

AYER, HOY Y MAÑANA

DE LA REFORMA AGRARIA

EN COLOMBIA. UN ANALISIS

DE POLITICA PUBLICA

AYER, HOY Y MAÑANA DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA. UN ANALISIS DE POLITICA PUBLICA

ALEJO VARGAS V.
Profesor Post-grados ESAP
Profesor Facultad de Derecho
Universidad Nacional

I. LA POLITICA ESTATAL AGRARIA

Las políticas estatales las podemos entender como las sucesivas respuestas (u omisiones) del Estado frente a problemas socialmente relevantes y que despiertan el interés de los actores tanto de la sociedad civil, como de los partidos políticos.¹ Esto quiere decir que la política estatal no es estática, se va modificando de acuerdo con la incidencia de los actores respecto de la misma y del contexto más estructural.

Ahora bien, las políticas estatales hay que entenderlas dentro de un contexto internacional determinado, que en la medida en que se mundializa la economía y la información logra mayor incidencia sobre las políticas. Pero igualmente hay que ubicar las políticas estatales como condicionadas por el tipo de régimen político existente el cual va a posibilitar, o no, la expresión y movilización de los diversos actores políticos y sociales frente al problema, demanda o necesidad que está en la base de la política.

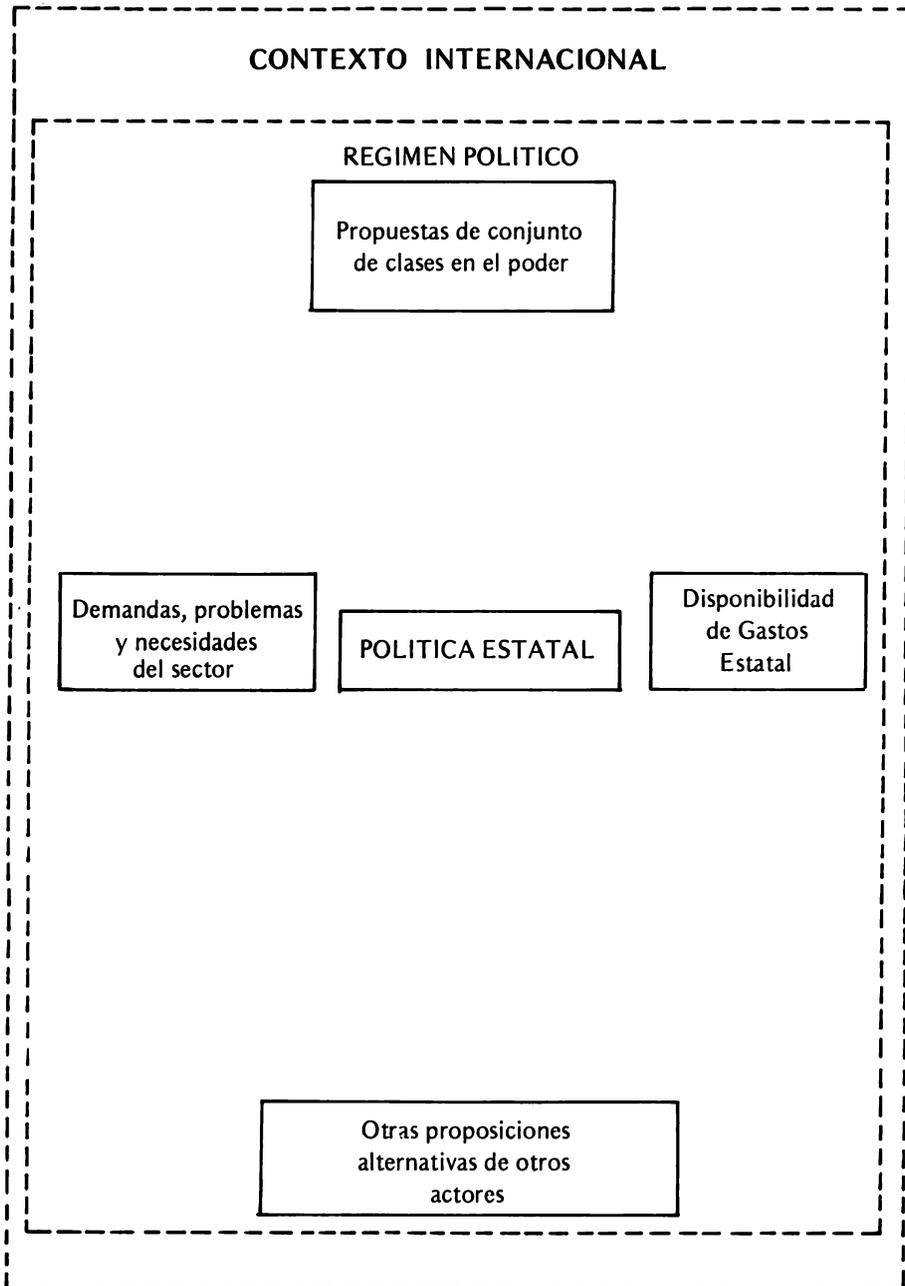
Por lo tanto podemos afirmar que la política estatal está condicionada por un juego de fuerzas (ver diagrama No. 1) dentro de las cuales podemos destacar, el problema, demanda o necesidad que origina la política, el proyecto político del bloque dominante que condiciona el tipo de respuesta, las propuestas alternativas sobre el mismo problema de otros actores sociales o políticos, y las disponibilidades del gasto estatal que va a tener incidencia igualmente sobre la política.

Todo lo anterior mediado por un tipo de régimen político determinado, que posibilita en mayor o menor medida la acción de los diversos actores y por un contexto internacional que cada vez incide más sobre el tipo de política a desarrollar por los Estados.

Evidentemente que lo anterior no pretende colocar en un mismo pie de

¹ Inspirado en el texto de: OZSLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales: Hacia una estrategia de investigación", en Revista Administración y Desarrollo, No. 19, ESAP, Bogotá, diciembre de 1981.

DIAGRAMA No. 1



igualdad a actores que son desiguales ya sea por su capacidad de presión o por sus posibilidades de priorización de sus intereses. Es evidente que la fuerza determinante en la definición de la política estatal la da el proyecto político del conjunto de clases dominantes, el cual por momentos asimila parcialmente las propuestas alternativas de otros actores, siempre y cuando las mismas no sean contradictorias con sus intereses, o bien, cuando requiere conciliar con estos para efectos de ganar un mayor consenso alrededor de sus políticas.

Igualmente, es necesario diferenciar entre lo que es la formulación de la política y la implementación de la misma, que es la materialización de la decisión anterior en un conjunto de acciones emprendidas por el Estado y que pretenden lograr un efecto sobre el problema, demanda, necesidad que está en la base de la política. El proceso de concreción de la política estatal implica por lo general la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando, y a la vez materializando, la política. Esto nos lleva a afirmar que no siempre la política como se formula se implementa y que en los espacios regionales, con sus particulares características socio-económicas y políticas, éstas tienen diferentes niveles de concreción e igualmente disímiles resultados.

Finalmente es necesario señalar sobre las políticas estatales que éstas no res-

ponden a intentos voluntaristas de los distintos actores sociales, las mismas se ubican en contextos específicos dentro de los cuales los de tipo estructural inciden y con gran peso sobre el tipo de políticas que finalmente formulan los Estados y sobre la implementación de la misma.

De otra parte es pertinente establecer la diferencia entre lo que es la política económica, como aquella que apunta al fortalecimiento o creación de mecanismos de acumulación a partir de un funcionamiento lo más adecuado posible del aparato productivo y del mercado, con la política agraria concebida como el proceso de modernización de la agricultura para que sea funcional a los objetivos globales de la acumulación, ya estén estos centrados sobre el mercado interno (sustitución de importaciones) o sobre el mercado internacional (teoría del Comercio Internacional).

La política agraria ha sido considerada tradicionalmente como algo de segundo orden dentro de la política de desarrollo derivado del rol subordinado que se le asigna a la agricultura. Inicialmente se expresa en el mercantilismo agrario que pretende movilizar recursos (humanos y materiales) a partir de la agricultura, para consolidar los procesos de acumulación en la industria. Posteriormente buscando su contribución en términos de ampliación del mercado interior y de ayudar a mantener bajos los costos de reproducción

de la fuerza de trabajo, vía la producción de alimentos baratos. Luego siendo funcional al volcamiento de la economía al mercado internacional incrementando la producción de exportables y de insumos de una parte, y continuando en su función de abaratar los costos de la fuerza de trabajo aumentando la producción de alimentos.

EL CONTEXTO INICIAL DE LA POLITICA DE REFORMA AGRARIA

A partir del esquema analítico miremos las condiciones en que se formula la Ley 135/61 y contrastémoslas con las actuales para intentar, a partir de este análisis, derivar algunas pistas que nos permitan inferir acerca de las posibilidades reales de una política de Reforma Agraria en los actuales momentos.

El contexto internacional de inicios de los años 60 estaba marcado por dos grandes aspectos:

1. En lo político, el triunfo de la Revolución Cubana y el fantasma de la expansión comunista en América Latina a partir de movimientos agraristas, a lo cual responden los gobiernos latinoamericanos, liderados por E.U., con la aceptación de un programa global, la Alianza para el Progreso, que pretendía combinar el binomio "seguridad y desarrollo".

2. La política económica global está condicionada por el fortalecimiento de su fase última de la estrategia de industrialización sustitutiva, en la cual la agricultura debe jugar un rol de contribuir a ampliar el mercado interno y simultáneamente aumentar la producción alimentaria, bienes estos tradicionales de la economía campesina.

Sobre el problema agrario se debaten en ese momento dos grandes tesis, las inspiradas en el Informe Currie (Operación Colombia) que lo situaban no como uno de tenencia de la tierra sino de acelerar el crecimiento de la productividad agropecuaria y aumentar el ingreso por habitante en el sector rural, acompañado de una generación de empleo urbano. De otra parte, estaban las tesis "cepalinas" que ponían el acento en la redistribución de la propiedad de la tierra y la ampliación de la frontera agrícola con cierto mejoramiento tecnológico.

Sobraría ahondar sobre el problema de la estructura agraria en ese momento, por todos conocido, simplemente anotaré que el coeficiente de Gini para 1960 es de 0.816 lo que nos indica que de cada 100 hectáreas en el agro, 81.6 son de un solo dueño, lo cual nos refleja con claridad el problema de concentración de la propiedad en ese momento. Podemos anotar también que el CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) dimensionaba a comienzos de los sesenta en 961.000