

# Documentos de Políticas Públicas

**POLÍTICA DE TIERRA EN COLOMBIA**  
Enfoques y perspectivas de política pública

Juanita Villaveces

POLICY PAPER 2008 – 003

**POLIS**

Observatorio  
de Políticas  
Públicas



**DOCUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
POLIS**

ISSN: 2011 -5903

2008- 003 Cali, Diciembre de 2008.

Comité Editorial

Ana Lucia Paz  
Blanca Cecilia Zuluaga  
John James Mora  
Juan Pablo Milanese  
Julio Cesar Alonso  
Luciana Manfredi  
Vladimir Rouvinski

Observatorio de Políticas Públicas – POLIS  
Teléfono: (2) 555 23 34 Ext. 400 Fax: (2) 555 17 06  
Calle 18 N° 122 – 135 Cali –Colombia  
Correo electrónico: [polis@icesi.edu.co](mailto:polis@icesi.edu.co)  
[www.icesi.edu.co/polis](http://www.icesi.edu.co/polis)

**POLICY PAPER 2008 -003**  
**POLÍTICA DE TIERRA EN COLOMBIA**  
**Enfoques y perspectivas de política pública<sup>1</sup>.**

**Juanita Villaveces Niño**

Profesora – Investigadora Facultad de Economía –

Universidad del Rosario

[mwillave@urosario.edu.co](mailto:mwillave@urosario.edu.co)

**RESUMEN**

Recientemente, la cuestión de la tierra en Colombia vuelve al centro de atención de los medios, la opinión pública y la política. Los hechos recientes frente a la entrega de tierras a las familias desplazadas, las decisiones sobre su uso, hace necesario pensar en el tema, en las problemáticas asociadas y en las políticas públicas para enfrentarlos. Este documento busca, desde una perspectiva histórica e institucional, entender cuales son las problemáticas de la tierra y las perspectivas desde la política pública para buscar posibles soluciones. Al final se concluye que, dada la diversidad de enfoques, no podemos hablar de una política exclusiva para enfrentarlos, al contrario la mejor política depende del problema que se esté enfrentando o de la combinación de factores que se quieren tener en cuenta para alcanzar una solución colectiva viable.

**Palabras clave:** Reforma agraria, política pública, tierra, conflicto, Colombia.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este documento comprometen únicamente a sus autores y no a las entidades involucradas.

## Contenido

### Introducción

|   |    |
|---|----|
| 1. Definición: Reforma Agraria y Política Pública                               | 5  |
| 2. ¿Por qué la tierra como cuestión de análisis a partir de políticas públicas? | 6  |
| 2.1 El contexto colombiano  | 6  |
| 2.2 Paradigma para políticas públicas   | 10 |
| 2.3 ¿Cuál política pública para la tierra?                                      | 13 |
| 2.3.1 Enfoque político  | 16 |
| 2.3.2 Enfoque económico   | 17 |
| 2.3.3 Enfoque institucional   | 19 |
| 2.3.4 Enfoque Social  | 22 |
| 2.3.5 Enfoque Ambiental   | 23 |
| 2.3.6 Enfoque Histórico   | 23 |
| 2.3.7 Enfoque Cultural  | 25 |
| 2.3.8 Enfoque de Seguridad  | 28 |
| 3. Conclusiones   | 29 |
| 4. Referencias  | 30 |

## **Introducción**

En el país se han implementado políticas de tierra, distribución y uso, aparentemente con la intención de crear una organización rural compuesta por pequeños y grandes propietarios con miras a fomentar la producción agrícola y la industria. Los resultados de los distintos intentos no parecen ser los esperados. Como señala Machado (1991), los objetivos de la reforma agraria eran claros en términos teóricos pero “su aplicación en un sistema institucional descoordinado, sin estrategias definidas a largo plazo y sin liderazgo, echaron por la borda los conceptos y los paradigmas”. Rosas (2005) señala que se han ensayado prácticamente todos los modelos de reforma agraria en Colombia “sólo que no se ha contado con la organización institucional adecuada ni se ha puesto la voluntad política indispensable para hacerlas efectivas”.

Es decir, durante más de cien años el país ha planteado alternativas para la configuración institucional y estructural del campo, más productiva y equitativa, 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.

Varias razones se pueden encontrar en este penoso resultado de las políticas de tierra. Tal como lo menciona Machado parece un problema de disonancia entre las políticas, el arreglo institucional vigente y la perspectiva de país que se tenía en mente. El corto plazo alentó la formulación de políticas públicas de tierra bajo un esquema institucional excluyente y cargado de tensiones y poderes políticos. Bajo esta situación, el éxito de la reforma agraria hubiese sido una coincidencia prácticamente imposible. Es decir, el país ha alcanzado lo que ha podido, dado el panorama institucional.

Esto lleva a pensar que la política de tierras y la reforma agraria puede revisarse desde una perspectiva dinámica, donde se incluya no sólo las estrategias de política sino el entorno institucional, el bagaje cultural de los actores que intervienen directa e indirectamente en la

política, y el peso de la historia. Bajo este esquema, este documento plantea una revisión a la lógica detrás de la política de tierra en Colombia, subrayando que sus múltiples enfoques pueden ser percibidos de distinta manera por los hacedores de políticas públicas.

## **1. Definición: Reforma Agraria y Política Pública**

Se entiende por reforma agraria un cambio profundo y generalizado en la tenencia de la tierra que se produce como resultado de decisiones políticas. El objetivo de la reforma agraria ha sido el reparto de tierras en pequeñas propiedades, la fragmentación de la gran propiedad y la formación de pequeñas explotaciones en manos de campesinos.

En teoría, una reforma agraria eficaz puede seguir distintas trayectorias según la economía del sistema agrario, los problemas administrativos y la política. En general se puede decir que la eficiencia depende de las condiciones de acceso a la tierra y la manera como esta se reparte.

Según García (1972) “la reforma agraria es una operación estratégica de innovación profunda o de sustitución radical de la estructura latifundista, sin la cual carecería de sentido y objeto”. El autor afirma que un proceso de reforma agraria debe ser integral y tener en cuenta tres dimensiones –económica, social y política- para un objetivo estructural. Según García, el fracaso de la reforma agraria colombiana radica precisamente en la prevalencia del enfoque político sobre el social y económico. “La reforma agraria ha sido marginal o contrarreforma agraria, caracterizada porque no apunta hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones de poder, sistema normativo), sino a la reparación superficial de esas estructuras, desviando hacia las áreas periféricas y baldías, apoyándose políticamente en el sistema tradicional de partidos y en las reglas institucionales de la sociedad tradicional”.

Tal como se señaló anteriormente, el programa de reforma agraria es un conjunto de políticas públicas orientadas a la tierra, la producción y población rural. Sin embargo, no toda reforma agraria es amplia en su formulación, menos en sus políticas. Para Vargas (2001), la política de tierra en Colombia nunca ha tenido como objetivo real la redistribución de la propiedad de la tierra sino su modernización. No obstante, la simple redistribución de la propiedad no garantiza una mejora en las condiciones sociales, menos la paz social. Siguiendo a Vargas se no es claro que una política agraria que busque la redistribución realmente resuelva estos asuntos.

## **2. ¿Por qué la tierra como cuestión de análisis a partir de políticas públicas?**

### **2.1 El contexto colombiano**

La cuestión de la tierra en Colombia puede ser vista como un tema importante para el desarrollo del país, de la sociedad, su economía y relaciones políticas en particular, porque la distribución altamente desigual de la tierra es una causa de la pobreza y, por el amplio consenso entre los académicos, sobre el estrecho vínculo entre conflicto y violencia en Colombia con la distribución y tenencia de la tierra como origen y resultado del conflicto reciente (por lo menos los últimos cincuenta años).

Autores como Kalmanovitz (2008), Fajardo (1986), Reyes (2008), Uribe (1987), Jaramillo, Palacios (1995); entre otros, sugieren que la distribución de la tierra heredada de la colonia, concentrada y atada a poderes locales de corte político más que a razones de productividad económica, ha sido un motivo de la exclusión y de relaciones sociales y políticas pre-modernas que han lesionado la consolidación de la cultura democrática y de formas de poder (gobierno y política) democráticas a nivel regional y local.

De igual manera, autores como Borras (2003), Janvry (1993) Murray (2006), entre otros, cuyo objeto de estudio es la política de tierras y la reforma agraria, sugieren igualmente que los países con mayor desigualdad en la distribución de la tierra, son más proclives a coyunturas sociales y económicas inestables o de crisis.

La situación de conflicto que ha vivido el país durante los últimos cincuenta años y el amplio consenso acerca de la desigual distribución de la tierra, entre otros, como factor que enciende el conflicto, llevaría a pensar que en el país la cuestión de la tierra se ha planteado y ha entrado en la agenda política como una política pública necesaria para encarar un asunto aparentemente fundamental del conflicto y la tensión social que ha experimentado el país.

Se esperaría que los gobiernos comprometidos con los procesos de paz con actores alzados en armas, hubiesen hecho frente a la cuestión de la tierra, más aún cuando este tema ha sido señalado por estos grupos como condición para la construcción de un nuevo país. Por ejemplo, las FARC ha manifestado que la negociación con ellos resulta compleja, teniendo en cuenta que, de un lado el gobierno busca negociar un futuro para las partes y para el país, y este grupo alzado en armas plantea una negociación sobre el pasado, sobre la historia que han vivido, entre otras la historia de exclusión y desigualdad también matizada en la tenencia de tierra.<sup>2</sup> Es decir, se esperaría que se hubiese incluido el tema en la agenda política y de gobierno, más aún en un contexto de negociación con grupos insurgentes, o como condición para una situación post-conflicto. Para Mondragón et al (1996) “la solución a la problemática de la reforma agraria y al desarrollo de las comunidades campesinas, indígenas y negras, representa uno de los principales aportes a la paz y a la convivencia ciudadana, así como uno de los mayores impulsos a la economía nacional”.

Autores como Mondragón (2006), no sólo caracterizan la tierra dentro de las causas de la guerra, también la definen como consecuencia, en la medida que la violencia en el país está legitimando los resultados en términos del territorio, legitima una contrarreforma agraria.

Por otra parte, las formas recientes de ilegalidad y criminalidad –narcotráfico y paramilitarismo- han mostrado el estrecho vínculo con la cuestión de la tierra. La tierra

---

<sup>2</sup> Este argumento fue presentado por Ingrid Bolívar en la ponencia “Sentido de la historia, ideología y acción política. Las negociaciones de paz en el Gobierno Gaviria (1990-1994)” presentada en el XIV Congreso Colombiano de Historia, Tunja 12-16 de Agosto de 2008.



como estrategia de consolidación de poder local y lavado de activos ha reconfigurado el catastro en Colombia

Reyes (2008) por su parte, señala que el paisaje agrario “ha sido transformado por el conflicto armado y el narcotráfico en la dirección de una mucha mayor concentración de la propiedad, un acelerado desplazamiento y empobrecimiento de los pequeños campesinos, una mayor subutilización de la tierra en ganadería extensiva y una reducción de la agricultura comercial y campesina”, situación compleja que nuevamente señala la extensión del problema que está generando la cuestión de la tierra en el país.

Autores como Machado (1998), Kalmanovitz y López (2006); Fajardo (1986), entre otros, han señalado que el país está experimentando una contrarreforma agraria “hace unos cinco años la noticia era que los paramilitares y los narcotraficantes estaban siendo protagonistas de una contrarreforma agraria sin antecedentes en el país. Estaban cambiando el mapa de propiedad de la tierra de una manera dramática. Pero la noticia ahora es que ya están dadas las condiciones para que esa contrarreforma no tenga reversa”<sup>3</sup>

La situación es compleja. De la superficie del territorio colombiano, 14,4 millones, el 12,6% del total, son aptas para la explotación agrícola intensiva en cultivos transitorios y perennes, sin limitaciones o con limitaciones que pueden ser corregidas mediante adecuaciones de bajo costo.

Según Reyes (2008) “Las cifras globales de los usos del territorio colombiano son la mejor síntesis posible de las distorsiones sociales acumuladas a lo largo de la historia. El país tiene 21.5 millones de hectáreas con vocación agrícola y solo usa 3.7 millones en agricultura, entre cultivos transitorios y permanentes, que equivalen a menos de una quinta parte del potencial aprovechable. En cambio, ocupa 38.7 millones de hectáreas en ganadería, la mayor parte extensiva, mientras la vocación natural para pastos es sólo de 14.2 millones de hectáreas, la mayoría en los Llanos Orientales”

---

<sup>3</sup> Semana (2008). “La filosofía de Carimagua”. Edición no. 1376 – 15 de septiembre

Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a finales del siglo XX se experimentó una reconcentración de la tierra. Según Machado (1998), se presenta, de un lado el deterioro de la mediana propiedad, la fragmentación de la pequeña y la concentración y fortalecimiento de la gran propiedad. Kalmanovitz y López (2006), señalan que “mientras en 1984 las fincas menores de tres hectáreas correspondían al 55% de los propietarios y controlaban el 2.9% del área, en 2000 las fincas de ese tamaño, pertenecientes al 57.3% de los propietarios, controlaban el 1.8% de la superficie. El rango de fincas con más de 500 hectáreas representaba en 1984 el 0.5% de los propietarios con un control de 32.6% del área; en 2000 estas cifras eran de 0.5 y 60.8% respectivamente”.

En resumen, la violencia y el conflicto en Colombia, en sus distintas manifestaciones – guerrillas de izquierda, narcotráfico o paramilitares- atraviesa la problemática de la propiedad y tenencia de la tierra y permite, a través de esta, manifestaciones y resultados propios del conflicto: exclusión, concentración de tierra, desplazamiento, ilegalidad, ilegitimidad.

Por ende, si bien se acepta el estrecho vínculo entre las formas de tenencia y relaciones sociales con la tierra y el conflicto armado colombiano, es necesario entender de qué manera el tema de la tierra está siendo tratado en un país aparentemente comprometido con los procesos de paz y de construcción de un Estado-Nación. Estos eventos de nuestra historia reciente y el aparente consenso sobre el rol que juega la tierra en el conflicto permite plantear el siguiente interrogante: *¿Cuál ha sido el rol de la política pública de tierras en Colombia en los años recientes? y ¿Cómo aparece la cuestión de la tierra en los planes de desarrollo y la agenda política?*

¿Qué puede hacer el Estado para enfrentar esta compleja situación? Se esperaría que el tema trascendiera la agenda política y generara programas de políticas públicas. Como señala Reyes: las políticas públicas deberían tender a resolver el problema de la tierra en términos de distribución, uso, explotación en ciertas zonas y un sistema tributario más

eficiente sobre la tierra. Sin embargo, cualquier política pública que se implemente debe delimitar el problema que busca resolver. La cuestión de la tierra es tan compleja y vincula tantos temas que no resulta evidente determinar cual es la mejor política pública. En la siguiente sección se analizarán estas.

## **2.2 Paradigma para políticas públicas**

Las tendencias recientes en las ciencias sociales apuntan a tres elementos que deben tenerse en cuenta para el análisis. Inicialmente, la idea de que la historia importa –history matters- ha vuelto la atención hacia análisis históricos sobre el desempeño de las problemáticas o asuntos a estudiar. En este sentido, podemos decir que los estudios con una mirada histórica son varios en el país.

Posteriormente, la idea de que las instituciones importan -institutions matters-, hizo dar un giro en los estudios hacia el análisis de las instituciones y reglas de juego –formales e informales- en la sociedad. Estos estudios no sólo estuvieron jalonados por la academia. Organizaciones como el Banco Mundial basaron sus análisis y estrategias de desarrollo en el convencimiento de que las instituciones dan pistas pertinentes sobre el desempeño e interacción de los agentes y por ende, del resultado social, económico o político que se está analizando. En esta perspectiva, encontramos algunos estudios que dan cuenta del marco institucional en el cual se ha desempeñado la política de tierras, principalmente circunscrito al marco jurídico de la política de tierra y a los intereses de los actores que participan de esta, específicamente gremios de la producción y asociaciones de campesinos.

Por último, la tendencia reciente enfocada en la cultura –culture matters - enfatiza la importancia de las particularidades sociales que definen el comportamiento de los agentes. Esta visión retoma la importancia de la historia y de las instituciones para entender las reglas sociales y personales que determinan las reglas de juego informales y su influencia en el comportamiento de los individuos.

Estos tres elementos llevan a pensar que la cuestión de la tierra en Colombia no sólo debe mirarse desde una perspectiva, sino que exige el tratamiento a través de los tres ejes mencionados: historia, instituciones y cultura. Tal análisis permitiría responder a algunas preguntas que, aunque parezcan obvias, no han sido contestadas con claridad por los estudiosos del tema: ¿por qué el colombiano quiere tener tierra? o, como se preguntan Kalmanovitz y López (2006) ¿por qué es atractivo tener poseer tierra en Colombia? La primera pregunta nos lleva a una cuestión cultural, la segunda a una cuestión económica y política, todo mediado por el entorno institucional y el pasado histórico.

Cómo menciona Flórez (2005), no se debe buscar en el país una “... simple repartición de tierras, sino a la necesidad de adoptar una reforma agraria de nueva generación. Ello quiere decir la formación de un campesinado con vocación de empresario rural y no de tenedor de tierra para su subsistencia”.

Esta pregunta bastante simple permite revisar las motivaciones que llevan a los colombianos (individuos y colectividades) a tomar la decisión de buscar, necesitar y optar por la tierra. Es posible caracterizar las motivaciones en tres tipos: basados en el interés (cálculo económico racional); los controles sociales (ética y cohesión social) y las emociones (motivos personales internalización de la moral en cada individuo).

Desde la primera perspectiva, la racionalidad económica, se esperaría que los agentes tomen decisiones que lleven a un uso eficiente de la tierra. Es decir, una combinación eficiente de capital, trabajo y tierra para obtener ganancias económicas sostenibles en el tiempo. La tendencia hacia actividades modernas y tecnificadas y el análisis de las posibilidades del mercado permitirían identificar si tal racionalidad es visible entre los actores.

Si embargo, una rápida mirada descriptiva al uso de la tierra en Colombia muestra que la distribución y uso de la tierra no responde a una lógica de eficiencia y racionalidad económica, tal como se mencionó anteriormente.

Esto lleva a plantear una hipótesis inicial: pareciera que en el caso del uso de la tierra en Colombia no es la racionalidad económica el motivo fundamental que mueve a los actores. Esta hipótesis habría que explorarla a la luz de las otras dos fuentes de motivación: la social y la emocional.

De otro lado, esta idea inicial plantea una segunda hipótesis: a pesar de que en términos económicos existe una aparente contradicción en el uso actual de la tierra (uso ineficiente), dada la cultura, la historia y las instituciones, el uso es eficiente.

Es decir, encontramos una contradicción entre eficiencia política y eficiencia económica del uso y distribución de la tierra. De un lado, la eficiencia política se puede definir como aquello que satisface y maximiza el interés de quienes tienen poder político (ya sea en términos de clientela, votos, capacidad de controlar rentas públicas, etc). De otro lado, la eficiencia económica se puede definir en términos de la productividad y utilidad de la producción en la tierra.

En resumen, lo que se está diciendo es qué, dadas las circunstancias culturales, institucionales e históricas, quizá se está bajo una situación de eficiencia política más no económica. Más aún, eficiencia política no genera eficiencia social.

### **2.3 ¿Cuál política pública para la tierra?**

Los argumentos acerca de las políticas de tierras giran en torno a los modelos que existen para establecer una reforma agraria. En particular, se señalan las políticas centradas en el Estado y las basadas en mecanismos de mercado. En ambos casos, se busca cambiar la composición de la tenencia de la tierra, ya sea para enfrentar la excesiva desigualdad en la posesión de tierra o generar mercados rentables de bienes agrícolas.

El primer enfoque centra su atención en el rol del Estado en el diseño e implementación de la reforma agraria, tanto en resolver el acceso a la tierra como en elegir y generar mecanismos para que el grupo de población objetivo pueda acceder efectivamente a esta.

Si se piensa en un mecanismo centrado en el Estado, se está aceptado en supuesto de que el Estado cuenta con los medios suficientes para defender y garantizar la política que está promoviendo. Es decir, se acepta la presencia del Estado, aunque no necesariamente débil o fuerte, simplemente capaz, en cierto grado o dar impulso a una política que nace del Estado.

Por otra parte, la reforma agraria basada en mecanismos de mercado establece que el mercado, a través del desempeño de la oferta y la demanda define el precio de la tierra generando una señal que permitirá a los interesados vender o acceder a tierras. En este caso, el grupo objetivo no necesariamente coincide con el grupo más necesitado (más pobre), sino que tenga los recursos y el incentivo económico para producir en la tierra y genera rendimientos que le permitan recuperar su inversión y obtener ganancias interesantes. En este sentido, se puede decir que los pequeños campesinos seguramente quedan marginados del acceso a la tierra. Este tipo de reforma agraria no necesariamente es pro-pobres, más bien se sostiene sobre un argumento pro-eficiencia económica de la tierra.

En este caso, la presencia del Estado pareciera mínima. Según el enfoque teórico, el mercado actuando sin intervención logra una asignación y redistribución de la tierra con criterio de eficiencia. La participación del Estado en la reforma agraria se da a través de reglamentación y normatividad que elimine o evite cualquier traba a la enajenación de tierras y al funcionamiento.

Por lo tanto, en ambos casos la presencia, directa o indirectamente, del Estado se hace necesaria para el desempeño de la política de reforma agraria.

El caso colombiano ha también transitado por los dos tipos de reforma agraria. De una visión intervencionista en los años treinta, pasando por una asistencialista en los sesenta a una de mercado en los noventa y actualmente.

Por su parte, la literatura sobre la reforma agraria en Colombia, crítica de los resultados, señala la falta de presencia del Estado colombiano en el campo y la pérdida del monopolio de las armas también. Es decir, hay un consenso sobre la débil presencia del Estado que repercute en la política de tierras, no importa de qué tipo se esté hablando. Si se trata de una reforma agraria centrada en el Estado, su débil presencia conlleva a clientelismo, corrupción por parte de los agentes estatales y las instituciones encargadas de llevar a cabo la reforma. En el caso de la reforma agraria de mercado, la débil presencia del Estado puede generar vicios en las transacciones de mercado y falta de regulación en los catastros y sobre los compradores.

Los problemas de tierra y las consecuentes políticas públicas para hacerles frente pueden desagregarse según el tipo de problemática más evidente, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: político, económico, jurídico, social, ambiental, histórico, cultura y ambiental.

**Tabla 1. Tierra, propiedad y enfoques de política pública**

| <b>Enfoque</b>   | <b>Problemática</b>   | <b>Tipo de política para solucionarlo</b>  |
|------------------|---|--|
| <b>Político</b>  | Distribución de la tierra es producto de una estructura de poder desequilibrada que fomenta control territorial y relaciones políticas premodernas que privilegian el caudillismo y el patronazgo en detrimento de relaciones políticas democráticas. | Políticas encaminadas a la ruptura de fenómenos como el caudillismo -poderes locales- expresados en el control territorial.  |
| <b>Económico</b> | Distribución de la tierra y su sub-utilización frena la productividad y el crecimiento económico  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas de tierras que individualicen, privaticen a través de mecanismos de asignación de mercado.</li> <li>2. Programas pre-redistribución que</li> </ol> |

|                      |  |   |
|----------------------|--|---|
|                      |  | <p>garanticen proyectos productivos a los beneficiarios</p> <p>3. Garantizar demanda de trabajo rural o permitir la movilidad hacia otros sectores donde se demande fuerza de trabajo.</p>  |
| <b>Institucional</b> | Incertidumbre de derechos de propiedad   | Titulación de tierras, reforma jurídica, definición de competencia de las instituciones encargadas de definir y proteger los derechos de propiedad  |
| <b>Social</b>        | Desigualdad, pobreza, exclusión.   | <p>Políticas redistributivas que vinculen población vulnerable (indígenas, mujeres, desplazados).</p> <p>Políticas públicas orientadas a garantizar los derechos económicos y sociales; programas de fomento al capital humano y acceso a recursos.</p> |
| <b>Ambiental</b>     | Daño ambiental de pequeñas y grandes unidades productivas  | <p>Política pública que fomente producción limpia</p> <p>Áreas protegidas y políticas sobre uso del suelo, % de reserva natural en los predios</p>  |
| <b>Histórico</b>     | La tenencia de la tierra en Colombia tiene un origen histórico (colonia) que no se ha resuelto. Anhelos de propiedad para los campesinos frustrados históricamente | <p>Reforma agraria como deuda histórica.</p> <p>Transformación institucional que permita un cambio histórico en la tenencia de la tierra</p>  |
| <b>Cultural</b>      | Distribución de la tierra responde a una lógica socialmente aceptada o sancionada que determina ¿Tierra para qué o para quién?                                     | <p>Políticas públicas encaminadas a cambios en términos de educación.</p> <p>Políticas de largo plazo que permitan transformaciones en el imaginario de la sociedad y su comportamiento frente a la tierra</p>  |
| <b>Seguridad</b>     | Seguridad energética vs. Seguridad alimentaria /ambas afectan el uso de la tierra  | <p>Política que establezcan equilibrio entre necesidades energéticas y alimentarias.</p> <p>Tierra vuelve a tener connotación de poder.</p>   |

Fuente: Autora



### **2.3.1 Enfoque político:**

Este enfoque centra la atención en los efectos políticos de la distribución y acumulación de la tierra, es decir del poder derivado del dominio de los predios rurales tanto de antiguos tenedores –terratenientes- o nuevos como narcotraficantes y grupos ilegales que buscan legitimar su influencia territorial a través del poder político. (Flórez; 2005: 12). Según el enfoque político, la acumulación de tierra es fuente de poder de tipo señorial y antidemocrático, lo cual no necesariamente es inconsistente con la modernización de la tierra y los cambios agroindustriales.

La distribución de la tierra ha sido el resultado de una estructura de poder desequilibrada. En este sentido, las relaciones de representación y de acceso al poder han privilegiado a ciertos actores en la sociedad permitiendo una concentración de propiedad rural a través de la influencia política. Es visible este tipo de situación en lugares donde la representación es débil y subsisten relaciones políticas premodernas que privilegian el caudillismo y el patronazgo en detrimento de relaciones políticas democráticas. Este evento igualmente legitima el poder vinculado a la propiedad, dificultando una redistribución de la propiedad a partir de marco institucional existente. De ahí que, el tipo de política pública para solucionar esta problemática exige un cambio en el marco institucional buscando la definición de relaciones políticas modernas, representación con rendición de cuentas y mecanismos de pesos y contrapesos que fomenten la renovación del poder y prácticas más transparentes.

Aquí, la idea de la reforma agraria se justifica por la visión democratizadora que tiene el acceso a la tierra en la frontera agrícola. En el país se defendió la idea de que había suficiente tierra para todos por lo cual no era necesario cambiar la tenencia de la tierra ya distribuida (latifundios). Como dice Legrand (1994) “la interpretación inicial sobre la frontera, surgida en los decenios de los treinta y cuarenta, presentó una imagen convincente de la frontera como tierra libre y disponible para todos, cuya colonización resultaba en una sociedad relativamente igualitaria y próspera de pequeños propietarios”. Sin embargo, la

historia muestra un panorama distinto. La tenencia no alterada de grandes propiedades ha mantenido relaciones de patronazgo y caudillismo lejos del anhelo democrático. Las regiones de frontera agrícola, son regiones alejadas del Estado, ya sea por la dificultad del centro a tener presencia, como la misma distancia que los pobladores han tomado del Estado por verlo incapaz y desinteresado en sus conflictos locales. Como resultado, la violencia también ha calado en zonas de frontera dejando en entredicho cualquier intento democratizador de la colonización en Colombia.

### **2.3.2 Enfoque económico**

Este enfoque se orienta a la competencia de los factores de producción disponibles en el campo: tierra y trabajo, y en la necesidad de aumentar la productividad de la producción rural.

Bajo esta orientación, la preocupación frente a la distribución de la tierra esta asociada a la capacidad de producción y la eventual sub o sobre utilización de la tierra en actividades productivas. Claramente, el tipo de producción (mini o latifundio) puede tener consecuencias sobre el desempeño económico y el crecimiento del PIB agropecuario. El objetivo es alcanzar una distribución óptima de la tierra que permita maximizar la productividad, las ganancias y lograr perspectivas de crecimiento económico. En este caso, las políticas públicas de tierra estarían encaminadas a implementar programas y tipos de producción que favorezcan la productividad.

A principios del siglo XX, la discusión en torno al aspecto económico de la reforma agraria favorecía la redistribución de la gran propiedad por considerarla improductiva y muchas veces subutilizada. Es decir, se asociaban las grandes extensiones de tierra con tierra subutilizada o dedicada a la agricultura extensiva y el pastoreo. El argumento tenía igualmente un ataque a las formas premodernas de producción en la gran hacienda y el exceso de tierra que no lograba articularse a la economía de mercado. En este caso, las políticas apuntaban a la expropiación (con o sin indemnización y/o compensación), de

aquellas porciones improductivas a favor de pequeños propietarios previamente identificados por el Estado para producir en esas zonas.

Sin embargo, este enfoque inicial ha sido igualmente cuestionado en términos de la productividad pues no garantiza que las porciones expropiadas y redistribuidas logren efectivamente aumentar el nivel de productividad y tener incidencia positiva en el crecimiento del PIB.

Estas críticas llevan a pensar más que en función de la redistribución, en políticas encaminadas a garantizar la productividad ya sea en grandes o pequeñas porciones de tierra. Aquí los latifundios compiten con los minifundios o con extensiones medias de terreno en función de la productividad y del alcance de los bienes producidos y su inserción en el mercado. De ahí que las políticas apunten más a la definición de programas ex ante la redistribución de la tierra con miras a crear capacidades productivas y formas de producción que hagan económicamente sostenible las nuevas formas de tenencia de la tierra.

Como se mencionó arriba, una porción significativa de tierras para uso agrícola está destinada a pastos y ganadería. Bajo este contexto habría que preguntarse cuál es el incentivo para mantenerse en la ganadería y no desplazarse a la actividad agrícola. El tema de los retornos económicos es una parte importante de la respuesta. Sin embargo, un análisis del mercado y uso de tierra permite entender que no son los retornos económicos el principal incentivo sino quizá retornos políticos o de otro tipo.

### **2.3.3 Enfoque institucional**

Este enfoque encuentra en la incertidumbre y falta de garantías a los derechos de propiedad su principal problemática. Hay un amplio consenso en la literatura económica, jurídica y política sobre la importancia de definir derechos de propiedad y protegerlos como fundamento del desempeño económico. La certeza y claridad en la definición de los

derechos de propiedad, de un lado, permiten que los actores tomen decisiones guiados por el interés de capturar los rendimientos del uso de la propiedad (en este caso, la tierra). De otro lado, exige que tal acuerdo institucional sea creíble y respetado por los demás agentes, que haya un grado de *enforcement* del derecho de propiedad y que, en caso de ocurrir alguna violación al mismo, se pueda acudir con facilidad y claridad ante el sistema judicial, encargado de dirimir los conflictos. Por su parte, si los derechos de propiedad son difusos y no existe una institucionalidad capaz de garantizarlos y protegerlos, los agentes no tendrán incentivos para explotar la propiedad, para realizar inversiones y, seguramente gastarán tiempo y recursos en buscar garantías al derecho de propiedad, ya sea acudiendo a las instancias encargadas de velar por el cumplimiento o buscando mecanismos por su cuenta para proteger el derecho de propiedad. Económicamente, una situación de derechos de propiedad difusos incrementa los costos de transacción.

Existe un amplio acuerdo sobre la incertidumbre de los derechos de propiedad en áreas rurales que han sido objeto de colonización o reforma agraria en Colombia. Desde el siglo XIX cuando el Estado inició el proceso de repartición de baldíos, este no vino acompañado de una definición clara de derechos de propiedad (entrega de títulos a los colonos o nuevos propietarios).

Como menciona Legrand (1994), el rol del sistema judicial y de las leyes también ha cambiado históricamente y los conflictos sobre baldíos de inicios del siglo XX no se expresaron de manera violenta, sino que, por el contrario buscaron las vías legales para resolverse. A finales del siglo XIX (leyes 61 de 1874 y 48 de 1882), establecían que aquellos que hicieran uso productivo de la tierra les serían otorgados títulos de propiedad. De ahí que la disputa por la tierra buscó salidas jurídicas y legales antes que la violencia. Según Legrand “Ambos, campesinos y terratenientes buscaron realizar sus derechos principalmente mediante apelaciones a las autoridades locales, regionales y nacionales, reclamando que se aplicaran las leyes existentes”. Las leyes establecieron derechos a los campesinos sobre las tierras cultivadas aún sin tener títulos. Las acciones de los terratenientes desconociendo estas leyes “atizó el sentimiento de injusticia de los colonos,

pero al mismo tiempo canalizó su resistencia a través de apelaciones al gobierno central, a quien creían favorable a su causa”.

Igualmente la legislación estableció también protección plena de terratenientes y empresarios agrícolas a los colonos establecidos en un territorio por más de cinco años, además de limitar severamente la concentración y el uso improductivo de la tierra por parte de los tenedores de bonos. Sin embargo, como señalan Sánchez et al (2007), “la mayoría de los colonos en las áreas de frontera nunca establecieron derechos de propiedad formales, es decir, nunca legalizaron la posesión de la tierra con títulos.”

Sin embargo, en el siglo XIX la situación de los derechos de propiedad ha cambiado. El escenario de los conflictos de tierras se ha ido tornando violento dejando de lado la función del Estado en garantizar ya sea la posesión o la propiedad de los pobladores. Esto, para algunos ha significado la justicia “por su cuenta” o por cuenta de quienes promueven formas de justicia particular: para-ejércitos garantizando los derechos de algunos. Para otros, ha significado la pérdida total de lo que alguna vez fue un derecho de posesión o de propiedad por cuanto no hubo a quien recurrir para garantizarlo o la relación de fuerzas estaba en contra (desplazamiento y pérdida de tierra).

Bajo este enfoque, la política de tierras debe ir acompañada de una política de derechos de propiedad que de garantías reales a los propietarios y poseedores actuales y futuros. En particular, una política de titulación y reforma jurídica capaz de garantizar los derechos y de resolver por vías institucionales los conflictos que puedan surgir. La experiencia de los jueces de tierra fue un intento por darle carácter jurídico para dirimir conflictos durante la década de los setenta. Quizá el modelo no deba ser el mismo pero sí podría pensarse en espacios jurídicos para conciliar y dirimir conflictos.

Los desarrollos de la legislación acerca de la tenencia y uso de la tierra han sido históricamente confusos y variables, acentuando aún más la dificultad por definir qué es lo correcto, a quién pertenece y cómo se debe garantizar la propiedad. De un lado, pueden

convertirse en una fuente de conflicto entre campesinos trabajadores y grandes propietarios. La expulsión de los campesinos frente a la amenaza de expropiación fue una pauta durante los años 20. De igual forma, la promesa de titulación de terrenos baldíos puede llevar a ampliar la frontera agrícola, que cambia igualmente las relaciones de producción y frente al territorio. En últimas, titular significa limitar el poder político de los terratenientes, es decir exige un compromiso y voluntad política para implementar este tipo de políticas.

Como menciona Berry (2002) ambigüedad acerca de quién controla o debe controlar la tierra ha sido una característica o problema tan notable como la desigualdad en la distribución legal de la tierra. La ambigüedad ha obedecido a una combinación de situaciones en las que la propiedad no se ha definido jurídicamente, de interpretaciones opuestas acerca de lo correcto o legal, y de inconsistencias entre la ley y la práctica”.

Según Machado (1999) “Siendo la reforma agraria un instrumento, a la vez que una estrategia para el desarrollo rural, Colombia se dedicó en los últimos cuarenta años a implementar un modelo de desarrollo rural sin acceso a la propiedad rural, y con pocas fortalezas para garantizar los derechos de propiedad”

El tema institucional también está relacionado con las instituciones que tienen a cargo la titulación, extinción de dominio, catastro y resolución de conflictos. Aparte del sistema judicial, actualmente existen distintas instituciones con funciones en este sentido comenzando por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Sistema de Notariado y Registro y los departamentos de planeación a nivel local. Parte de la dificultad jurídica radica la institucionalidad y funciones llevadas a cabo por las dependencias. En particular, se afirma un alto grado de corrupción en la entrega de tierras y en la extinción de dominio. Esto lleva a afirmar que enfrentar la problemática jurídica asociada a la tierra exige igualmente una reforma.

### **2.3.4 Enfoque Social**

Desde esta perspectiva, la distribución de la tierra es una causa de las dificultades en el desarrollo del país y la redistribución, una estrategia para la lucha contra la pobreza. Para Rosas (2005), los problemas de exclusión, baja calidad de vida, pobreza y desigualdad se concentran en las zonas rurales y la persistencia de una mala distribución de la tierra “siempre será un obstáculo para cualquier acción que se pretenda adelantar en orden a consolidar el Estado-nación bajo condiciones de equidad y justicia social”.

Según Gaviria, la pobreza rural aumento del 66% al 69% entre 2003 y 2004 y la indigencia creció del 24.9% al 28.3% en el mismo periodo. El problema para Gaviria está asociado al deterioro del empleo y la grave situación de desempleo en el campo, sumado a la informalidad (tomado de Flórez; 2005: 10)

Desde esta perspectiva, analistas como Currie (1956) afirmaban que la distribución de la tierra era una causa del subdesarrollo del país. En particular, se afirma que la tenencia de la tierra improductiva en manos de pocos o en pequeñas parcelas afecta el nivel de ingreso, productividad y por ende, tiene efectos negativos en el nivel de vida de la población.

No obstante los cambios en la productividad de la tierra (pequeña o gran propiedad), la pobreza puede también tener incidencia en la inclusión o exclusión de los campesinos, el desplazamiento, los derechos adquiridos por esta población, el nivel de educación, acceso a salud, calidad de la vivienda, entre otros.

De ahí que la política pública para resolver los problemas sociales asociados a la tenencia de la tierra rural busca crear condiciones favorables para la población campesina. En este punto, la tenencia de la tierra per se no condiciona la calidad de vida de la población rural.

### **2.3.5 Enfoque Ambiental**

Este enfoque hace referencia al abuso en la explotación de los recursos. La preocupación principal se asocia con la sobreexplotación y la destrucción de frágiles ecosistemas tropicales en la zona andina y al interior de la frontera agrícola así como los efectos en el medio ambiente de las acciones masivas de fumigación. El esquema de tenencia y la colonización han tenido impacto sobre el ecosistema. Algunos autores afirman que la colonización sin proyectos rurales definidos puede llevar a catástrofes ambientales. De igual manera se acepta que la gran propiedad puede igualmente incurrir en daños al ecosistema.

Frente al abuso y destrucción de las selvas y los suelos, las políticas de tierras deben ser coherentes con la tendencia mundial de conservación de los recursos naturales. En este sentido, las políticas para enfrentar los problemas ambientales están orientadas a la definición de porcentajes de áreas de conservación y a la definición de áreas protegidas. Sin embargo, la falta de instrumentos que obliguen al cumplimiento de esta normatividad, sumado a la dificultad de monitoreo en algunas zonas del país puede significar que la legislación pierda sus posibilidades.

### **2.3.6 Enfoque Histórico**

Bajo esta perspectiva, el territorio adquiere una connotación fundamental frente a los actores que, histórica o actualmente, han tenido un vínculo de pertenencia con el espacio.

Tal como menciona Santos, el territorio adquiere una connotación de relaciones de poder, dominio, apropiación y pertenencia sobre el espacio geográfico para individuos o colectivos. En este sentido, el concepto mismo de territorio debe entenderse geográficamente y asociado a sujetos que ejercen pertenencia y/o poder sobre este espacio (citado en Pérez; 2004: 63).



De esta manera, el territorio debe entenderse también en su carácter histórico, es decir, la representación histórica de las relaciones personales y sociales con el territorio, con la geografía. La presencia de antagonismos históricos que han llevado al destierro, los conflictos, la exclusión, la migración económica o forzada, deben ser igualmente tenidos en cuenta para entender el territorio y los eventuales derechos sobre la tierra.

Esta perspectiva propone entender la cuestión de la tierra desde dos perspectivas, de un lado el conflicto por la tierra en sí misma y el conflicto por el territorio, esta última ligada a elementos geográficos e históricos que determinan la relación de un conjunto de individuos o comunidades con un espacio geográfico determinado.

Algunos autores manifiestan que la tenencia de la tierra y la redistribución es una deuda histórica con los campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes. Este argumento sostiene que la tenencia y distribución de la tierra ha excluido a ciertos actores a favor de grandes terratenientes pertenecientes a la élite comercial, política y social.

De esta manera, la reforma agraria se consolidaría como una política que buscaría dar solución a la deuda histórica. En este caso, no es claro el tipo de repartición que debería hacerse. Podría pensarse en una entrega a las comunidades excluidas históricamente, sin embargo, los recientes procesos de expulsión y desplazamiento territorial exigirían una respuesta pronta para no aplazar lo que más adelante será visto como deuda histórica de este periodo.

Los procesos de restitución de resguardos y entrega de tierra comunal a las comunidades afrocolombianas estarían asociadas a este enfoque histórico, sin embargo, queda un gran vacío frente a la población campesina, sin una identidad colectiva definida (como en el caso de las comunidades indígenas y negritudes), lo cual trae dificultades a la hora de resarcir el mal histórico. Muchos campesinos desplazados en décadas pasadas se han convertido en la primera generación urbana, con lazos arraigados en las ciudades (hijos, educación, trabajo). El pago de esta deuda histórica se hace muy complejo, si no imposible.

Pueden ser varias las razones por las cuales los habitantes han enfrentado conflictos territoriales con resultados de exclusión. No obstante los actores del conflicto argumentan que existe una deuda histórica que debe ser resarcida. En este caso, el Estado es el principal actor capaz de enfrentar una deuda histórica y buscar mecanismos para saldarla. La iniciativa privada no parece ser una opción en este sentido.

En Colombia, políticas como la de extinción de dominio adoptada en el país también busca redistribuir la tierra incautada a los narcotraficantes a población vulnerable o víctima del conflicto reciente. Sin embargo, teniendo una amplia población campesina que clasifica en los programas del Incoder, la realidad ha sido mediocre en términos de entrega de tierra. La adjudicación de tierras de extinción de dominio supera escasamente las cinco mil hectáreas, es decir menos del 5% de la meta señalada en el actual Plan de Desarrollo. Esto insinúa la dificultad de implementar una redistribución bajo un enfoque de deuda histórica.

### **2.3.7 Enfoque Cultural**

Según Boettke (2006), la cultura puede legitimar o deslegitimar la estructura institucional. A su vez, las instituciones pueden incentivar o no a los actores a moldear sus preferencias y tomar decisiones. El tema cultural no necesariamente implica una correlación empírica pero sí debe tenerse en cuenta a la hora de analizar las inercias y tipo de comportamientos que pueden o no moldear las instituciones. En definitiva, estas actúan sobre sociedades específicas con motivaciones e intereses culturales particulares.

El enfoque cultural es quizá el menos evidente a la hora de pensar en tierra aunque la pertinencia de este enfoque es fundamental para entender la cuestión de la tierra en Colombia.

¿Por qué pensar en la cultura como factor relevante a la hora de analizar la política y tenencia de la tierra en Colombia? Este enfoque lleva a pensar que puede existir una influencia de la cultura en el comportamiento de los actores y, por ende, influenciar el

desempeño político, económico y social. En otras palabras, distintas sociedades con un conjunto de instituciones semejantes pueden incentivar comportamientos diferentes y el resultado del desempeño institucional puede variar significativamente.

En el país, este enfoque puede abordarse desde distintas perspectivas que dan pistas sobre la mentalidad o cultura frente a la tierra, es decir, sobre los valores y actitudes de nuestra sociedad, que no necesariamente entran dentro de la lógica del deber ser del comportamiento de las personas.

El análisis que hacen Kalmanovitz y López (2006), da pistas sobre esta mentalidad. Para los autores, la idea según la cual en Colombia no ocurre el principio de la democracia liberal según el cual no hay tributación sin representación sino “sobrerrepresentación sin tributación”, es un punto relevante para explicar la falta de tributación de la tierra y el exceso de poder político local y nacional de los grandes terratenientes que han logrado una sobre representación en el legislativo. Esta sobrerrepresentación actúa dentro de los parámetros institucionales (perfectamente se puede ganar dentro del juego electoral), pero tal exceso lleva a que políticas claves de la sociedad moderna como la tributación, se logran manipular o evitar. En últimas, se defienden los intereses particulares a través de esta sobrerrepresentación.

Este argumento permite entender también la configuración de la mentalidad alrededor de la gran propiedad de tierra en el país. Pareciera que la competencia por los recursos no se abordara necesariamente desde la perspectiva de rendimientos económicos sino principalmente políticos. La tenencia de la tierra no se ha visto reflejada necesariamente en un aumento de la productividad sino en un afianzamiento del poder local o regional que permite moldear o el cumplimiento parcial de normas fundamentales para la consolidación de una nación moderna. Para Kalmanovitz y López (2006), el centralismo en el país, llevó a una exagerada representación de los grandes propietarios en la legislatura lo cual no ha permitido cuestionar o establecer una relación moderna entre propiedad y tributación.

La escasa tributación de la tierra es reflejo de la distribución de poder y la asociación de grandes terratenientes con poder político. El resultado salta a la vista, la baja tributación significa menos recursos para inversión en bienes públicos y un mercado de tierras distorsionado, pues no desincentiva la tenencia de tierra improductiva o bajo uso extensivo.

El ejemplo de la tributación no es único. Los procesos de colonización pueden pensarse a través del prisma cultural. Si bien la tesis de emprendimiento puede explicar parte de la colonización, también es necesario ver quienes han colonizado. La exclusión y el afán por romper con los lazos de servilismo es igualmente un incentivo para ampliar la frontera agrícola. Este motivo puede explicar también el afán de estatus que deriva de la tierra, la búsqueda de la independencia laboral (no querer trabajar para otros), el desapego del Estado en varias regiones del país, entre otras, muestran una mentalidad premoderna de los colombianos frente a la tierra.

Otro elemento a tener en cuenta desde esta perspectiva es la motivación (racional o emocional), de los actores involucrados en la política de tierra. Uno de estos actores, los dueños de la tierra, juegan un rol fundamental en la problemática de la tierra. Como menciona Mondragón et al (1996), los dueños son el resultado histórico del gamonalismo: dueños de vastas extensiones dedicadas a la producción extensiva, con poder local y regional, articulado al gobierno nacional especialmente al parlamento, captura rentas públicas y es aliado de grupos financieros, transnacionales legales e ilegales. Esta caracterización plantea el dilema que se mencionó al inicio del texto: quienes esperan y qué se espera de la reforma agraria. Cada clase tendrá sus intereses pero cuando estas logran articularse fuertemente dentro del aparato estatal, se vuelve muy difusa la idea de que prevalecerán los intereses colectivos y la reforma podrá tornarse particular, rompiendo totalmente la lógica de ser una política pública.

En este caso, las políticas públicas para enfrentar la problemática cultural de la tenencia de la tierra deberán ser políticas de largo plazo para educar con responsabilidad ciudadana, que

estrechen los vínculos de derechos y deberes entre los ciudadanos y el Estado y que promuevan una tenencia razonable económica, política y socialmente.

### **2.3.8 Enfoque de Seguridad**

Recientemente, el enfoque de los estudios de seguridad ha ampliado su perspectiva de análisis. De una mirada centrada en la seguridad militar se pasa a una mirada amplia donde la seguridad es vista desde sus distintos matices (social, política, ambiental, alimentaria, etc).<sup>4</sup> Este enfoque lleva a pensar que el uso de la tierra está asociado con la necesidad de garantizar tanto alimento como la energía que requiere la civilización en la actualidad y ambos asuntos se han convertido en esenciales para garantizar la seguridad de la población y de la civilización. En particular, la seguridad alimentaria

Este asunto se torna sensible en el país con los procesos de concentración de tierra en manos de narcotraficantes y grupos ilegales pues deja a merced de estos las pautas de inversión rural. En particular, la tierra que se ha concentrado se dedica a ganadería extensiva en detrimento de la agricultura o la preservación del medio ambiente con un efecto potencial sobre la seguridad. Cabría mencionar cultivos como la palma africana que se han convertido en problemáticos para ciertas poblaciones que no se pueden alimentar con palma y tampoco se lucran significativamente de ella.

### **3. Conclusión**

El presente documento deja ver una tensión entre las tres realidades de una conformación social: la histórica, la institucional y la cultural. En el caso de la tierra en Colombia, encontramos una historia de exclusión, desigualdad, intereses políticos y económicos. Una institucionalidad débil y cambiante a medida que acceden nuevos gobernantes al poder y, por último, una cultura donde la tierra es sinónimo de independencia y de romper ataduras

---

<sup>4</sup> Para ampliar el tema de seguridad ver: Buzan, Barry, Waever, Ole y Wilde, Jaap (1998). *Security: a New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc

serviles. Es también un sinónimo fuerte y visible de poder local y regional y también la opción para jugar a la especulación económica (producción – especulación).

Esto lleva a pensar que la distribución y uso de la tierra que existe hoy en día en el país responde al legado histórico a las instituciones existentes y la cultura alrededor de la tierra. Es decir, sin enfrentar estos tres temas, sin dar una respuesta histórica, una transformación institucional y cambios en la cultura, la distribución de la tierra seguirá el curso que hasta ahora ha tenido con los problemas ya señalados. Una reforma agraria contundente y una política pública de tierra eficiente exigen voluntad política para enfrentar los tres temas mencionados.

La pregunta entonces, no debería girar alrededor de qué es lo mejor, sino como lograr cambiar un escenario óptimo bajo condiciones muy sensibles a un escenario óptimo en términos sociales, donde la eficiencia económica sea compatible con un escenario de eficiencia política.

Es evidente que el país no ha resuelto la cuestión de la tierra y los conflictos que de esta deriva en términos de uso, tenencia. No sólo es cuestión de un cambio en las instancias de poder, también en las instituciones que respaldan los procesos de transformación de la estructura agraria así como la mentalidad que moldea el comportamiento de los actores, los colombianos.

Un elemento fundamental es saber qué se quiere enfrentar. Es decir, cual es el enfoque para intentar encontrar soluciones viables. Desafortunadamente el peso histórico de la cuestión de la tierra es tan grande que resulta casi un fracaso intentar enfrentar un problema actual de la tierra desconociendo la perspectiva histórica.

Sobre el tema y la cuestión de la tierra y la reforma agraria falta mucho por concluir. De hecho, surgen varios interrogantes sobre los cuales vale la pena indagar para entender y afrontar la problemática de la tierra en Colombia. Entre estos, *¿Qué tipo de reforma*

*agraria habría sido o es políticamente viable?; ¿cómo perciben los actores directamente involucrados (gobierno, terratenientes, campesinos, grupos ilegales) cada grupo la reforma agraria o la política de tierras? Es decir, ¿Qué tipo de reforma agraria quiere la burguesía industrial? ¿Cuál los terratenientes, el Estado y los campesinos?; ¿Realmente se necesita redistribuir la tierra? ¿Cuál es el país al que va dirigida la reforma agraria? ¿Cuál es el tipo de estado que se quiere construir a través de las políticas de tierra? ¿Cuál es la estructura de la propiedad agraria que requiere Colombia para un desarrollo económico equilibrado y sin conflictos?*

#### **4. Referencias**

Balcazar, Álvaro (2001). Los supuestos fundamentales de la reforma agraria y su validez actual. Revista de Economía Institucional, no 4 pp 103-116.

Berry, Albert (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? Revista de Economía Institucional, Vol. 4, no. 6, pp 24-70.

Boettke, Peter (2006). The How, the What and the Why of the “Culture Matters” Thesis. Disponible en: <http://www.cato-unbound.org/2006/12/08/peter-j-boettke/the-how-the-what-and-the-why-of-the-%E2%80%9Cculture-matters%E2%80%9D-thesis/>

Borras, Saturnino (2003) Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. Journal of Agrarian Change, vol 15 no 2, pp 105-128.

Currie, Lauchlin (1956). Consideraciones sobre la política agraria colombiana. Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, no 458, pp 47-64.

Flórez, Luis B. (2005). Extinción de dominio, reforma agraria y paz. Ponencia, Foro “Extinción de dominio y reforma agraria”, Bogotá.

Janvry, A y Sadoulet, Elisabeth (1993). Path-Dependent Policy Reforms: From Land Reform to Rural Development in Colombia En K. Hoff, A. Braverman, and J. Stiglitz, eds., The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy. Oxford University Press. Oxford

Fajardo, Darío (1986). Hacienda, campesinos y política agraria en Colombia 1929-1980. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Bogotá.

García, Antonio (1972). Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Oveja Negra, Bogotá.

Greif, Avner (1994). Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. The Journal of Political Economy, vol. 102, no. 5, pp. 912-950.

Jaramillo, J.E; Mora, L y Cubides, Fernando (1989). Colonización, Coca y Guerrilla. Alianza Editorial. Bogotá

Kalmanovitz, S y López, Enrique (2006). La agricultura colombiana en el siglo XX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá

Kalmanovitz, S y López, Enrique (2008). Distribución, Narcotráfico y Conflicto. Mimeo.  
Legrand, Catherine (1986). Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936. University of New México Press. Albuquerque

Legrand, Catherine (1994). Colonización y violencia en Colombia: perspectiva y debate. En: Machado, A (1994) El agro y la cuestión social. Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol. Bogotá

Machado, Absalón (1999). Reforma Agraria. Una ilusión que terminó en fracaso. Revista Credencial Historia, no 119.

March, J and Olsen, Johan (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749

Mondragón, H; Fajardo, D y Molano, Alfredo (1996). Reforma Agraria. VIII Foro Nacional Paz, democracia, justicia y desarrollo. Comité Permanente por la defensa de los derechos humanos.

Mondragón, Hector. (2006). Colombia: Agrarian Reform - Fake and Genuine. Pp. 165-176. En Rosset, P, Raj Patel, and Michael Courville. Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Food First Books. Oakland, CA

Murray, Warwick (2006). Neo-feudalism in Latin America? Globalisation, Agribusiness, and Land Re-concentration in Chile. Journal of Peasant Studies, vol 33 no, 4, pp 646-677.

Palacios, Marco (1995). Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Grupo Editorial Norma. Bogotá

Pérez, Manuel Enrique (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. Cuadernos de Desarrollo Rural, Universidad Javeriana, no 051, pp 61-90.

Reyes, Alejandro (2008). Los dilemas de la tierra. El Espectador, 22 de Febrero de 2008.



Rosas, Gabriel (2005). Reforma agraria, no más dilaciones. Economía Colombiana, no 309, pp, 33-44.

Sánchez, F; Fazio, A y López, María del Pilar (2007). Conflicto de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia. Documento CEDE, no 2007-19.

Uribe, M.T y Álvarez, Jesús María (1987) Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana 1810-1850. Universidad de Antioquia. Medellín

Vargas, Alejandro (2001). El estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá

## Documentos de Políticas Públicas - POLIS

### Artículos Publicados

| <b>Policy Paper<br/>Número</b> | <b>Autor(es)</b>                 | <b>Título</b>   | <b>Fecha</b>         |
|--------------------------------|----------------------------------|---|----------------------|
| 2008 - 001                     | Pablo Sanabria<br>Natalia Solano | Seguimiento a las Finanzas<br>Públicas del Valle del Cauca<br>2004 – 2006   | Julio de 2008        |
| 2008-002                       | Juan Pablo Milanese              | Relaciones ejecutivo-legislativo<br>en la actual coyuntura política<br>colombiana, un análisis desde la<br>lógica de los veto players | Octubre de<br>2008   |
| 2008-003                       | Juanita Villaveces               | Política de tierra en Colombia<br>Enfoques y perspectivas de<br>política pública  | Noviembre de<br>2008 |

# POLIS

[www.icesi.edu.co/polis](http://www.icesi.edu.co/polis)

## ¿Qué es *POLIS*?

Una unidad académica y de coordinación de la Universidad Icesi que tiene por objeto hacerle seguimiento y evaluación a hechos y decisiones de carácter político y a políticas públicas de interés general o consideradas estratégicas para el desarrollo del Valle del Cauca.



**Teléfono:** 555 2334 Ext.: 400 | **Fax:** (572) 555 1706

Calle 18 No. 122 - 135 Cali - Colombia

Correo electrónico: [polis@icesi.edu.co](mailto:polis@icesi.edu.co)

[www.icesi.edu.co/polis](http://www.icesi.edu.co/polis)

[www.icesi.edu.co/polis](http://www.icesi.edu.co/polis)