Para tal fin, se propuso agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio, simplificar el acceso al subsidio integral de tierras, adjudicar los baldíos nacionales de vocación agropecuaria y fortalecer Zonas de Reserva Campesina; para de esta forma estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria. Con este propósito la Ley 1450 de 2011 creó el subsidio integral de la reforma agraria que podía cubrir hasta el 100% del valor de la tierra comprada por cada campesino.

El plan de gobierno [2014-2018 \(DNP, 2015\)](#), proponía facilitar el acceso a la tierra a través de la recuperación de baldíos y compra directa de tierras, clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y procedimientos administrativos de revocatoria directa de titulaciones ilegales. Esto con el fin de favorecer a la población rural de escasos recursos y darles acceso a tierras productivas. Obsérvese que los planes de gobierno revisados, identificaron, reconocieron y se propusieron resolver el problema del acceso a la tierra; sin embargo, tal como lo señala el diagnóstico de la Misión Rural ([Ocampo, 2014; DNP, 2015b](#)) y el [Acuerdo de Paz \(2016\)](#), parece que el problema nunca se resolvió.

En el diagnóstico, la Misión Rural señala que la tenencia desordenada e insegura de la tierra, surge de un problema de administración de las tierras del Estado, ya que este desconoce el stock de tierras baldías que le pertenecen. Por estas condiciones, la tierra ha sido ocupada, históricamente, por fuera de un marco institucional, sin una adecuada planeación, sin tener en cuenta la vocación real del suelo y la protección ambiental. Este desorden junto con la

inseguridad jurídica en la posesión de la tierra y la asimetría en la información, contrarresta los esfuerzos que hace el Estado para promover el uso productivo de la misma. Las políticas de tierras tampoco han sido debidamente evaluadas, ni se le ha dado un seguimiento adecuado ([DNP 2015b](#)).

Al no poseer títulos de propiedad de la tierra, los campesinos no pueden hacer un uso eficiente de esta, porque (entre otras cosas) no pueden acceder al crédito y ni a los demás bienes públicos que provee el Estado; lo cual hace que la explotación económica de la tierra se realice en condiciones de informalidad. La herencia histórica de concentración de la propiedad de la tierra se refleja hoy en un índice Gini de propietarios de 0,86. Frente a esta problemática se proponen cuatro estrategias para resolver el problema de acceso a la tierra: a) entrega directa de tierras del Fondo de Tierras, b) adjudicación de baldíos de la Nación, c) crédito con tasa subsidiada para compra de tierras, y d) celebración de contratos de uso intransferible en zonas de reserva forestal ([DNP, 2015b](#)).

En el “Acuerdo de Paz” se estableció:

“adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social” ([Acuerdo de Paz, 2016, p. 10](#)).

Para desconcentrar y promover la distribución de la tierra, el Gobierno Nacional creará un fondo de tierras de distribución gratuita, compuesto por tres millones de hectáreas, provenientes de la extinción de dominio, baldíos indebidamente apropiados, delimitación, tierras expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública. Esta política deberá ser complementada con subsidios y crédito para compra de tierras productivas ([Acuerdo de Paz, 2016](#)). Como se puede apreciar, estas propuestas no son nuevas, siempre han estado dentro de la política de tierras y agraria del país. El Acuerdo de Paz, identifica y reconoce las mismas problemáticas en el acceso a la tierra, que han alimentado un conflicto social, jurídico y político, vigente y activo durante el último siglo en Colombia y, en cuyo centro se encuentran las fallas institucionales que hacen que el diseño y ejecución de la política agraria resulte ineficaz.

## 5. El poder político de los campesinos

La dinámica del acceso a la tierra y la forma como vivía la población rural en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, crearon las condiciones para que, al interior de esta población, surgieran fuentes de poder político; el cual se fue consolidando con el tiempo, hasta alcanzar una capacidad suficiente para presionar al gobierno y enfrentar a los terratenientes, equilibrando parcialmente el juego conflictivo de acceso a la tierra. De la organización y el ejercicio político de los campesinos, surgen líderes como el indígena Quintín Lame, quien emprendió una lucha por la tierra, a la que se fueron sumando sindicatos y organizaciones de campesinos anclados a ideologías de corte socialista, afines a la revolución rusa de 1917 ([Ramos, 2005](#)).

Ante la tendencia de los organismos del estado, ya fuera del orden nacional o local, de favorecer las pretensiones de los terratenientes sobre los campesinos; algunos tenderos, artesanos o administradores que poseían algún conocimiento, comenzaron a apoyar a los campesinos en el entendimiento de sus derechos según la ley. Así contribuyeron a crear conciencia y empoderar sobre los alcances de la ley a campesinos e indígenas, de modo que pudieran expresar sus intereses legítimos y, entonces poderse defender de los hacendados cuando intentaban desposeerlos de sus tierras ([LeGrand, 1984; Machado y Vivas, 2009](#)).

Los grupos emergentes de campesinos, rápidamente pasaron a formar las bases de nuevos partidos políticos, que tuvieron lugar a partir de la crisis económica de 1929, cuando el gobierno permitió el surgimiento de nuevos movimientos políticos a nivel nacional. De esta manera, por primera vez en la historia, se alteraron las fuerzas cuyos intereses convergían en el acceso a la propiedad de la tierra y los derechos de la población rural. Apalancados en estas nuevas condiciones políticas, varios grupos de campesinos iniciaron actividades sistemáticas de protestas en representación de los arrendatarios bajo la consigna que la tierra era del Estado y no de los terratenientes. En el marco de este activismo político de habitantes rurales, se presentaban con frecuencia invasiones de propiedades; pero también se dedicaron a trabajar la tierra y a ocuparla construyendo chozas ([LeGrand, 1984; Machado y Vivas, 2009](#)).

Como consecuencia del creciente poder político de los habitantes rurales, se configuraron las bases para un choque de fuerzas con los terratenientes, quienes no renunciaban a su interés por adueñarse de las tierras de los colonos principalmente. Esta situación inaugura una nueva dimensión de las relaciones entre campesinos y terratenientes,

de modo que demanda un nuevo rol del estado por intermedio de la política agraria. Las estructuras políticas de base campesina, comenzaron a enfrentar y desafiar el poder político terrateniente, por lo que el conflicto fue escalando, mientras los desposeídos de tierras ganaban fuerza al vincularse a partidos políticos de izquierda, como la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR), el Partido Comunista de Colombia (PCC) ([Medina, 1986](#)). Este ascenso político de los campesinos obligó al gobierno a redefinir y esclarecer la propiedad de la tierra. Es en medio de esta agitación social, que emergía del nuevo poder político campesino, que tiene lugar la ya referida Ley 200 de 1936; la cual ha sido considerada como la primera reforma agraria de Colombia, donde la tierra asume una función social vinculada a su propiedad y tenencia ([LeGrand, 1984 y 1988](#)).

No obstante, la reforma agraria instituida en la Ley 200, el poder político de origen y causas rurales, sigue en ascenso. A finales de la década de 1940 tiene lugar una mutación de la actividad política rural y se incorpora un componente de violencia armada a cargo de las guerrillas locales, cuyo epicentro operativo fue el municipio de Chaparral (Tolima), donde se concentraron líderes de diversas regiones de Colombia ([Medina, 1986](#)). Así, los grupos armados de Chaparral y Río Blanco, se convierten en el eje de la resistencia campesina, al que en seguida se suman otros líderes como Pedro Antonio Marín (Manuel Marulanda Vélez- Tirofijo), Jacobo Prías Alape (Charro Negro), Ciro Trujillo y los hermanos Guaraca. Estos jóvenes eran simpatizantes del partido liberal y como se sabe, varios de ellos (Manuel Marulanda y Jaime Guaraca) fueron comandantes de la guerrilla de las FARC ([Medina, 1986](#)).

De esta manera la defensa de los intereses de los campesinos, toma la vía armada, persiguiendo como nuevo objetivo incrementar su capacidad militar para luego acceder al poder político. Esta reorientación de la actividad política de los campesinos, ahora concentrada en la lucha armada, le resta importancia al problema de la propiedad de la tierra y la distribución de la riqueza rural, dejando nuevamente desamparados a los campesinos que desarrollaban su vida en el marco de la ley. Ellos continuaron sometidos a las arbitrariedades e injusticias de las élites políticas y económicas, muchas de ellas enquistadas al interior de los gobiernos para poder defender con eficiencia sus intereses.

En el plan de gobierno para el periodo 1982-1986 se planteaba que el éxito de la política agraria dependía de las capacidades de autogestión de las comunidades campesinas, organizadas a través de comités de beneficiarios. Este nuevo enfoque de la política agraria, implicaba proyectar la política hacia problemas económicos y administrativos, apartándola de objetivos de orden ideológico y político. En

este contexto, la política agraria abre un nuevo campo de acción, en el que se pretende otorgar respaldo institucional a los campesinos agricultores para que se organicen principalmente con fines económicos; pero también se les permitía tener expresiones políticas legales sobre aspectos de la política agraria y sus efectos a nivel local.

La Misión Rural ([DNP, 2015b](#)) concluye que la violencia y el conflicto armado, han minado la posibilidad de creación y consolidación de núcleos de capital económico, organizacional y social; lo cual se configura en una permanente fragilidad de la población rural frente a cualquier fenómeno aleatorio emergente e imprevisible. Las iniciativas de la política agraria dirigidas a crear condiciones para que los pequeños productores puedan beneficiarse de los bienes públicos modernos, han llevado a que las incipientes organizaciones campesinas, carezcan de objetivos claros y consistentes con sus intereses. Por el contrario, estas organizaciones han terminado al servicio de intereses políticos particulares y de coyuntura electoral; lo cual las hace dependientes y finalmente terminan sirviéndole a las élites políticas tradicionales ([DNP, 2015b](#)).

En el Acuerdo de Paz se estableció crear condiciones que garanticen una amplia participación de las comunidades interesadas en la formulación de la política de desarrollo rural, ya que solo así se logra una mayor efectividad, transparencia y buen desarrollo rural. Estas comunidades deben integrar todos los recursos institucionales, democráticos y participativos disponibles; de modo que puedan incidir en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. Igualmente, se acordó velar por una efectiva participación ciudadana sobre la base de la participación activa de la comunidad y las autoridades de los entes territoriales; para que esto permita definir las prioridades de la implementación de los planes, participación en la ejecución de obras y mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos ([Presidencia de la República de Colombia - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC-EP, 2016](#)).

## 6. La institucionalidad de la política agraria

En esta sección se busca examinar los objetivos que se proponía la política agraria y los instrumentos con que contaba para lograr dichos objetivos, así como observar si tales objetivos iban dirigidos a redistribuir la riqueza rural, afirmar el statu quo o aumentar la riqueza. De la literatura especializada se deduce que, hasta mediados del siglo XX, en Colombia no se hablaba concretamente de política agraria; con excepción de la Ley 200 de (1936) que, sesgadamente, se ha calificado como una reforma agraria, tal vez por el espejismo que generó la noción de que la propiedad de la tierra tenía una función social.



Como un hecho determinante de la política agraria, hay que destacar la creación del Ministerio de Agricultura en el año 1947. No obstante, su diseño, estructural y funcional, correspondía a modelos copiados del exterior, recomendados por misiones extranjeras. No obstante, el acceso privilegiado que las élites políticas tradicionales tenían para gestionar y dirigir el Ministerio, permitió que este se convirtiera en un instrumento más para conservar el orden establecido, y por ello los resultados logrados fueron casi imperceptibles ([Machado y Vivas, 2009](#)). Para entonces, el orden corporativo lo constituían la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación Nacional de Trigueros, la Sociedad Colombiana de Ganaderos y la Distribuidora Nacional de Azúcares.

La Ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), con un enfoque reformista inspirado en la alianza para el progreso. Sin embargo, no abordó el problema de la propiedad de la tierra y prometía tocar la propiedad privada solo en algunos casos especiales. Entre 1962-1970 el 25% del presupuesto asignado se dedicaba a la mejora de tierras y a subsidios al crédito; mientras que a la compra de tierras se dedicaba solo el 8,3%. Esto reflejaba el hecho de que la ley estaba diseñada básicamente para llevar a cabo procesos de colonización dirigida y que el estado ofrecía la infraestructura social y económica ([Berry, 2017](#)).

[Berry \(2017\)](#) señala que el INCORA no siguió con exactitud la aplicación de las normas, con frecuencia permitió que se crearan propiedades en tamaños superiores a los establecidos en la ley. Por lo tanto, hasta los años 90, el INCORA había titulado 3,3 millones de hectáreas en toda su historia, de las cuales el 60% fue entregado a los ganaderos más grandes, lo que refleja el dominio que los terratenientes ejercían sobre los pobladores rurales. Esto sugiere que las nuevas instituciones no tuvieron mayor éxito en sus objetivos misionales, pues estas seguían respondiendo a los intereses de las personas poderosas que se vinculaban directa o indirectamente a la institucionalidad del Estado. Con frecuencia, mientras que los pequeños beneficiarios tenían que satisfacer al pie de la letra la ley en el pago de las mejoras recibidas, a los grandes propietarios a veces dichas deudas eran canceladas. A los campesinos sólo les dieron tierras infértiles y los obligaban a tomar créditos que lógicamente no podían pagar y, como consecuencia les quitaban sus tierras ([Berry, 2017](#)).

La Ley 1 de 1968 proporcionó más fondos para el INCORA y estableció la forma como los aparceros y arrendatarios accedían a la tierra después de diez años de cultivarla. Sin embargo, este propósito fracasó, ya que constituyó un incentivo para que los propietarios aceleraran el proceso de desplazamiento de los arrendatarios ([Berry, 2017](#)). En el

plan de gobierno 1978-1982, se crea el Consejo Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología y el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y de Recursos Naturales. Se establece el programa de centros regionales de acopio para mejorar la eficiencia en el proceso de comercialización, reducción de los costos de transporte y de transacción y disminución de pérdidas físicas. Se crean las centrales de abastos para facilitar la comercialización y la formación de precios. El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) se encargaría de la capacitación en producción, diseño y ejecución de proyectos productivos.

En este mismo plan se señalaba que la reforma agraria había sido un fracaso y que los agricultores necesitaban recursos adicionales a la tierra, tales como capacidad administrativa, asistencia técnica y capacitación. Este gobierno cambió el enfoque de la política agraria abandonando la preocupación por el acceso a la tierra y pasando a priorizar la productividad agraria, los alimentos y la nutrición. El desarrollo rural se condujo a través del programa DRI (Desarrollo Rural Integral) diseñado para aumentar la eficiencia y la producción de alimentos en las zonas campesinas. Este programa podía verse como un sustituto de la reforma agraria, una forma políticamente más aceptable de elevar los ingresos de los pequeños agricultores y sin modificar la estructura de la tenencia de la tierra ([Berry, 2017](#)).

El DRI significó un cambio en los objetivos de la política agraria. Aquí ya se buscaba, de alguna manera, atacar el síntoma no la causa del problema; y el síntoma es que la población rural se encuentra en la miseria económica y social, dado que no fue posible resolver el acceso justo a la tierra productiva. Los campesinos completaron más de un siglo y medio sobreviviendo y luchando por acceder al factor principal de creación de riqueza, que era la tierra; mientras las tierras altamente productivas se encontraban sub-explotadas y en manos de las élites del poder político y económico.

En el plan [2014-2018 \(DNP, 2015\)](#), se propone un arreglo institucional integral y multisectorial con una dimensión territorial ajustada a las necesidades de los pobladores rurales. En tal sentido, se busca crear la Autoridad Nacional de Tierras y fortalecer los servicios de justicia agraria. Igualmente crear una entidad para la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras, la titulación de territorios a comunidades étnicas y la regulación del mercado de tierras. Crear el Fondo de Desarrollo Rural y el Sistema de Información Rural. De algún modo fortalecer y modernizar la institucionalidad rural.

En el diagnóstico de la Misión Rural se identifican diferentes limitaciones y deficiencias sobre las condiciones

institucionales del sector agrario. Entre ellas se señalan, la ineficiencia en la ejecución de recursos públicos, atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector, altos costos de tercerización, rigidez en el presupuesto de inversión. Así mismo, la presencia de la institucionalidad territorial en el seguimiento a proyectos es escasa, lo cual se refleja en reducidas capacidades para el diseño y ejecución de políticas públicas. Se observa también, una desarticulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural. A esta situación se suma una ausencia de información confiable y oportuna, que es necesaria para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones privadas (DNP, 2015b).

Al respecto, en el [Acuerdo de Paz \(2016\)](#) se señala que la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas en democracia. Además del acceso a la tierra, el Estado debe provisionar “bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros; que brinden bienestar y buen vivir a la población rural. En el acuerdo no aparece de manera explícita la institucionalidad rural que históricamente ha recogido niveles exagerados de ineficiencia y corrupción. En general en el capítulo uno del acuerdo se estableció una mayor dependencia del Estado y, por tanto, de las estructuras políticas. Es decir, que le siguen entregando el poder a las élites políticas y por esa vía le abren paso a un ensanchamiento de la corrupción.

## 7. Política agraria y creación de activos económicos rurales

En el plan de gobierno de [1970-1974 \(DNP, 1972\)](#) ya se vislumbra una nueva fuente de creación de riqueza (ingreso) y de excedentes provenientes del uso de la tecnología y tal vez el aprovechamiento de los mercados internacionales. En este plan se proponía, de manera explícita, la necesidad de mejorar la distribución de los excedentes y la riqueza disponible por medio de mayores impuestos progresivos. Igualmente señala como mecanismo indirecto de distribución, a la movilidad de la población del sector agrario hacia los nuevos sectores como la industria, la construcción y los servicios que se van fortaleciendo con el desarrollo de la sociedad urbana. De esta manera la población rural se reduce, menguando la demanda de tierra y la masa de ingresos se distribuye entre un grupo de personas cada vez más pequeño. Al mismo tiempo, la demanda creciente, inducida por el incremento de los ingresos de la gente que se vincula a los nuevos sectores, aumenta los precios afectando positivamente los ingresos nominales de los campesinos. De modo que este, que es más un enfoque teórico que práctico, resultaba convincente para la época.

Sin embargo, el paso de una explotación extensiva de la tierra a una política agraria enfocada a promover su explotación intensiva, por parte de campesinos y pequeños productores, no garantiza la generación de excedentes. El problema de la imposibilidad en la generación de excedentes, se originaba en que un campesino (pequeño productor) tenía a su cargo el sostenimiento de toda su familia; de modo que era imposible crear procesos de ahorro y acumulación de activos financieros y la generación de nuevos activos productivos. Así el plan de desarrollo [1974-1978 \(DNP, 1976\)](#) propone reorientar la política hacia objetivos concretos de equidad, cerrando las diferentes brechas que castigan amplios grupos de población. En tal sentido, propone dirigir la inversión pública hacia las ciudades intermedias y al sector rural, donde se encuentra concentrada la población más pobre.

Este plan define un concepto de Desarrollo Rural Integral, y lo focaliza hacia el sector rural tradicional que es también el más pobre. Su objetivo tiene que ver con aumentar la productividad del pequeño productor facilitándole el acceso a recursos financieros y tecnológicos. Así mismo, proponía construir obras de infraestructura física y social. Aquí se reconoce la necesidad de un desarrollo equilibrado entre campo y ciudad, buscando mecanismos de bienestar que desincentiven la migración campo ciudad. Se busca mejorar los ingresos de los campesinos por medio de la transferencia de tecnologías que fueran complementarias a los saberes tradicionales.

En el plan de desarrollo [1970-1974 \(DNP, 1972\)](#) se muestra una nueva tendencia a concentrar cada vez más recursos en el desarrollo urbano, lo cual sugiere una pérdida de importancia del sector rural para el gobierno. Igualmente, se abre una nueva línea de política agraria enfocada hacia la productividad creciente, un concepto extraído de la teoría económica predominante en los países de mayor desarrollo industrial. En el gobierno de 1974-1978 se asigna una importancia marginal a la educación primaria y a la tecnología para mejorar la producción agraria. En este gobierno se plantea que el problema principal es el bajo nivel de ingresos de los campesinos debido a la falta de factores productivos. En la década de 1970 se surge un nuevo enfoque en la política agraria del país, en el que el problema del campesino ya es fundamentalmente económico y no político, como generalmente se concebía antes. Esta tendencia a enfatizar en lo económico y lo productivo va a marcar la política agraria hasta el Acuerdo de Paz de 2016.

Este plan acepta una imposibilidad de modificar el sistema de tenencia de la tierra, particularmente en aquellas zonas donde predomina el minifundio y el microfundio. Por esta razón el programa de Desarrollo Rural Integral (DRI)

buscaba dotar a los campesinos con capital financiero y tecnología. Bajo esta nueva concepción la reforma agraria ya no asume un problema nacional, sino que esta se focaliza en las regiones planas y se pone bajo condición, el uso que se le esté dando a las tierras. En este gobierno se proponen aumentar la productividad, las exportaciones, el procesamiento industrial y la diversificación de la oferta; lo cual sugiere un enfoque hacia la modernización económica y productiva del sector, inducida por la profundización del sistema capitalista en el sector rural.

En el gobierno de [1982-1986 \(DNP, 1984\)](#), se le asigna especial importancia a la financiación del Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias y los proyectos de rehabilitación de distritos de riego. Por esta razón, se proyecta aumentar el presupuesto del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para fortalecer el programa de transferencia de tecnología agropecuaria a través de 60 centros experimentales del ICA en el territorio nacional. El decreto 77 de (1987) transformó el DRI en establecimiento público, para cofinanciar con entidades territoriales, la ejecución de programas integrales de inversión, destinados al desarrollo económico de la comunidad campesina en zonas de minifundio y colonización.

En el periodo [1990-1994 \(DNP, 1991\)](#) se le dedica especial atención a la inversión en riego y drenaje, con el fin de ampliar la frontera agrícola, utilizar intensivamente la superficie, diversificar variedades y utilizar insumos modernos. Para la incorporación efectiva del sector agrícola en el proceso de internacionalización de la economía, el Estado busca incrementar la inversión en nuevos distritos de riego y adecuación de tierras. Por su parte, el gobierno [1994-1998 \(1995\)](#) busca dotar a los indígenas y campesinos de recursos productivos suficientes, fortaleciendo su capacidad técnica y empresarial, de modo que las inversiones se concentrarán en adecuación de tierras, desarrollo tecnológico, financiamiento, capitalización, comercialización y servicios complementarios.

En el plan de desarrollo [1998-2002 \(DNP, 1999\)](#) vuelve a tener importancia la compra directa de tierra por parte del Estado para entregársela a los campesinos. Mientras que el gobierno de [2002-2006 \(DNP 2003; DNP 2007\)](#) enfoca la agricultura hacia el comercio internacional, con protección razonable de los sectores vulnerables, sin que genere distorsión de precios. Se propone impulsar el desarrollo de cadenas productivas con enfoque regional, fomentar la integración entre campesinos y empresarios para la generación de valor agregado; para lo cual, el gobierno facilitará el acceso a 150.000 hectáreas de tierra productiva, acompañadas de apoyo financiero y tecnológico. Así mismo

proyecta crear 200 bancos de maquinaria para reducir costos de producción y el fomento del sistema nacional de ciencia y tecnología.

Sin embargo, la Misión Rural encuentra que la cobertura de educación secundaria es apenas del 55% y en la educación media, la cobertura solo llega a 25%. Estos indicadores en la zona urbana son de 79% y 48% respectivamente. Los empleos rurales son de baja calidad debido a que en su mayoría corresponden a trabajos por cuenta propia, jornaleros y trabajadores familiares sin remuneración. El 75 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al salario mínimo legal. Solo el 3,9 %, de los hogares posee, en conjunto: tierra, asistencia técnica y crédito, para el desarrollo de sus actividades productivas. Si bien, ha habido una disminución de la pobreza en las zonas rurales; esta población no parece haber logrado un salto efectivo hacia una condición en la que, ante hechos imprevistos, no pierda la totalidad de sus ingresos. Entre 2003 y 2013 la pobreza extrema rural cayó de 29 % al 19 %, mientras que la urbana se redujo de 11 % al 6 %; la razón entre incidencia en pobreza extrema rural y urbana, aumentó al pasar de 2,6 a 3,2 en los últimos 11 años ([DNP, 2015b](#)).

El déficit cualitativo de vivienda en el sector rural es de 56,7 %, pero las condiciones cualitativas de la vivienda están por debajo de lo deseable. En el año 2014, la proporción de población rural del país es del 23 %, aunque los puntos de atención de salud apenas llegan a 10 %. La brecha salarial de género en el sector rural es de 47,8% entre hombres y mujeres. No obstante, el informe de la Misión señala que el problema no está en la disponibilidad de factores, sino en su distribución y la dificultad que tienen los campesinos para acceder a estos. La población rural en 2014 no cuenta con bienes y servicios públicos, no hay red eléctrica, ni señal celular, tampoco acceso a Internet. La cobertura de acueducto es mínima, lo mismo que la adecuación de tierras. No se tienen controles y medidas fitosanitarias; a estas precariedades se suman las deficiencias en las vías de comunicación ([DNP, 2015b](#)).

En el [Acuerdo de Paz \(2016\)](#) se establece que el desarrollo integral del campo necesita un balance entre agricultura familiar, agroindustria, turismo y agricultura comercial; así como del apoyo a la competitividad y el fomento de inversión en el campo con visión empresarial. Igualmente, se requiere fomentar la equidad y los encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción. Para ello se deben realizar programas de acceso a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción

que permitan agregar valor ([Acuerdo de Paz, 2016](#)). Estas metas siempre han estado en los objetivos de la política agraria durante más de ocho décadas; son los mismos problemas históricos que no se han resuelto, aun teniendo en cuenta que la población rural se ha reducido de 70% a 23% en el último siglo.

## 8. Conclusiones

La principal fuente de sobrevivencia que tenían los campesinos, por lo menos hasta mediados del siglo XX, era la tierra. El acceso a este activo constituía una condición vital para campesinos y un complemento para terratenientes. El Estado debía, en principio, resolver en un marco de justicia y equidad, la distribución de la tierra. Sin embargo, la política de tierras y luego la política agraria, en la historia de Colombia, ha tenido que enfrentar un juego de intereses desequilibrado. El principal problema que tenía que resolver el Estado era el acceso a la tierra; pues desde la independencia la mayoría de la población eran campesinos e indígenas, quienes carecían de derechos de propiedad explícitos sobre la tierra que ocupaban. Por otro lado, estaban las élites políticas y económicas que, en su mayoría, se fueron vinculando al Estado. Ellos también tenían interés en poseer tierra y en tal sentido, su relación privilegiada con el Estado, fue aprovechada para alcanzar sus objetivos. De esta manera se configura el conflicto de intereses entre campesinos y una clase terrateniente en expansión. Los campesinos no tenían poder político ni económico y su condición de analfabetismo, los hacía vulnerables frente a las élites que concretaban su poder a través de las instituciones del Estado.

La configuración histórica del Estado fue incorporando los intereses de las estructuras de poder económico y político de cada momento. Por esta razón, el Estado fue quedando, directa o indirectamente, sometido a la ideología y los intereses de quienes lo controlaban, que era la clase terrateniente. Dadas las condiciones de desigualdad entre los campesinos y las élites frente al Estado, primero la política de tierras y luego la política agraria, terminó favoreciendo a los terratenientes, quienes tenían la capacidad de someter parcialmente al Estado y de actuar por fuera de la Ley, cuando fuera necesario, para defender sus intereses particulares. Como se deduce de la literatura, en general el Estado a través de la política (agraria) de tierras, buscaba crear mecanismos que le permitieran el acceso efectivo de los campesinos a la tierra. Sin embargo, el Estado en este intento termina actuando en contra de los intereses de las élites políticas y empresariales, quienes se oponen al gobierno impidiendo que la ley alcance sus objetivos previstos y obstaculizando su ejecución.

Cuando existía imparcialidad del estado frente al conflicto por la tierra y los demás activos económicos rurales, la capacidad ejecutiva de las instituciones era limitada y tergiversada por los grupos de interés dominantes que tenían la ventaja de redactar las leyes y aplicarlas de acuerdo con sus preferencias. Estas condiciones fueron convertidas en poder electoral, el cual permitió legitimar durante décadas, la forma de proceder de las élites políticas y económicas dominantes sobre unos campesinos que siempre han sido pobres y dominados. Por lo tanto, como se deduce de los planes de desarrollo, aunque la política agraria siempre se focalizó en los problemas centrales del sector rural, estos no se resolvieron. La razón es que falló la ejecución de la política, la cual se distorsionaba por corrupción de las élites y/o por ineficiencia de las instituciones. Es por lo que el diagnóstico de la Misión Rural señala el atraso en que se encuentra la economía rural en 2015, y, el Acuerdo de Paz, se concretó en torno a que el Estado debe resolver el problema agrario que nunca resolvió. ≡

## Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

## Referencias bibliográficas

- BERRY, Albert. Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017. 371 p.
- BUCHANAN, James. Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. En: Revista Asturiana de Economía -RAE. 2005. no. 33. p. 203-221 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2304720>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Las cuatro estrategias (1970-1974) - Misael Pastrana. Bogotá: DNP, 1972 <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan para cerrar la brecha (1974-1978) - Alfonso López. Bogotá: DNP, 1976. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan de integración social (1978-1982) - Julio César Turbay. Bogotá: DNP, 1980. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Cambio con equidad (1982-1986) - Belisario Betancur. Bogotá: DNP, 1984. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan de economía social (1986-1990) - Virgilio Barco. Bogotá: DNP, 1987. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. La revolución pacífica (1990-1994) - César Gaviria. Bogotá: DNP, 1991. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>

- [www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx](http://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx)
9. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El salto social (1994-1998) - Ernesto Samper. Bogotá: DNP, 1995. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>
  10. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION . Cambio para construir la paz (1998-2002) - Andrés Pastrana. Bogotá: DNP, 1999. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>
  11. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) - Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: DNP, 2003. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>
  12. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010) - Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: DNP, 2007. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>
  13. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Prosperidad para Todos (2010-2014) - Juan Manuel Santos. Bogotá: DNP, 2011. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>
  14. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Todos Por un Nuevo País 2014-2018 - Juan Manuel Santos. Bogotá: DNP, 2015. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>
  15. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Bogotá: DNP, 2015b. Tomo 1, 321 p. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequeroforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>
  16. FERGUSSON, Leopoldo; QUERUBÍN, Pablo. Economía Política de la Política Económica. Bogotá: Universidad de los Andes, 2018. 413 p.
  17. GARCÍA, Antonio. Colombia: esquema de una república señorial. Mexico: Cruz del Sur, 1977. [https://books.google.com.co/books/about/Colombia.html?id=gkEKAQAIAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Colombia.html?id=gkEKAQAIAAJ&redir_esc=y)
  18. LEGRAND, Catherine. Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936. En: Pasado y Presente de la Violencia. SÁNCHEZ, Gonzalo; PEÑARANDA, Ricardo (Comp.). Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 1986. 430 p.
  19. LEGRAND, Catherine. Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/53401>
  20. LEGRAND, Catherine. De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia. 1870-1936. En: Lecturas de Economía. 1984. no. 13. p. 14-50. [https://econpapers.repec.org/article/idejournal/y\\_3a1984\\_3ai\\_3a13\\_3ap\\_3a13-50.htm](https://econpapers.repec.org/article/idejournal/y_3a1984_3ai_3a13_3ap_3a13-50.htm)
  21. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 200 de 1936. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>
  22. LÓPEZ, Ricardo. Nosotros también somos parte del pueblo: gaitanismo, empleados y la formación histórica de la clase media en Bogotá, 1936-1948. En: Revista de Estudios Sociales. 2011. no. 41. p. 84-115. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/6789>
  23. MACHADO, Absalon; VIVAS, Julian. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia A la Creacion del Frente Nacional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009. 350 p. [http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros\\_Digitalizados/O\\_ensayos-politica-tierras.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/O_ensayos-politica-tierras.pdf)
  24. MEDINA, Medófilo. La resistencia campesina en el sur del Tolima. En: Pasado y presente de la violencia en Colombia. SÁNCHEZ, Gonzalo; PEÑARANDA, Ricardo (Comp.). Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 1986. 430 p.
  25. MONTEAGUDO, Inmaculada; MARTÍNEZ, María. La nueva Economía Institucional. En: Nuevas corrientes de pensamiento económico ICE. 2012. no. 865. p. 43-55. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997900>
  26. OCAMPO, José Antonio. Misión para la Transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la transformación del campo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
  27. OTS, José María. El régimen de la tierra en la América Española durante el período colonial. Santo Domingo: Ediciones Montalvo, 1946, Vol. XLIII.
  28. PEÑA, Carlos. Lo que el dinero sí puede comprar. Bogotá: Taurus, 2017. 285 p.
  29. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA-FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-FARC-EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: 2016. <https://cda.gov.co/es/noticias/texto-completo-del-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera>
  30. RAMOS, Manuel. Anotaciones sobre legislación agraria. Bogotá: Mimeo, 2005. [http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros\\_Digitalizados/O\\_ensayos-politica-tierras.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/O_ensayos-politica-tierras.pdf)
  31. RODRÍGUEZ, Guillermo. De los chibchas a la colonia ya la República; del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sección de Extensión Cultural, 1949. [https://books.google.com.co/books/about/De\\_los\\_chibchas\\_a\\_la\\_colonia\\_y\\_a\\_la\\_Rep.html?id=641IAAAAMAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/De_los_chibchas_a_la_colonia_y_a_la_Rep.html?id=641IAAAAMAAJ&redir_esc=y)
  32. SALAZAR, Mardonio. Proceso histórico de la propiedad en Colombia (desde 1497 hasta hoy): ensayo de legislación agraria colombiana comparada con la europea, norte, centro y suramericana. Bogotá: Editorial ABC, 1948, 461 p. [https://books.google.com.co/books/about/Proceso\\_hist%C3%B3rico\\_de\\_la\\_propiedad\\_en\\_Co.html?id=CwHMQwAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Proceso_hist%C3%B3rico_de_la_propiedad_en_Co.html?id=CwHMQwAACAAJ&redir_esc=y)
  33. SANABRIA-GÓMEZ, Segundo Abrahán; CARO-MORENO, Julio Cesar. Progreso tecnológico en la caficultura colombiana, 1930-2015: el rol de la Federación Nacional de Cafeteros. En: Revista Escuela de Administración de Negocios. Sept 2020. no. 88. <https://doi.org/10.21158/01208160.n88.2020.2624>
  34. SEN, Amartya. La posibilidad de elección social. 1998. Discursos Nobel. vol. 8. [http://ocw.uniiovi.es/pluginfile.php/1564/mod\\_resource/content/1/Discurso\\_Amartya\\_Sen\\_1998.pdf](http://ocw.uniiovi.es/pluginfile.php/1564/mod_resource/content/1/Discurso_Amartya_Sen_1998.pdf)
  35. VILLEGAS, Jorge; RESTREPO, Antonio; BOTERO, Fernando. Baldíos: 1820-1936. Medellín: Universidad de Antioquia, CIE, 1978. [https://books.google.com.co/books/about/Baldios\\_1820\\_1936.html?id=6spnwwEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Baldios_1820_1936.html?id=6spnwwEACAAJ&redir_esc=y)
  36. ZULETA, Estanislao. In memoriam Estanislao Zuleta. En: Lecturas de Economía. 1990. no. 31. P. 95-193. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n31a5139>