

Revista

UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA / quinta época

EDICIÓN N° 02
VOLUMEN 1
septiembre · 2021



ISSN 2711-466X

Nueva Librería **UNAL** Virtual

Compra.

Más de 50000 títulos entre libros UNAL y sellos externos



Espera.

Tu pedido dentro y fuera del país.
Tus ebooks llegan de inmediato

Lee.

Una librería abierta las 24 horas.
Libros impresos, digitales y de acceso abierto. Bonos de regalo



Ingresa en
www.libreriaunal.com
Y dale vida a un libro

Revista

UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA / quinta época

EDICIÓN N°01
VOLUMEN 1
septiembre 2021

ISSN 2711-466X

revista.unal.edu.co

Correo electrónico:
revista@unal.edu.co

Rectora
Dolly Montoya Castaño

Vicerrector General
Pablo Abril Contreras

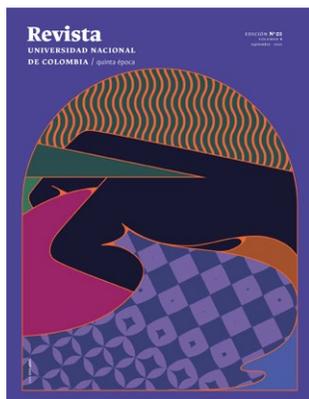
Vicerrector Académico
Carlos Augusto Hernández

Vicerrector de Investigación
Camilo Younes Velosa

Director
Álvaro Tirado Mejía

Editor
Gustavo Silva Carrero

Comité editorial
Álvaro Tirado Mejía
Gustavo Silva Carrero
Fredy Chaparro Sanabria
Germán Santamaría
Carlos-Enrique Ruiz



Portada:
Juan Sebastián Cuestas

Versión para impresión e insumos gráficos para la web, a cargo de la Oficina de Comunicación Estratégica - Unimedios

Dirección de la Oficina de Comunicación Estratégica:
Ramiro Alberto Chacón Martínez

Diseño, diagramación y coordinación de diseño:
Juan Sebastián Cuestas

Apoyo en diagramación:
Diana Pinzón

Ilustraciones:
Cristhian Saavedra, Diana Pinzón,
Lina Martín y Paola Bustos

Tipografías por:
César Puertas y Viviana Monsalve

Análisis, diseño, desarrollo, implementación de la herramienta y normativa de la guía web: Oficina de Medios Digitales - Unimedios

Dirección de la Oficina de Medios Digitales y líder de proyecto:
Martha Lucía Chaves Muñoz

Ingeniero de desarrollo:
José Fernando Noguera Ballén

Ingeniero de Apoyo:
Mari Fernanda Rodríguez Álvarez

Diseño gráfico sitio web y adaptación del diseño a móviles:
Lina Margarita Otálora Melo

Carga y actualización de contenidos:
Aldemar Hernández Torres

Corrección de estilo:
Marcela Garzón Gualteros
Editorial Universidad Nacional de Colombia



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

[SUMARIO]

7 / **Editorial**

Dolly Montoya Castaño

11 / **Presentación**

Álvaro Tirado Mejía

16 / **Carta del lector**

Gonzalo Serrano Escallón

17 / **Comentarios sobre una particular época
de la Revista Universidad Nacional de Colombia**

El Director y el Comité Editorial

Tema central /
**El problema agrario
en Colombia**

21 / **Desarrollo Rural y paz**

José Antonio Ocampo

31 / **Entre la realidad y la fantasía:
Implementación del punto uno
del Acuerdos de Paz (reforma rural integral)**

Juan Camilo Restrepo

39 / **¿Se puede arreglar el problema
de la tierra?**

Alejandro Reyes Posada

45 / **La persistencia del problema de la tierra rural
en Colombia: ¿concepción de la política
o implementación?**

Álvaro Balcázar Vanegas

57 / **Tierra, tierra**

José Leibovich

67 / **Más allá de la tierra. Los baldíos siglo XIX**

Rodrigo Puyo Vasco

77 / **Entre la esperanza y la fantasía.
Ley de tierras de 1936**

Absalón Machado

83 / **Procesos de urbanización y su problemática**
Fabio Zambrano

Controversia

89 / **Diversidad y pluralidad.
Realidad en Colombia en el siglo XXI**
Carlos Alberto Patiño Villa

95 / **Reactivación Económica
en tiempos de Pandemia**
Ricardo Mosquera Mesa

105 / **Reflexiones sobre el ethos de la Universidad
Nacional de Colombia**
Carmen Alicia Cardozo

Cultura

115 / **El cóndor yacente. Azotes del olvido
en América Latina**
Fernando Zalamea

125 / **Gerardo Molina en el mundo de las ideas**
Ricardo Sánchez Ángel

133 / **Recuerdos de nuestro padre, Gerardo Molina Ramírez**
Juan Patricio Molina y Carlos Gerardo Molina

Documentos

138 / **Catastro Multipróposito**
Carlos Enrique Moreno Mejía

146 / **Reforma agraria: de la política de tierras
a la planificación agropecuaria**
Álvaro Tirado Mejía, Jesús Antonio Bejarano,
Gabriel Silva y Ricardo Santa María

Reseñas

152 / **Relatos de los oficios y los días
de Antonio Hernández Gamarra**
Óscar Alarcón Núñez

156 / **Los territorios del olvido y tres propuestas
para salir de su atraso**
Juan Carlos Millán

EDITORIAL

La incertidumbre, oportunidad para cambiar el mundo

Los científicos en todo el mundo están de acuerdo con que la amenaza viral que enfrentamos en la actualidad se alimenta, precisamente, de nuestra forma de vida. La depredación medioambiental ha provocado una reducción sustancial del hábitat de los animales salvajes y, por tanto, el virus ha podido propagarse mediante saltos zoonóticos que van de los animales a los humanos por la inevitable cercanía entre especies. A pesar de la vacunación y la investigación en medicamentos para superar la crisis de salud, es probable que nunca derrotemos por completo a la covid-19. Tendremos que aprender a convivir con este virus en particular y con los próximos que aparezcan.

¶ Este tipo de coronavirus nos presenta una razón más para reflexionar y poner a prueba nuestra forma de vida. Debemos reajustar nuestra actual concepción de mundo y modificar el modo cómo nos relacionamos con los otros y con el planeta. Solo somos una de las más de nueve millones de especies de seres vivos que cohabitan en la Tierra. No podemos seguir siendo tan malos vecinos.

¶ Vivimos en medio de una compulsión hacia el incremento y la acumulación ambiciosa y desmedida sin fin. Nuestra forma de vida entabla una relación problemática y hasta patológica con el mundo. El crecimiento económico infinito al que aspiramos no es racional si tenemos en cuenta los límites planetarios y los límites de nuestras propias vidas. Esta compulsión nos ha llevado a las diversas crisis globales que hoy acentúan la pandemia: crisis económica, crisis de la democracia, crisis ecológica, crisis en la salud física y mental de las personas y, en definitiva, una profunda crisis social.

¶ La pandemia ha puesto frente a nuestras caras lo que ya antes era inocultable, la gran inequidad, desigualdad, exclusión, discriminación y marginación que atraviesa al mundo entero y que en nuestra región se ha convertido, para la mayoría, en un sino trágico de supervivencia con los mínimos vitales, sociales y de dignidad como personas.

¶ En América Latina y el Caribe la covid-19, particularmente, ha actuado como catalizadora de la desigualdad extendida en nuestras naciones. Hoy, a pesar del recrudescimiento de la pandemia en Colombia, por ejemplo, la población sale a las calles obligada por la crisis de insolidaridad, falta de oportunidades y violencia que

- 7

el Estado no ha atendido adecuadamente en varias décadas, por no haber planeado y construido, decididamente, un escenario de futuro de nación como un proyecto para todos con inclusión, equidad y paz.

¶ Nuestra responsabilidad con nosotros, con las próximas generaciones y con los demás habitantes de este planeta, tiene que ver con la búsqueda e implementación de soluciones proactivas, creativas, cooperativas y éticas para construir un futuro deseable.

¶ Debemos, entonces, cuestionar muchas certezas y situarnos en el espacio incómodo, pero fructífero, de la incertidumbre que nos permitirá crecer, ya no en la acumulación, sino como mejores seres humanos y mejores vecinos de un planeta con límites; crecer en libertad, creatividad y solidaridad para ser felices en comunidad.

¶ Todos mis años de trabajo en la ciencia me han permitido saber que la incertidumbre es nuestra mayor oportunidad. Pues la generación y la gestión del conocimiento fructifican gracias a las situaciones de no certeza. La creatividad es más potente y las posibilidades de la realidad más diversas cuando la incertidumbre nos impulsa a innovar.

¶ Estoy convencida de que el liderazgo colectivo que se ejerce en la gestión del conocimiento es la oportunidad para cambiar nuestra forma de ver el mundo y de relacionarnos con los demás y con la naturaleza. Es a partir de la educación de calidad, de la generación y gestión de conocimiento y de la cooperación, desde donde debemos entablar una nueva conversación como seres humanos que buscan superar juntos las crisis.

¶ Las universidades debemos ser líderes en este proyecto de la nueva concepción de mundo, con el fin de que la incertidumbre incentive la cooperación, la empatía y la solidaridad para lograr un bienestar colaborativo, un bienestar incluyente que enriquezca nuestras vidas como ciudadanos que participan en la construcción de la comunidad y fomentan una forma de vida sustentable y respetuosa con los demás habitantes del planeta.

¶ El quehacer de nuestras universidades debe fundamentarse en una visión de fu-

turo delineada por la búsqueda de la armonía entre cada uno de nosotros, como ciudadanos responsables, comprometidos con la transformación ética de nuestra realidad. También debemos buscar esa armonía entre todos y el planeta para que, como especie, seamos capaces de vivir en ambientes plenos de sensibilidad, conexión creativa y comunidad.

¶ La universidad, promotora de la unidad nacional a partir de su diversidad, debe gestionar las convergencias necesarias para construir una mejor sociedad.

¶ Ante los retos del mundo contemporáneo ¿qué debemos cambiar para seguir cumpliendo? Debemos impulsar, por medio de la educación y la generación y la gestión del conocimiento, cambios culturales que potencien las capacidades de liderazgo colectivo y transformador de las personas. Estos cambios culturales pasan por acciones y procesos en los órdenes interno y externo en nuestras instituciones, encaminados a mejorar los flujos de comunicación y creación dentro de la comunidad universitaria y fortalecer nuestra capacidad para relacionarnos con el entorno. Algunos aspectos centrales de estos cambios culturales son:

¶ *Modelo interseces de la universidad como apuesta por la equidad y la excelencia.* Cada una de las sedes de las universidades, al compartir y sumar sus experiencias, es un canal por el que circula la fortaleza del conocimiento integral, en todas sus áreas, para contribuir a la unión de cada región con la nación a partir del reconocimiento de la riqueza de la diversidad biológica y cultural que caracteriza a los territorios.

¶ *Liderazgo académico nacional en un entorno global.* Este debe permitirle a la universidad mantener y fortalecer su incidencia en la transformación social de cada país. A través de un liderazgo colectivo y transformador debemos continuar aportando a los sistemas nacionales de educación, de ciencia, tecnología, de innovación y de competitividad, aunando esfuerzos con las demás instituciones de educación superior.

¶ Soy consciente de que una apuesta por nuestra región y por la consolidación de programas y estrategias de cooperación e intercambio de conocimiento es central para la construcción de una identidad latinoamericana y del Caribe, que nos permitirá con-

formar una nueva visión de mundo y superar los retos comunes de nuestras naciones. Así, debemos mantener nuestro compromiso con la construcción y consolidación de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (Udual).

¶ *La transformación digital institucional.* Constituye un proceso de cambio cultural en el que la tecnología es apenas una herramienta para emprender innovaciones pedagógicas y de investigación y cambios fundamentales en la forma como la universidad se relaciona con los territorios de su país y con el mundo. La transformación digital nos permite consolidar formas de organización más descentralizadas, flexibles y livianas, tomar decisiones de formas más horizontales y democráticas, y acceder a modos de trabajo por procesos más eficientes y efectivos.

¶ *Un modelo académico para la formación integral.* Teniendo en cuenta la permanente autoevaluación de nuestras instituciones y las necesidades contemporáneas de la formación en competencias comunicativas, afectivas, de pensamiento crítico y de razonamiento lógico-matemático, debemos garantizar en todos los programas académicos el desarrollo integral de actitudes ciudadanas y aptitudes cognitivas. Debe aplicarse un nuevo modelo en el marco de la armonización de las funciones misionales de docencia, investigación y trabajo con las comunidades, asumiendo el concepto de “campus como aulas” en el que el conjunto de experiencias universitarias, con un currículo abierto y flexible, contribuya a la formación integral de los estudiantes.

¶ La pandemia nos ha entregado muchas y muy diversas lecciones en torno al aprendizaje dentro de las universidades. Reconocemos el vacío que nos ha dejado el alejamiento de nuestros espacios físicos y aquella invaluable forma de compartir con los demás. El valor de la experiencia presencial en el aprendizaje es indiscutible. Pero, debemos adaptarnos e integrar en nuestra concepción de universidad lo mejor de los dos mundos: el de lo virtual y el presencial, pues estos espacios se deben expandir hacia *campus híbridos de conocimiento y vivencia universitaria*. En esta nueva concepción de campus la conectividad tecnológica nos permitirá extendernos hacia una mayor y

mejor conectividad cognitiva y emocional entre nosotros, como comunidades universitarias, y entre estas, la sociedad y la naturaleza.

¶ *La reconceptualización del bienestar como parte de la formación integral.* Debemos asumir al bienestar universitario como el escenario para la construcción de las mejores condiciones de desarrollo académico y desarrollo humano. Ello implica, entre otras cosas, proponer nuevos referentes de participación, impulsar el liderazgo colectivo, superar las violencias sexuales y de género, y todo tipo de discriminación. Un *bienestar integral* debe ser garantía del *buen ser, el bien hacer y el buen vivir en comunidad*.

¶ En conjunto, este gran cambio cultural busca transformar nuestra manera de relacionarnos entre nosotros y con el mundo, busca reconocernos en nuestra humanidad como seres que necesitan del ambiente y la vida en comunidad, seres enamorados del conocimiento y el aprendizaje, seres que florecen gracias a que prosperan sus entornos natural y cultural, seres conscientes de los límites de nuestro hogar planetario, que salvaguardan el interés común de todas las especies que habitamos en este mundo.

¶ Así, estoy segura de que la convergencia, gracias a la gestión del conocimiento generado y compartido en las ciencias y las humanidades, las artes y las tecnologías, la política y la ecología nos conducirá hacia nuevas maneras de comprendernos como seres interdependientes, trenzados con el destino de los demás. Mediante la convergencia en el conocimiento debemos identificar lo que nos une y construir sistemas de solidaridad para abrirnos a futuros más vivibles.

¶ No podemos salir de la pandemia sin haber aprendido lo más importante: *debemos cambiar la forma como sentimos el mundo, como lo vemos y como nos sentimos en él, para que el mundo cambie y reviva por el bien de todos los que estamos y estarán aquí.*

Dolly Montoya Castaño

Presidente de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe
Rectora de la Universidad Nacional de Colombia

PRE SEN TA CIÓN

Desde la época de la Conquista, el problema de la tierra ha estado en el centro de la historia de Colombia. Para regular su propiedad y uso, se crearon instituciones sobre la base de que se trataba de propiedad real, *tierras realengas*, y que el monarca podía otorgarlas teniendo en cuenta las condiciones étnicas y la situación de castas. A los castellanos y peninsulares se les concedió la tierra como *merced*, a los indígenas se les redujo en resguardos y, siguiendo la tradición feudal europea, se reservaron los ejidos de tipo comunal para el beneficio de las poblaciones. El período colonial está marcado por la desposesión de los indígenas y por sus reclamaciones para conservar las tierras asignadas, las cuales, en un lento proceso, se fueron contrayendo. En la República, el despojo continuó, amparado en la nueva legislación que afianzaba la propiedad privada, protegía el latifundio, liquidaba resguardos y ejidos y feribaba una gran extensión territorial constituida por baldíos.

¶ Respecto a la mano de obra, con el afianzamiento de la propiedad privada, enmarcado en una legislación liberal individualista, con el desarrollo del mestizaje, que desde finales

- 11

de la Colonia descuadró el esquema de apropiación, con el desarrollo capitalista, con la creciente implantación de la figura de la aparcería y la formación de un proletariado agrario, se presentó en la escena el problema agrario en la vida nacional. La colonización que se desparramó por el occidente colombiano y otras regiones fue escenario del conflicto entre arrendatarios, colonos y propietarios, en un enfrentamiento que Alejandro López gráficamente denominó “la lucha del hacha contra el papel sellado”. En el período de los años veinte del siglo pasado, salieron a flote los conflictos en el campo, a la par que el proletariado industrial naciente irrumpía en el escenario sindical, y sentaban plaza las ideas socialistas. De allí, la respuesta estatal con la Ley 200 de 1936, dictada durante la Revolución en Marcha en el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938). Era una ley modernizante, que tenía como propósito resolver los conflictos, dando seguridad jurídica a propietarios y trabajadores del campo y creando un espacio propicio para la productividad. Estos mismos elementos, volvieron a aparecer en la palestra en los años sesenta del siglo pasado cuando, con instrumentos como la Ley 135 de 1961, se dictó un estatuto de reforma agraria cuyos efectos y propósitos se paralizaron por la acción de grandes propietarios en el campo.

¶ Durante el último medio siglo Colombia ha padecido violencias de diferentes signos, pero la más persistente es la que se ha desarrollado en zonas periféricas ligadas, muchas veces, a los territorios de colonización en los que es notoria la ausencia del Estado. En el centro de este conflicto se sitúa el problema agrario. Por ello no es casual que en las discusiones que culminaron con el Acuerdo de La Habana entre el Estado Colombiano y las Farc, el tema de la tierra fuera el primero en discutirse y al que se le dedicó más tiempo. Hoy en día, con la perspectiva que brindan cinco años después de su firma, el resultado sobre este punto es agridulce, en la medida en la que algunos de los puntos acordados están siendo desarrollados pero, en contraste, otros tan importantes como la Nueva Jurisdicción Agraria, han sido em-

bolatados en el Congreso de la República, o marchan a un ritmo realmente lento, como es el caso de la restitución de tierras.

¶ Precisamente, por tratarse de un asunto esencial para la paz, la democracia y el desarrollo de la economía colombiana, se ha escogido el tema agrario como asunto central para este número de la Revista. Para ello hemos invitado a colaboradores especialmente conocedores, que se han ocupado del tema como funcionarios de alto nivel, académicos o especialistas.

¶ José Antonio Ocampo, exministro de Hacienda y Agricultura, resume en su artículo “Desarrollo rural y paz”, los elementos conceptuales y la agenda de la Misión Rural que presidió, convocada durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Entre otros conceptos se refiere al “enfoque territorial”, que fue incorporado en el Acuerdo de La Habana, en el que se reconoce una ruralidad diferenciada y constituye un avance para poder adelantar una política agraria. Destaca el profesor Ocampo la centralidad de la reforma rural integral en el Acuerdo de Paz y, entre los progresos en su aplicación, señala los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los apoyos a los proyectos productivos y el Catastro Multipropósito. En contraste, llama la atención sobre el hecho de que “el acceso a la tierra ha sido un tema casi ausente”.

¶ En su artículo, “Entre la Reforma y la Fantasía. La implementación del Punto uno del Acuerdo de Paz (reforma rural integral)”, el también exministro de Hacienda y de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, quien participó en las discusiones de La Habana, resalta el tiempo dedicado allí a este punto (cerca de año y medio), y cómo se consagraron los compromisos del Estado para desarrollarlos en 10 o 15 años de postconflicto. En coincidencia con las conclusiones del artículo anterior, señala dos temas en los que se perciben avances: los PDET y la elaboración del sistema para modernizar el catastro, -Catastro Multimodal-. Por contraste, señala la lentitud en el proceso de formalización de la propiedad, en comparación con lo que se debería hacer para cumplir la meta establecida en los acuerdos. Sobre ello anota

que, “A este paso le vamos a terminar quedando bien a la paz de los papeles pero mal al posconflicto de las realidades”.

¶ El profesor Alejandro Reyes Posada, experto en cuestiones agrarias y quien participó como asesor del gobierno en las negociaciones de La Habana, en su artículo “¿Se puede arreglar el problema de la tierra?”, se plantea por qué Colombia no ha sido capaz de formalizar y distribuir equitativamente la propiedad rural, y se pregunta si existe en el Estado la voluntad para solucionar el problema de la tierra. Al respecto anota como una de las causas de esta incapacidad, el deficiente sistema cartográfico y de registro sobre la tierra, que favorece la apropiación individual e ignora los derechos derivados de la ocupación de la mayoría de los campesinos. Se refiere al problema de los baldíos y propone que “una primera solución general sería regresar al espíritu de la Ley 200 de 1936”. Por lo demás, consigna que en el acuerdo con las Farc se adoptó el enfoque territorial como un paradigma nuevo para gestionar el problema agrario.

¶ El sociólogo Álvaro Balcázar V., tiene una larga tradición de reflexión y manejo de los problemas del campo. En su artículo sobre “La persistencia del problema rural en Colombia: ¿concepción de la política o de implementación?” propone la interesante y polémica tesis de que a pesar de la profusión de legislación sobre este asunto en nuestro país, no se han elegido ni los medios ni las estrategias adecuadas para modificar la estructura agraria. Que no obstante la fuerte inversión con ese propósito desde 1960, a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, -3.500 millones de dólares, según el autor-, no se ha logrado un cambio ni siquiera marginal en la estructura de la propiedad. La razón estriba en el enfoque redistributivo complementado en ocasiones por el de desarrollo rural. Plantea que quizá sea necesario volver a discutir los fundamentos de la reforma agraria redistributiva, pues hoy en día es más importante poner el énfasis en la capacidad de los campesinos, -el capital humano-, y en la provisión de bienes públicos, que en la propiedad. Esto, porque en el presente la contribución relativa

de la tierra, como factor de producción, cada vez es menos y pesa más el componente científico y tecnológico. Sin embargo, en ciertas zonas donde se ha producido el despojo campesino la distribución de tierras puede tener un efecto importante, en lo económico, en lo político y social.

¶ Como complemento a lo planteado en los artículos anteriores, se incluyen tres artículos que presentan una visión histórica sobre el problema agrario. El del economista José Leibovich, que hace un recorrido en el que se relacionan diferentes coyunturas -en la Conquista, la República, y los Siglos xx y xxi-. El del Jurista y profesor Rodrigo Puyo, sobre los baldíos en el Siglo xix, y las diferentes formas que se utilizaron para su apropiación. El economista Absalón Machado, un gran experto en cuestiones agrarias, hace una interesante presentación de la Ley 200 de 1936, que marcó un hito en el proceso de institucionalización de la tierra, sobre su propósito de ordenar jurídicamente el derecho de propiedad y darle a la tierra una función social, y sobre su aplicación, con base en la cual “se realizaron parcelaciones de haciendas, especialmente en Cundinamarca y Tolima donde los conflictos fueron intensos”. Se incluye también en esta sección un artículo del profesor Fabio Zambrano, sobre las características y particularidades en el proceso de urbanización en Colombia en razón de la interrelación entre lo rural y lo urbano. Por ejemplo, el profesor Zambrano comenta que, bajo la lógica de descentralización urbana en Colombia, en la actualidad, las ciudades que experimentan un veloz crecimiento en regiones como Antioquia son aquellas que delimitan la frontera agraria.

¶ En la sección *Documentos*, y relacionado con el tema central, presentamos dos trabajos. Uno: “El Catastro Multipropósito”, del economista Carlos Enrique Moreno Mejía y su equipo. Como bien se señala, en los artículos atrás relacionados y como ha sido reconocido, la carencia de un catastro moderno y actualizado en Colombia ha tenido consecuencias negativas, como la inseguridad jurídica de la propiedad, la violencia que esta situación genera, el escollo para poder adelantar políticas sociales en el agro, la evasión y el déficit en los ingre-

ses fiscales para los municipios, el Estado y otras entidades territoriales, sin contar lo que todo esto implica como traba para la inversión, el desarrollo y la productividad. En cumplimiento de lo acordado en La Habana, el gobierno encomendó al economista Carlos Enrique Moreno y a su equipo la elaboración de un catastro multipropósito que, entre otras cosas, se adecuara a las diferencias y circunstancias territoriales del país.

¶ El otro documento que publicamos es una ponencia titulada “Reforma Agraria: de la Política de Tierras a la Planificación Agropecuaria”, elaborado y presentado a discusión en el año de 1984. El documento es de interés porque sirve para cotejar y comparar la situación del campo hace cerca de medio siglo con la actual, los cambios que en ciertos sectores ha vivido el agro colombiano, la subsistencia de ciertos problemas, y el estancamiento en lo relacionado con la tenencia de la tierra. La ponencia fue elaborada en el CEREC (Centro de Estudios de la Realidad Colombiana), por un grupo de investigadores del cual formó parte esencial el profesor Jesús Antonio Bejarano. Con ello queremos recordar su nombre y rendirle un homenaje al lúcido profesor e investigador, asesinado en los predios de la Universidad Nacional.

¶ La sección *Controversia* se abre con el trabajo “Diversidad y pluralidad. Realidades en Colombia en el siglo XXI”, del profesor Carlos Alberto Patiño, en el que se discute la supuesta homogeneidad de la sociedad colombiana, a partir de la pérdida de hegemonía de la Iglesia católica, de la presencia de diferentes cultos, de sectores no religiosos, del proceso de secularización unido al crecimiento demográfico, al proceso de urbanización, y al paso de un país agrario a urbano.

¶ El artículo del economista, profesor y exrector de la Universidad Nacional, Ricardo Mosquera Mesa, alerta que la lenta recuperación económica en el mundo y el hecho de que regiones amplias como Latinoamérica y África no sean capaces de controlar la pandemia, ampliará a una velocidad dramática la brecha entre las naciones en desarrollo y las naciones ricas, que durante el último año han defendido un ciego nacionalismo vacunatorio. Esta actitud de las potencias geoestratégicas va en contra de cualquier estrategia, pues nos enfrenta a una cuarta y, tal vez, quinta ola de la enfermedad del Covid-19 en todo el mundo debido a la subsistencia de focos de contagio y la generación de nuevas variantes del virus.

¶ En el presente número de la Revista la profesora Carmen Alicia Car- dozo nos invita a reflexionar sobre el *ethos* de la comunidad que confor- ma la Universidad Nacional, entendido como la identidad o el carácter que nuestra Institución expresa en su quehacer universitario mediante valores compartidos, acuerdos normativos y objetivos derivados del trasegar histórico de la Universidad y su proyección de futuro. Con el artículo “El cóndor yacente. Azotes del olvido en América Latina” el profesor Fernando Zalamea resalta la desbordada dinámica cultural latinoamericana que se fortalece, paradójicamente, del recurrente ol- vido de nuestra propia historia y que obliga a que nos reinventemos mediante imágenes, narraciones y nuevos sonidos, convirtiéndose en la mayor riqueza de nuestra cultura.

¶ Con motivo de los treinta años de la muerte del profesor y exrector Gerardo Molina, la Universidad ha iniciado un ciclo de conferencias y actividades para celebrar y recordar diferentes aspectos de su vida. La Revista se une a estas efemérides e incluye en este número un artículo biográfico –“Gerardo Molina en el mundo de las ideas”–, elaborado por el profesor Ricardo Sánchez Ángel, y el texto “Recuerdos de nuestro padre” escrito por los profesores Juan Patricio y Carlos Molina Ochoa.

¶ En la habitual sección de Reseñas de libros publicados recientemente por la Universidad Nacional, incluimos el comentario del jurista y periodista Oscar Alarcón Núñez, a propósito del libro autobiográfico “Relato de los oficios y los días”, del economista, Antonio Hernández Gamarra, excontralor general de la República, egresado y profesor de la Universidad. Así mismo, el texto del periodista Juan Carlos Millán, sobre el libro “Ruralidad posible. La tríada rural”, del economista y pro- fesor Absalón Machado, quien colabora con su artículo en el presente número de la Revista.

Álvaro Tirado Mejía
Profesor titular y emérito
Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, 16 de octubre de 2020

Profesor
Álvaro Tirado Mejía
Director
Revista Universidad Nacional – Quinta época

Respetado profesor:

Celebro con entusiasmo la iniciativa de retomar la publicación de la *Revista Universidad Nacional*, y aprovecho para felicitar a quienes asumen esta tarea desde las múltiples instancias involucradas.

También me ha complacido el seguimiento de la historia de la revista que usted registra en la presentación de esta quinta época. Sin embargo no puedo menos que extrañarme por lo que considero una omisión significativa que afectaría notoriamente el nuevo título de la revista, me refiero a la ‘quinta época’. La omisión consiste en que la revista Universidad Nacional, luego de 16 números entre 1944 y 1950, pasa de ser *Revista trimestral de Cultura Moderna*, y suspendida en 1950, a ser restablecida en 1953 como *Órgano trimestral de la Institución*, número 17, y explícitamente en su carátula como “2a época”; y continuará, por lo menos, hasta 1958 (18 y 19, en un solo número, 1954; 21 y 22, 1956; 23, 1958, número especial del instituto de Ciencias Naturales)¹. Si se tiene esto en cuenta estaríamos hablando hoy de una ‘sexta época’.

Sin otro particular, me despido de usted
Cordialmente,



Gonzalo Serrano Escallón
Profesor Asociado
Departamento de Filosofía
Universidad Nacional de Colombia – Bogotá

¹Por lo demás, el portal digital de la revista la presenta según esta sucesión, comenzando desde 1944 (omitiendo la época de *Anales*):

“PRIMERA EPOCA (1944-1950) Nombre: Revista de la Universidad Nacional (aparición trimestral)

Director: Gerardo Molina

Redactor: Fernando Charry Lara (los dos primeros números) y Jaime Ibáñez

Tendencia: Científica, cultural, absoluta interacción con la problemática del país.

SEGUNDA EPOCA (1953 -1956) Nombre: Órgano Trimestral de la Institución

Director: Jorge Vergara Delgado

Redactor: Helcias Martán Góngora

TERCERA EPOCA (1968-1979) Nombre: Revista de la Dirección de Divulgación Cultural

Director: Eugenio Barney Cabrera, Hjalmar de Greiff y Fernando Garavito (los dos últimos números)

CUARTA EPOCA (1985-1992) Nombre: Revista de la Universidad Nacional

Director: Rubén Sierra (hasta el número 15, 1988)

Tendencia: Interés por la filosofía y las letras”

Comentarios sobre una particular época de la Revista Universidad Nacional de Colombia

Agradecemos la amable comunicación del profesor Serrano Escallón pues gracias a ella este comité ha vuelto a reflexionar desde la perspectiva que propone nuestro lector, sobre el devenir histórico de la Revista Universidad Nacional de Colombia.

¶ Desde el inicio de la actual época de la Revista nos ha guiado la intención de reconocer los enfoques, los propósitos y las tensiones que ha expresado la Universidad en su esfuerzo por publicar, ocasionalmente, una revista institucional. Es por esta razón que hemos planteado identificar, desde ya, como primera época de la Revista a los *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia*; por el tratamiento editorial de los temas y su objetivo central de comunicar al país la ciencia enseñada en la joven institución. Manuel Ancízar, nuestro primer rector, lo menciona así en el artículo inaugural de los *Anales*: “de poco serviría [la ciencia] si no fuese comunicable, ni puede ser comunicable si no se sabe enseñar” (3). Los *Anales* se publicaron entre septiembre de 1868 y febrero de 1875, conformando 74 números consecutivos.

¶ Encontramos, entonces, que la segunda época de la Revista inicia con la aparición de *Universidad Nacional de Colombia. Revista trimestral de cultura moderna*, creada y dirigida por el rector Gerardo Molina Ramírez en octubre de 1944 y coordinada –en una primera fase que llega hasta febrero de 1950–, por el poeta Fernando Charry Lara y, posteriormente, por

el escritor Jaime Ibáñez. Bajo el nombre de *Revista trimestral de cultura moderna* se publicaron 16 números de manera ininterrumpida, los últimos cuatro bajo la dirección del rector Luis López de Mesa.

¶ Después de un periodo de interrupción durante el gobierno de Laureano Gómez (1950-1953), reaparece la Revista en agosto de 1953, tras el golpe de Estado del 13 de junio con el que se inaugura el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla. La publicación continúa esta vez con el nombre de *Universidad Nacional de Colombia. Órgano trimestral de la Institución*, bajo la dirección del rector Julio Carrizosa Valenzuela y sin créditos de redacción o coordinación. La dirección de la Revista presenta en una nota liminar del número 17 (primer número de esta nueva fase), la intención de retomar la actividad editorial de los pasados años:

Al aparecer esta publicación, vocera de las inquietudes y orientaciones, del pensamiento y las labores universitarias colombianas, reanuda con la presente sus ediciones trimestrales que por motivo de índole varia venían en receso desde mediados de 1950. Las dieciséis entregas hechas hasta entonces le afianzaron reputación y estima que son ahora compromiso con el nuevo punto de partida hacia la mayor exactitud dable en el logro de sus propósitos.

¶ Aunque la dirección de la Revista señala explícitamente en su portadilla que esta es la segunda época (asumiendo la Revista

- 17

trimestral de cultura moderna como la primera) y que se considera un “nuevo punto de partida”, también es cierto que la intención expresa de la dirección es la de reanudar la publicación, no reiniciar una nueva, con la continuación de los números a partir del 17, en agosto de 1953. Una señal adicional de dicha intención tiene que ver con que, al menos, el número 17 de la Revista mantiene la estructura temática y el enfoque de la anterior fase. Esta segunda fase de la segunda época llega hasta el número 20, septiembre de 1954, bajo la dirección del rector Julio Carrizosa Valenzuela. Curiosamente, su publicación se reanuda, una vez más en esta misma época, en el primer semestre de 1956 con el número 21, pero esta vez bajo el título *Universidad Nacional de Colombia. Órgano de la Institución*, que cierra definitivamente la segunda época de la Revista en julio de 1958. El cambio de enfoque de la Revista experimentado a partir de los números 18-19, con el consecuente cambio de nombres, es un efecto latente de la presión ejercida por el gobierno del general Rojas Pinilla (1953-1957) en la actividad de la Universidad Nacional.

¶ Con todo, hemos considerado que el mantenimiento de la numeración consecutiva de las diferentes ediciones es un criterio aceptable para identificar la segunda época de la Revista de la Universidad, como la que transcurrió entre los años de 1944 y 1958 con la publicación de 23 números que expresan las profundas tensiones ideológicas y políticas de aquel periodo de nuestro país.

¶ Proponemos, entonces, adoptar como criterio de identificación de las distintas épocas de la Revistas de la Universidad, la numeración consecutiva de sus diferentes ediciones en cada momento de la historia institucional. Así, las épocas de la Revista pueden organizarse de la siguiente forma:

Primera época

Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Número 1 (1868) a número 74 (1875).

Segunda época

Universidad Nacional de Colombia. Revista trimestral de cultura moderna. Número 1 (1944) a número 16 (1950).

Universidad Nacional de Colombia. Órgano trimestral de la Institución. Número 17 (1953) a número 20 (1954).

Universidad Nacional de Colombia. Órgano de la Institución. Número 21 (1956) a número 23 (1958).

Tercera época

Revista de la Dirección de divulgación cultural. Universidad Nacional de Colombia. Número 1 (1968) a número 18 (1978).

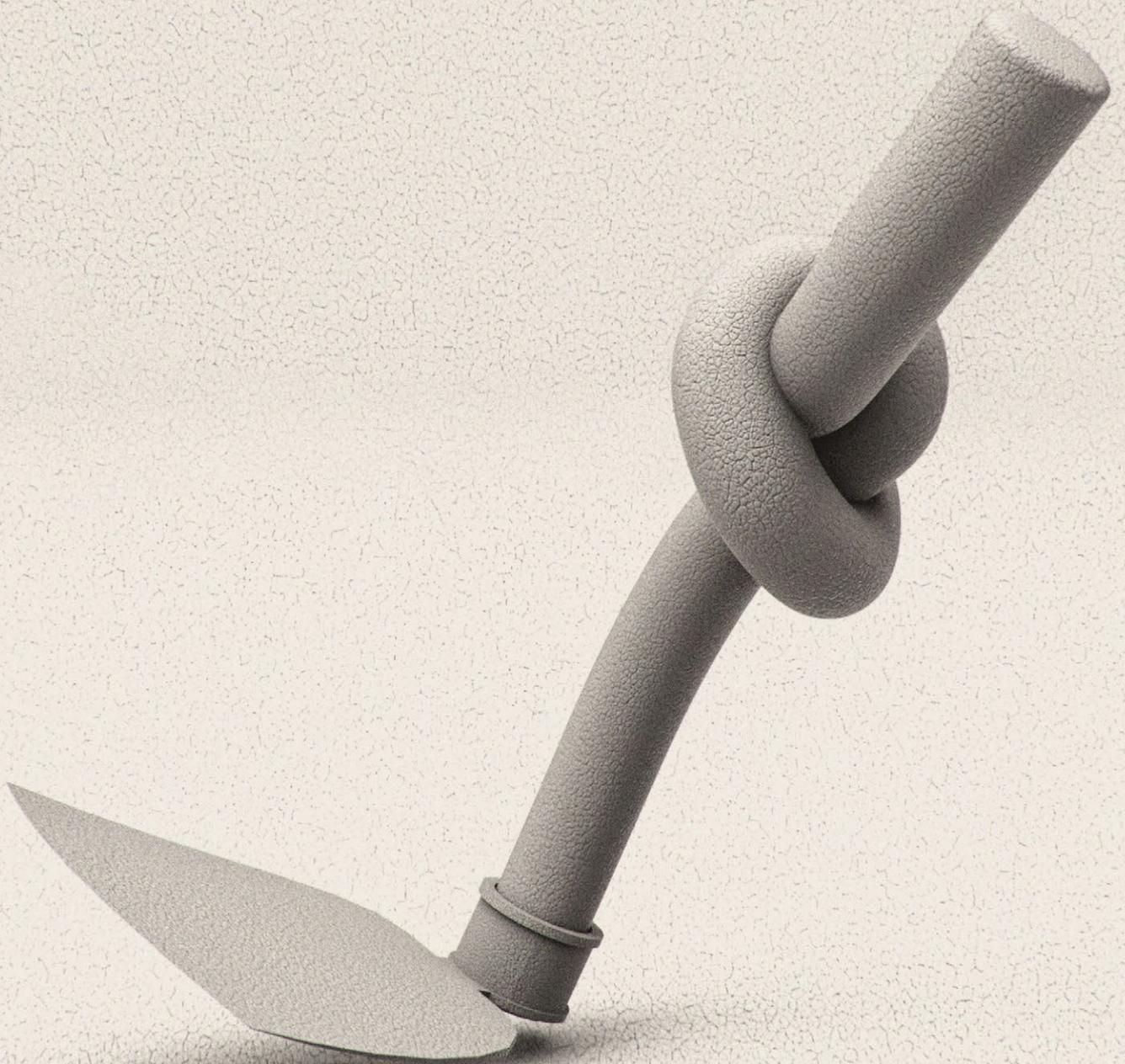
Cuarta época

Revista de la Universidad Nacional. Número 1 (1985) a número 26 (1992).

Quinta época

Revista Universidad Nacional de Colombia. Número 1 (2020), número 2 (2021).

El Director y el Comité Editorial



Desarrollo rural y paz

**José Antonio
Ocampo**

Economista y sociólogo de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, doctor en Economía de la Universidad de Yale, con doctorado honoris causa de la Universidad Nacional de Colombia. Es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y de la Universidad Nacional de Colombia, y ha sido profesor visitante de las universidades de Cambridge, Yale y Oxford. Fue Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. También fue ministro de Hacienda y Crédito Público y ministro de Agricultura.

L a sociedad rural y el campo colombiano han sido ejes indiscutibles del desarrollo del país. Al mismo tiempo, su atraso relativo en materia social y económica muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo y, por tanto, la inmensa deuda que el país ha acumulado con el mundo rural. El campo ha sido, además, el escenario principal del conflicto armado.

El desarrollo rural y la paz están, por tanto, íntimamente interrelacionados. Por este motivo, el primer elemento del Acuerdo de Paz que se hizo público y el primer tema en el acuerdo final fue sobre la “Reforma rural integral”. Al mismo tiempo, mientras se realizaban las negociaciones, la administración Santos convocó la Misión para la transformación del campo (o Misión Rural, como se le llamó en forma generalizada), para plantear los elementos de una profunda reforma rural. Tuve la oportunidad de presidir esa Misión.

¶ En este ensayo resumo los elementos conceptuales y la agenda de la Misión, así como los avances que ha habido en su aplicación y en la reforma rural integral del Acuerdo de Paz.

La Misión Rural: principios básicos de la política pública

La Misión partió de tres “ideas fuerza” que deben regir las políticas de desarrollo rural:

1. Fomentar un *enfoque territorial participativo*, que reconozca una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los *habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo*.
2. Concebir el desarrollo como un proceso integral, que busca *la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales*. Esta visión exige superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos.
3. Promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la *provisión adecuada de servicios y bienes públicos* que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias.

¶ El enfoque territorial participativo implica que se debe tener en cuenta la diversidad socioeconómica, cultural y ecológica de distintas regiones con estrategias y políticas específicas a las condiciones de cada una de ellas. Debe promover, además, a las organizaciones locales y sus iniciativas, y a las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, para contribuir a la construcción de tejidos sociales más densos.

¶ El desarrollo como un proceso integral responde al amplio concepto de desarrollo sostenible que utiliza las Naciones Unidas en su Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, que abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. Implica que los habitantes del campo deben tener una vida digna, que garantice sus derechos económicos, sociales y culturales, y sus derechos civiles y políticos; y entre estos últimos su seguridad personal y su

libertad para asociarse y participar en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional.

¶ Dadas las enormes desigualdades que caracterizan al país, esta visión implica la necesidad de poner la equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, en consecuencia, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes rurales y urbanos, entre los propios habitantes rurales, entre hombres y mujeres, entre distintos grupos étnicos y entre las distintas regiones. Esto implica tener políticas de Estado que eliminen las diferentes formas de exclusión social, garanticen el acceso de todos los habitantes a *bienes de interés social básicos* (nutrición, educación, salud y protección social, entre otros), independientemente del lugar de residencia o del tipo de trabajo. Lo anterior debe complementarse con una estrategia de inclusión productiva, que abarque tanto la agricultura familiar como la promoción del trabajo asalariado formal. Debe estar orientada a garantizar acceso a recursos productivos apropiados y muy especialmente tierra, crédito, tecnología y capacitación laboral y empresarial. Debe buscar reducir tanto la alta concentración de la propiedad como la fragmentación del minifundio, y superar la generalizada informalidad que caracteriza la tenencia de la tierra en el país.

¶ En materia económica es necesario garantizar un desarrollo que permita el progreso de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores. Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de *servicios y bienes públicos*. Se debe garantizar también una política macroeconómica apropiada, en especial en materia cambiaria, crediticia y de comercio exterior. Los subsidios sectoriales pueden ser necesarios en coyunturas excepcionales, pero deben ser transitorios, de bajo costo fiscal, favorecer prioritariamente a los agricultores de menores ingresos y tener preferiblemente efectos favorables sobre la productividad.

¶ El desarrollo económico debe garantizar, a su vez, la protección del medio ambiente, en particular del agua, los suelos y la biodiversidad. Manejada so-

El desarrollo como un proceso integral responde al amplio concepto de desarrollo sostenible que utiliza las Naciones Unidas en su Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, que abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales

bre criterios de sostenibilidad ambiental, la riqueza ecológica del país es, además, una fuente potencial de actividades productivas. Esto exige frenar la deforestación que sigue caracterizando al país y adaptar el sector agropecuario al fenómeno del cambio climático.

Las políticas de desarrollo rural

Para poner en marcha una agenda de desarrollo rural con este marco conceptual, la Misión Rural propuso seis líneas de políticas:

¶ En *inclusión social* formuló dos programas prioritarios de corto plazo: la eliminación de la desnutrición en el campo y una campaña de Analfabetismo Cero. Recomendó crear direcciones permanentes y especializadas en los ministerios de Educación y Salud para el diseño de una política adecuada a las particularidades del campo. En educación, sugirió desarrollar modelos flexibles que apoyaran la inclusión productiva, y en salud migrar hacia un modelo con énfasis en promoción y prevención, que garantizara además el acceso a los servicios en los municipios más dispersos. Resaltó también la necesidad de ampliar la cobertura de Colombia Mayor y la creación gradual de un pilar de cuidado dentro del sistema de protección social para facilitar la participación laboral femenina. Por último, sugirió centralizar en el Departamento de Prosperidad Social todos los subsidios y transferencias monetarias dirigidas a las familias.

¶ Para avanzar en la *inclusión productiva*, la Misión propuso fortalecer a fondo las políticas de apoyo a la agricultura familiar y generar nuevas oportunidades de empleo no agropecuario mediante inversión pública en activos productivos, generación de capacidades y promoción de la asociatividad. El énfasis debería recaer en el acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes, la acumulación de activos productivos como maquinaria e insumos y la provisión de un servicio de acompañamiento integral que fuese más allá de la asistencia técnica, acercando a los productores a las nuevas tecnologías y a las buenas prácticas em-

Los bienes y servicios públicos prioritarios eran, a su juicio: ciencia, tecnología e innovación; un gran salto en la cantidad y especialmente la calidad de las vías terciarias; infraestructura de riego y regulación de corrientes de agua; sanidad agropecuaria e información

presariales. De igual forma, propuso invertir en la fase de comercialización por medio de la modernización de los sistemas de abastecimiento locales, regionales y nacionales, y el escalamiento de las alianzas productivas entre agricultores familiares y grandes empresarios. En actividades no agropecuarias, propuso promover el desarrollo de actividades como el turismo, las artesanías, la construcción, el transporte y los encadenamientos productivos de la agricultura y la minería. Sugirió que gran parte del empleo generado por obras públicas utilizara mano de obra local. Todo lo anterior debería ejecutarse preferentemente con proyectos desde la modalidad asociativa. Por último, propuso construir un registro nacional de agricultores familiares.

¶ *En competitividad agropecuaria* hizo énfasis en la necesidad de invertir más en servicios y bienes públicos para el desarrollo productivo y menos en apoyos directos coyunturales. Los bienes y servicios públicos prioritarios eran, a su juicio: ciencia, tecnología e innovación; un gran salto en la cantidad y especialmente la calidad de las vías terciarias; infraestructura de riego y regulación de corrientes de agua; sanidad agropecuaria e información. Igualmente, la Misión resaltó la necesidad de concentrar el crédito del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) en los pequeños agricultores y en el fomento a la inversión de todos los productores, apoyados en este último caso en el incentivo a la capitalización rural, y ampliar el uso de seguros agropecuarios. Asimismo, señaló la importancia de invertir en las redes de frío y centros de acopio de alcance regional y en la consolidación de sistemas logísticos de transporte, con participación mayoritaria de capital privado, pero con posibles inversiones minoritarias de Finagro. Finalmente, en materia de comercio exterior, recomendó darle a la diversificación de exportaciones el carácter de política de Estado.

¶ *La sostenibilidad ambiental* ocupó un lugar importante dentro del paquete de recomendaciones. Las tres prioridades propuestas fueron recuperar y proteger los servicios ecosistémicos del agua y el suelo, enfrentar el cambio y la variabilidad climática y aprovechar de forma sostenible el patrimonio natural

para el desarrollo rural. Uno de los principales instrumentos sugeridos fue el desarrollo de programas de pago por conservar las fuentes de agua y otros servicios ambientales, especialmente para agricultores familiares que ya residen en zonas de protección. Igualmente, propuso establecer una meta de cero deforestación para 2030 y el cierre definitivo de la frontera agropecuaria. Por otro lado, propuso el montaje de un Sistema de Alertas Agroclimáticas Tempranas.

¶ *En ordenamiento y desarrollo territorial*, la Misión hizo propuestas en cuatro líneas: ordenamiento ambiental, social y productivo; convergencia regional y cierre de brechas rural-urbanas; desarrollo rural con enfoque territorial y consolidación de la asociatividad territorial. En relación con la informalidad en la tenencia de la tierra, propuso un programa de formalización masiva; la creación de un Fondo de Tierras con fines redistributivos para reducir la concentración de la propiedad de la tierra rural y asegurar para los agricultores familiares tierra en cantidad y calidad suficiente, atada a proyectos de generación de ingresos. Igualmente, con el ánimo de promover el desarrollo económico y social de zonas aisladas del país con gran potencial, invitó al Gobierno a facilitar la creación de Zonas de Desarrollo Empresarial o modelos similares, que utilizara el arrendamiento y no la entrega de la propiedad de la tierra.

¶ La Misión sugirió, además, el montaje gradual de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) en todo el país, pero especialmente en provincias o regiones con alta concentración de agricultores familiares y elevados niveles de pobreza. Estos programas deberán articular y llevar de manera conjunta la oferta del Estado a un mismo territorio. Por otro lado, recomendó mejorar el sistema de planeación y ordenamiento territorial, para garantizar un papel más activo de los departamentos y municipios en la política de desarrollo rural.

¶ Finalmente, hizo varias recomendaciones de *ajuste a la institucionalidad*. En primer lugar, recomendó la conformación de un Conpes Rural y un Confis Rural como escenarios de coordinación de las inversiones a largo plazo de

todo el gobierno en el mundo rural, usando como instrumento planes decenales que se actualizarían periódicamente. Propuso la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la creación de cuatro entidades: 1) una Agencia Nacional de Tierras a cargo del proceso de formalización, la política redistributiva del Fondo de Tierras y la administración de tierras del Estado; 2) una Agencia de Desarrollo Rural como entidad de promoción, gestión y cofinanciación para el desarrollo productivo y el fortalecimiento de la institucionalidad local; 3) una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales encargada de incentivar la inversión privada en cadenas productivas con gran potencial de mercado externo o interno y 4) una Unidad Administrativa Especial de Asistencia Técnica y Acompañamiento Integral.

¶ Dentro de una visión de un desarrollo rural en la que los actores locales y regionales jugaran un papel protagónico, la Misión invitó al Gobierno a poner en marcha un programa de gran alcance para promover y fortalecer las organizaciones de productores y las organizaciones sociales, y para fortalecer las instancias departamentales, provinciales y municipales.

¶ La Misión estimó el costo de sus propuestas en \$13 billones de pesos (de 2015) anuales en el periodo 2016-2030, lo que equivale al 1.2 % del PIB (de los cuales \$8.1 billones serían gastos nuevos y el resto reasignación de recursos), una suma manejable. La mayoría de los recursos nuevos estarían asociados con los gastos en inclusión social (29 %), vías terciarias (22 %) y ciencia, tecnología e innovación (16 %), en este último caso se incluye el servicio de asistencia técnica directa y acompañamiento integral a los agricultores familiares. Los recursos deberían quedar asegurados mediante una norma que establezca que una proporción mínima del presupuesto nacional deberá destinarse al Plan Decenal de Inversiones Rurales.

¶ Dado el espacio limitado es difícil hacer una evaluación completa de las políticas de desarrollo rural que se han desarrollado desde que se expidió el informe de la Misión. En todo caso, se debe comenzar resaltando que muchos

elementos de esta agenda no se han puesto en marcha y deben seguir siendo, por tanto, la base para el desarrollo rural hacia el futuro. En materia institucional, a fines de 2015 se liquidó Incoder y se crearon la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural. Los apoyos para asistencia técnica fueron incorporados a las funciones de la segunda, pero no hubo una reforma realmente integral en este campo. Otra reforma importante fue la expedición de la Ley 1876 de 2017 por la cual se creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, que adoptó en forma excelente las recomendaciones de la Misión en ciencia y tecnología.

¶ Por el lado positivo conviene resaltar que el sector agropecuario fue uno de los pocos que experimentó crecimiento durante la pandemia. Se deben resaltar también algunas políticas orientadas a mejorar la comercialización, en especial el programa “agricultura por contrato”, que permite vender por anticipado las cosechas a un precio fijo; este programa ya beneficia a más de 60 000 productores y espera llegar a 300 000. La pandemia ha generado también nuevos canales de comercialización y revitalizado los comercios locales. Los problemas que genera la deforestación han pasado también a ocupar un lugar importante en la agenda de políticas: la deforestación ha disminuido desde 2018 y se ha puesto en marcha el programa de “contratos de conservación natural” con campesinos, una iniciativa importante que encaja muy bien con las recomendaciones de la Misión.

¶ Por el lado negativo, la pobreza y el desempleo han aumentado en el campo desde 2019. Por su parte, los créditos de Finagro han tendido a concentrarse en manos de grandes productores, durante la administración Santos y también en la de Duque: del 62 % en 2015 (y menos en años anteriores) a 71 % en 2020. Tampoco ha habido una gran iniciativa en mejoramiento y conservación de vías terciarias, un tipo de inversión que, por lo demás, debería estar en el centro de las políticas de reactivación, dado su efecto social positivo y su capacidad para generar empleo. A continuación, se consideran las políticas más específicamente relacionadas con el proceso de paz.

La conexión con la agenda de paz

La centralidad de la reforma rural integral en el Acuerdo de Paz no solo reflejó la visión de las Farc sobre la agenda de desarrollo del país,

sino también el reconocimiento del Gobierno colombiano de que este era, en efecto, un tema central, en virtud de los bajos niveles de desarrollo y la alta incidencia de la pobreza en una amplia parte del territorio rural colombiano. El Acuerdo de Paz es objeto de seguimiento periódico, tanto del Gobierno como del Congreso de la República y de entidades internacionales; algunos de los informes se recogen en la bibliografía al final del ensayo.

¶ Los progresos en este campo son positivos en algunos frentes, pero negativos en otros. Los avances más importantes son, sin duda, los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que abarcan a 170 municipios donde se concentra el 57 % de la población rural pobre. Este ha sido, además, un importantísimo ejercicio de participación ciudadana. Este desarrollo recoge un elemento esencial de las propuestas de la Misión Rural, que recomendó que estos programas (PDRIET, en su terminología) se desarrollaran en todo el territorio rural nacional. En este sentido, la experiencia que se adquirirá en las zonas de conflicto deberá servir para ampliar posteriormente este mecanismo a todo el país.

¶ La implementación de estos programas depende de la hoja de ruta acordada en el Plan de Desarrollo. La ejecución ha sido, sin embargo, lenta, y la única hoja de ruta lista para ejecutar es la del Catatumbo, pero se han hecho inversiones en infraestructura en un conjunto amplio de municipios PDET. Los recursos aprobados mediante el presupuesto del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz disminuyeron en 2020, aunque se espera que aumenten en 2021. El instrumento de obras por impuestos ha contribuido además con el 18 % de inversiones en municipios PDET.

¶ También hay avance en el apoyo a proyectos productivos: 86 colectivos y cerca de 2200 individuales en curso o aprobados, que benefician a poco más de dos quintas partes de los excombatientes. Una parte

En materia de ordenamiento y desarrollo territorial, la Misión hizo propuestas en cuatro líneas: ordenamiento ambiental, social y productivo; convergencia regional y cierre de brechas rural-urbanas; desarrollo rural con enfoque territorial y consolidación de la asociatividad territorial

importante de estos proyectos se puso en marcha en 2020. El avance en proyectos productivos como sustitución de cultivos ilícitos va mucho más lentamente: beneficia apenas a un 5 % de las familias potenciales. En este frente, la erradicación forzosa sigue siendo el principal instrumento.

¶ Una segunda área donde hay avances es en el Catastro Multipropósito. El Gobierno ha conseguido créditos con el Banco Mundial y el BID para ejecutarlo, y ya se hicieron los experimentos piloto. Es esencial que en todos los municipios donde se haga se desarrolle simultáneamente el proceso de formalización de la propiedad, para superar la enorme informalidad de la propiedad rural en Colombia y su relación con el conflicto.

¶ Por otra parte, en noviembre de 2020 el Congreso aprobó en segundo debate el proyecto de ley que crea una especialidad agraria y rural en el sistema judicial, para contribuir a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y a la resolución legal de los conflictos. Esta propuesta es algo menos ambiciosa que la de una jurisdicción agraria que planteó la Misión Rural y que han sugerido otros analistas.

¶ El mayor atraso se presenta en materia de tierras. Hay progresos en la ejecución del programa de res-

titución de tierras despojadas y abandonadas, previo al Acuerdo de Paz. Se estima que ya hay decisiones sobre casi el 80 % de las 120 000 solicitudes, la mayor parte de ellas recibidas durante la administración Santos. También hay avances en formalización de la propiedad rural: se estima que se han formalizado poco más de dos millones de hectáreas de las siete que se contemplan para la década posterior al Acuerdo de Paz.

¶ En contraste, el acceso a la tierra ha sido un tema casi ausente de los pronunciamientos públicos de la administración Duque y es el reflejo de la debilidad de la Agencia Nacional de Tierras durante la actual administración. En el Fondo de Tierras se incorporaron a fines de 2020 1.2 millones de las tres millones de hectáreas que se establecieron como meta en el Acuerdo de Paz, con diferencias importantes con la administración Santos sobre cuántas de estas tierras se acumularon durante el anterior gobierno. El problema principal es que las asignaciones que se han hecho hasta ahora para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente son minúsculas. Según el informe del Congreso sobre el seguimiento al Acuerdo, solo se ha entregado el 0.4 % de lo que debería estar adjudicándose al año para cumplir con la meta de tres millones de hectáreas en doce años.

¶ Otras áreas de acción no muestran tampoco avances importantes. Una de ellas, como ya se señaló, son las vías terciarias. Otra es la reforma del sistema de transferencia de tecnología, un tema esencial dada la bajísima cantidad de campesinos que se benefician del sistema de extensión existente, según lo

Por el lado positivo destaca que el sector agropecuario fue uno de los pocos que experimentó crecimiento durante la pandemia

confirmó el censo agropecuario de 2014. Y fue vergonzoso que el proyecto de presupuesto para 2021 presentado por el Gobierno al Congreso incluyera fuertes recortes a los recursos de la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural, un tema que afortunadamente fue superado en el debate parlamentario.

¶ Vale la pena resaltar finalmente el persistente problema de cultivo de coca en las zonas rurales colombianas, al cual se agrega ahora la minería ilegal de oro. Si los programas de desarrollo rural no logran encontrar opciones económicas viables para los campesinos colombianos, la violencia continuará siendo un problema serio en las regiones correspondientes y seguirá golpeando a toda la sociedad. El asesinato de excombatientes y líderes sociales y las masacres en zonas rurales colombianas han seguido siendo un serio problema.

¶ La paz y el desarrollo rural exigen esfuerzos mucho más decididos y un liderazgo por encima de los partidos, que genere apoyo nacional y asigne los recursos públicos indispensables para el desarrollo rural. Los avances limitados indican que debe ser una de las prioridades del resto de la administración Duque y en las que la sucedan.

Referencias

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (s.f.). *Informe de gestión de Paz con legalidad, agosto 2018-diciembre 2020*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2021, enero). *¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación*, Informe 06. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2016, abril). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac. (2021, febrero). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*.

Un [...] área donde hay avances es en el Catastro Multipropósito. El Gobierno ha conseguido créditos con el Banco Mundial y el BID para desarrollarlo, y ya se hicieron los experimentos piloto



Entre la realidad y la fantasía.

La implementación del punto uno del
Acuerdo de Paz (reforma rural integral)

Juan Camilo Restrepo

Abogado y economista de la Pontificia Universidad Javeriana con estudios en derecho económico del London School of Economics. Es doctor en derecho administrativo de la Universidad de París. Ha sido profesor de las universidades Javeriana y Externado de Colombia. Además, ha desempeñado importantes cargos en el Estado, como por ejemplo: ministro de Minas y Energía (1991-1992), ministro de Hacienda y Crédito Público (1998-2000), ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (2010-2013) o jefe del Equipo Negociador del Gobierno con el ELN.

D iariamente se produce una gran cantidad de informes sobre cómo va la implementación de los acuerdos de paz. Pero a menudo resulta imposible diferenciar qué de estos informes son realmente sustanciales y qué son asuntos menores y meramente circunstanciales.

Esto hace difícil evaluar realmente cómo va la implementación del conjunto de los acuerdos de paz, y muy especialmente con lo relacionado a la Reforma Rural Integral. Las siguientes observaciones se circunscriben al punto número 1 de los acuerdos que se tituló: “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”.

¶ Una consideración inicial que nunca hay que perder de vista es que los acuerdos de paz, y en especial el punto número 1, no se hicieron pensando prioritariamente ni en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) ni en los desmovilizados. La discusión del punto número 1 —que duró cerca de año y medio en La Habana— se hizo pensando fundamentalmente en cuáles eran los compromisos de Esta-

do que debían desarrollarse a lo largo de un periodo de posconflicto a fin de inducir una transformación integral de las estructuras de propiedad, acceso a la tierra, dotación de bienes públicos y mejoras en la productividad rural que permitiera salir del atraso secular en que han vivido, y continúan viviendo aún, los habitantes de las zonas rurales colombianas.

¶ Con el fin de que lo que se diga en el presente texto esté exento de toda emotividad y de todo juicio de preferencias políticas, me voy a apoyar principalmente en documentos técnicos que se vienen divulgando periódicamente por entidades independientes, y que tienen precisamente como objetivo brindar una apreciación sin sesgos de preferencias políticas, que se basan en cifras y en indicadores que permitan vislumbrar cómo va la implementación de los acuerdos de paz.

¶ Los documentos en los que voy a apoyarme son:
a) Las evaluaciones periódicas que viene haciendo la Contraloría General de la República, la última de las cuales se divulgó en junio de 2019.

b) Los informes del Instituto Kroc (Universidad de Notre Dame), que ha recibido el mandato de hacer unas evaluaciones trimestrales a la manera como marcha la implementación de los acuerdos de paz.

c) Las evaluaciones también periódicas que vienen haciendo el Instituto Cerac (Pontificia Universidad Javeriana) y el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).

d) Las conclusiones del *Informe 1: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz: retos y recomendaciones*, realizado con el apoyo del Instituto de la Paz de los Estados Unidos, presentado recientemente al Congreso y a la opinión pública.

¶ Téngase presente también que cuando se habla de cómo va la implementación de los acuerdos de paz se está haciendo una evaluación de un proceso dinámico, que se extiende en el tiempo, de lo conocido como posconflicto o posacuerdos, y que puede durar diez, quince o más años. De manera que estamos haciendo una evaluación prácticamente de lo que se ha hecho en los primeros años de posconflicto, un proceso que, como se ve, apenas está comenzando.

¶ Pero no porque esté comenzando es menos importante: la experiencia internacional demuestra que la dinámica, el *momentum*, del posconflicto en otros procesos de paz se marca por la contundencia que reflejen los primeros años de toda etapa de posconflicto. Si comienzan rotundamente y con voluntad política desde un inicio, así siguen; si comienzan descuidadamente y sin dinamismo, así continúan. Por eso los primeros años del posconflicto en Colombia, que son en los que estamos, son tan importantes. De allí la pertinencia del ejercicio de evaluar cómo vamos. Es decir, evaluar cómo está arrancando el posconflicto, en especial, puesto que tal es el objeto de estas notas, el punto número 1 sobre Reforma Rural Integral.

¶ Una primera observación evaluativa que hay que consignar desde un inicio es que los pronósticos catastrofistas de que el gobierno del presidente Duque iba a “hacer trizas” los acuerdos de paz no se han cumplido. Los acuerdos de paz no se están haciendo trizas; no se han abandonado y, por el contrario, a diario escuchamos informaciones de que se están ejecutando con diligencia.

¶ Lo que vamos a hacer a continuación es tratar de calibrar, a partir de las fuentes de información que he citado, cómo está comenzando la implementación del punto número 1 de los acuerdos de paz.

¶ Se está viviendo una situación muy estrecha y apretada en las finanzas públicas del país, que se expresa no solamente en la manera como presupuestal y fiscalmente se están atendiendo los compromisos de los Acuerdos de La Habana, sino en muchas otras noticias del quehacer fiscal como, por ejemplo, el presupuesto general de la Nación.

1) Un primer punto que hay necesidad de clarificar es el de ¿qué tantos recursos se le están asignando al proceso de paz?, ¿son suficientes?, ¿garantizan que el proceso comience en estos primeros años con el dinamismo requerido?

2) Es necesario aclarar un asunto que podríamos denominar de contabilidad financiera. ¿Los recursos fiscales que se dice están yendo a financiar y a apoyar el proceso de paz son recursos nuevos, frescos e in-

crementales? ¿O simplemente se les está imponiendo la camiseta de recursos para implementación de los acuerdos de paz a partidas de gasto que de todas maneras iban a aparecer en los presupuestos? Pero, que no necesariamente, y en rigor, se pueden catalogar como recursos específicos para cumplir con los objetivos del posconflicto.

3) En el documento multipartidista número 1 que se presentó recientemente, puede leerse lo siguiente: “Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y el Plan Marco de Implementación, hacer realidad lo acordado nos costará \$139.1 billones, que deberán ser invertidos en un periodo máximo de quince años”.

¶ Luego de su paso por el Congreso, el plan cuatrienal de inversiones para el periodo de gobierno del presidente Duque incluyó \$37.1 billones que deberán ser destinados a la implementación de los acuerdos de paz. Es decir, durante estos cuatro años se invertirá el 26 % del total necesario para la implementación del Acuerdo.

¶ Sin embargo, según las fuentes de financiación, se tiene que solo el 65 % (\$24.3 billones) corresponden a recursos del presupuesto general de la Nación y del Sistema General de Participación. Los demás serán el resultado del Sistema General de Regalías, recursos propios de los territorios, la contribución de privados y la cooperación internacional, de ahí que no hagan parte del proceso presupuestario ante el Congreso de la República.

¶ De estos recursos, en el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno para 2020, el trazador presupuestal de paz creado por el Congreso de la República en la ley del Plan Nacional de Desarrollo contempla \$9.8 billones para la paz. Es decir, concluye este informe, que en un solo año el Gobierno estaría proponiendo invertir el 40 % de los recursos de paz para todo el cuatrienio.

¶ Sin embargo, al revisar en detalle encontramos que al menos el 41 % de los proyectos (que llevan la camiseta de programas para la implementación de los proyectos de paz) incorporan los programas de política social general, sin ninguna focalización territorial. Ejemplo de

ello son las acciones de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, el programa ampliado de inmunizaciones, el aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles, el acceso a educación superior o los programas de alimentación escolar. (Cómo va la implementación del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Farc. Una aproximación a la mirada territorial (Cuarto informe)).

¶ En otras palabras: una buena parte de los recursos que deberían ir y ser directamente focalizados a la ejecución de los proyectos de paz se están difuminando en una serie de programas sociales, que de todas maneras se iban a hacer, hubiera habido o no acuerdos de paz en La Habana y, al mismo tiempo, una parte no despreciable de las fuentes de financiación de los acuerdos de paz de tipo agrario se supone que provendrán del Sistema General de Regalías de los recursos de departamentos y municipios, de lo que haga el sector privado y de la cooperación internacional, fuentes estas que, como puede verse, resultan bastante inciertas.

Ambigüedades presupuestales

La misma preocupación sobre las ambigüedades presupuestales, aunque con otras palabras, la consigna el sexto informe técnico del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (cerac), cuando afirma:

¶ En las bases del PND se incluyó el PPI con recursos por \$ 37.1 billones que equivalen al 3.4 % del total del PPIP, pero se reitera la preocupación en cuanto a la falta de claridad sobre si estos recursos son adicionales a los ya programados por las entidades públicas, y si responden en su totalidad a la implementación del A.F., pues parece que algunos recursos corresponden a los nuevos compromisos de la política de estabilización del Gobierno Nacional y al cumplimiento de obligaciones derivadas de otras normas legales, como es el caso de la Ley de Víctimas y los decretos ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011. (Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia).

¶ El informe evaluativo titulado *No enreden la paz* trae las siguientes consideraciones estadísticas que vale la pena transcribir:

¶ Se reduce el presupuesto de las principales entidades encargadas de llevar a cabo la transformación de los territorios más afectados por la guerra. Según el proyecto de presupuesto 2020 la Agencia Nacional de Tierras sufriría una reducción del 19 %, la Agencia para el Desarrollo Rural del 13 %, la Agencia de Renovación Territorial del 10 % y la Agencia para la Reincorporación y Normalización del 7 %.

¶ Es de anotar que algunas de estas reducciones, es cierto, se explican porque la ejecución de estos presupuestos se trasladó a la Presidencia de la República.

¶ En el primer año del Gobierno Duque se ha generado acceso y formalizado un total de 73 465 hectáreas de pequeña y mediana propiedad. Esto representa el 8.7 % de lo que deberíamos estar haciendo al año para poder cumplir con la meta establecida en el Acuerdo de dotar y formalizar 10 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras.

¶ La situación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), no es más alentadora. A la fecha, durante el Gobierno Duque, con la información disponible, la inversión realizada a través de obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET (56.4 miles de millones) equivale al 0.08 % del costo total requerido para su materialización (70.1 billones).

¶ Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo, deberíamos estar invirtiendo por lo menos 4.67 billones al año. Esto significa que estamos invirtiendo al año en los PDET, el 1.2 % de lo que deberíamos estar invirtiendo para cumplir el Acuerdo de Paz. (Informe *No enreden la Paz*).

¶ La impresión que queda al leer este informe es que, así como hay una crisis fiscal generalizada que se expresa en el proyecto de presupuesto general de la Nación para 2020 en el cual, por primera vez en muchos años, las partidas de inversión de un año a otro no solo no crecen, sino que decrecen, lo mismo

**...la experiencia
internacional demuestra
que la dinámica,
el momentum del
posconflicto en otros
procesos de paz se marca
por la contundencia que
reflejen los primeros
años de toda etapa de
posconflicto**

sucede en todo lo que tiene que ver con los presupuestos para desarrollar los acuerdos de paz se les están asignando partidas insignificantes. Hay mucho cacareo, pero poca sustancia.

¶ El punto fundamental de este informe es que hay un déficit presupuestal gigantesco para atender los cometidos del posconflicto. Este déficit, para ser justos, no se ha creado solo dentro del actual gobierno: viene desde el gobierno anterior. Pero es una piedra de molino al cuello que continúa lastrando la eficiente aplicación de los acuerdos de paz.

¶ Y es una lástima. A este paso le vamos a terminar quedando bien a la paz de los papeles, pero mal al posconflicto desde las realidades.

¶ El sexto informe de la Secretaría Técnica trae la siguiente evaluación de lo que se ha podido avanzar en la práctica en los primeros treinta meses de aplicación del punto 1:

¶ En cuanto a formalización para 2019, el Plan de Acción prevé 7 000 u 8 000 predios de pequeña propiedad rural formalizados, en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional. Así mismo, se plantea otra meta de alcanzar 9 800 hectarias de propiedad privada rural formalizadas, meta muy baja comparada con el compromiso del A.F. de formalizar 7 millones de hectáreas.

¶ El PND 2018-2022 plantea como metas de formalización 23 294 “títulos formalizados sobre predios privados” y 6 325 “títulos formalizados que otorgan acceso a tierras”. Tampoco se avanza en materia de creación de la Jurisdicción Agraria, ni en la creación o fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC. En el primer caso, se está a la espera de la comisión que el Gobierno Nacional creará para revisar experiencias nacionales e internacionales en la materia, y que deberá ilustrar su decisión. En el segundo, las ZRC no son objeto de metas o lineamientos en el PND y en el Plan de Acción de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) los productos relacionados aparecen con metas y recursos en cero. (Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia).

A este paso le vamos a terminar quedando bien a la paz de los papeles, pero mal al posconflicto desde las realidades

¶ La Contraloría General de la República (CGR), a su vez, presentó el tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Según la Contraloría, el balance de la ejecución del punto 1 del acuerdo es el siguiente: “Acceso a la tierra. El AF propuso diferentes mecanismos de acceso a la tierra y estableció al Fondo de Tierras como el principal vehículo para su instrumentalización”. Adicionalmente, plantea la importancia de acceder a la tierra de manera integral, lo que implica que los beneficiarios de acceso a tierras reciban bienes y servicios complementarios, en el marco de los PDET. En materia de formulación del pilar se presentó un avance intermedio debido a que, si bien el Decreto Ley 902 de 2017 se reglamentó para definir aspectos relevantes de la política, todavía no se cuenta con el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y los ajustes normativos para la regulación de contratos u otras figuras para asignar derechos de uso presenta la aprobación del Acuerdo 058 de 2018, por parte de la ANT, en materia de baldíos inadjudicables; sin embargo, falta su reglamentación por parte de la Subdirección Técnica. En la fase de implementación de la presente estrategia el PMI contempló dos metas trazadoras, orientadas a la entrega de tres millones de hectáreas de tierras y a la formalización de siete millones de hectáreas, en los diez años de duración del AF, así como un conjunto de indicadores desagregados con enfoque diferencial relacionados con las metas. A partir del análisis de la CGR se evidenció un avance intermedio, teniendo en cuenta que el cumplimiento de este pilar es de largo plazo, y que los resultados a la fecha han avanzado en materia de formalización más no de acceso a la tierra.

Conclusiones finales

Los acuerdos de paz no se están desmontando ni se están haciendo “trizas”. Hay buena voluntad por parte del Gobierno, pero muy pocos recursos presupuestales. Todos los informes evaluativos sobre cómo va la implementación de los acuerdos de paz coinciden en

que esta va muy lentamente, y en que la restricción presupuestal ha hecho que el programa de acceso a tierras avance a ritmo muy pobre. El Gobierno anuncia diariamente pequeñas inversiones aquí y allá, y eso está bien; pero cuando se observa el conjunto hay que coincidir que se está perdiendo el dinamismo cuantitativo en el posconflicto. Si bien es cierto que el posconflicto es un programa a mediano y largo plazo, no es menos cierto que la dinámica que se le logre imprimir en los primeros años es lo que va a dar la pauta para los años siguientes. Las cifras sobre recursos efectivamente invertidos en el posconflicto muestran mucha opacidad, pues gran parte de ellos se mezclan con otras inversiones de carácter social pero que en rigor no pueden catalogarse como implementación de los acuerdos de paz.

Addendum

Desde que la primera versión de este artículo fue preparada, tanto el Instituto Kroc de

la Universidad de Notre Dame como el Cerac - Cinep, han realizado nuevas evaluaciones de la manera cómo se está desarrollando el proceso de implementación del Acuerdo de Paz de la Habana, en especial, del punto número uno dedicado a la política agraria integral.

¶ Sin embargo, las nuevas evaluaciones de estos centros independientes de seguimiento sobre la implementaciones de los acuerdos no contradicen las conclusiones centrales del artículo, a saber que, salvo lo realizado con la implementación de los PDET y del Catastro Multipropósito, el resto de la política agraria del posconflicto sigue marchando a un ritmo lento y preocupante.

¶ Por ejemplo, el Instituto Kroc en su cuarta evaluación de la implementación del proceso (“tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: Hacia la transformación territorial, diciembre 2018 a noviembre 2019”), concluye lo siguiente:

En este periodo el gobierno ha avanzado en dos temas importantes, los cuales ha incorporado en su Plan Nacional de Desarrollo (PND): la puesta en marcha de una política para modernizar el sistema catastral -que hace parte del tema de acceso a la tierra- y la continuación del proceso de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). No obstante, hay pocos avances en los compromisos relacionados con el acceso a la tierra y a los planes nacionales. Estos contienen la provisión de bienes y servicios públicos rurales con el fin de fortalecer el acceso a la salud, la educación, la vivienda y el agua potable, especialmente para las mujeres rurales.

Referencias

- Cerac. (2019). *Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final*. Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *¿En qué va el Acuerdo de paz, a un año del gobierno de Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- Fondo Sueco - Noruego de Cooperación - FOS. (2020). *Cómo va la implementación del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Farc Una aproximación a la mirada territorial* (Cuarto informe) Medellín.
- Cerac & Cinep. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá.



MIGRACIÓN

PROPIEDAD
PRIVADA

CATASTRO
MULTIPROPOSITO

COLOMBIA

TIERRAS
?

BALDIOS

FRONTERA
AGRARIA

DESARROLLO

?

¿SE PUEDE ARREGLAR EL PROBLEMA DE LA TIERRA?

**Alejandro
Reyes Posada**

Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana e investigador social con magister en sociología de la Universidad de Berkeley. Se ha desempeñado como consultor y asesor de la Presidencia de la República de Colombia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ecopetrol. Ha sido profesor en diversas universidades del país, en especial de la Universidad Nacional de Colombia.



Por qué Colombia no ha sido capaz de formalizar y distribuir equitativamente la propiedad rural? Ahora, cuando el Acuerdo de Paz con las Farc contempla hacer una reforma rural integral que formalice y distribuya mejor la tierra rural, el país no entiende cuáles son los obstáculos que impiden ejecutar esa tarea con una eficiencia razonable en favor de los campesinos.

¿Tiene el Estado la voluntad política y la capacidad operacional para solucionar el problema de la tierra? Una hipótesis que ayuda a acercarse a la comprensión del problema es que el muy deficiente sistema de cartografía y registro de los derechos sobre la tierra ha favorecido la apropiación extensiva de una minoría de familias rentistas de la tierra y ha ignorado los derechos derivados de la ocupación y trabajo de la mayoría campesina que colonizó el país, haciendo que pierdan su patrimonio y se vean forzados a migrar a nuevas zonas de colonización, liberando predios al mercado informal por una fracción de su valor real. En esta situa-

ción, los políticos, sostenidos por las redes clientelares afianzadas en los clanes familiares dueños de la tierra, tienen muy pocos incentivos para mejorar el sistema de titulación de la propiedad y menos aún para buscar la distribución justa de la tierra.

¶ El desorden e ineficiencia de los sistemas de acreditación de los derechos de propiedad ha sido funcional a una sociedad de acceso restringido, en términos de Douglas North, en la que una minoría monopoliza la tierra, paga pocos impuestos, crea poco empleo y captura el valor de la renta, que resulta de la inversión pública en el territorio. El componente principal del precio de la tierra es el costo de transferencia de los privilegios del monopolio. El mayor privilegio es la fijación de precios sobrevalorados, que a su vez transfieren la posibilidad de incrementarlos si las tierras se demandan para la producción o las obras públicas. En un mercado de tierras de esa naturaleza, los campesinos no pueden adquirir tierras productivas y tienen que migrar a otras regiones o a las ciudades, agravando los problemas sociales. Aun los agroindustriales deben buscar tierras nuevas en la periferia, como la Altillanura oriental del Vichada y del Meta, debido al alto costo de la tierra dentro del mercado. No hay duda, entonces, que la concentración de la propiedad, favorecida por la informalidad es un freno al potencial productivo, a la integración territorial y a la paz social, que el sistema político democrático debe solucionar.

¶ Los obstáculos para arreglar el problema de la tierra son formidables, en virtud de la bajísima capacidad operativa del Estado y su desigual presencia territorial. La presencia diferenciada del Estado no es un fenómeno al azar, pues corresponde a la dinámica de creación institucional de abajo hacia arriba, de acuerdo con la relativa fortaleza o debilidad de municipios y departamentos, y esta, a su vez, refleja la disposición de las élites territoriales para financiar al Estado local con los impuestos sobre la tierra. Donde hay muy poca institucionalidad estatal, o donde esta se encuentra capturada por lazos clientelistas o mafiosos, el aporte tributario de los propietarios es muy bajo y la población sufre la carencia de bienes públicos que valoricen su trabajo y su propiedad. No

sorprende entonces que el mapa de poca presencia institucional sea igual a los mapas de concentración de la tenencia en manos del latifundio poco productivo y de la periferia de la colonización campesina. Un primer gran obstáculo para la formalización de la pequeña propiedad es el manejo de las tierras baldías, que fue regulado desde comienzos del siglo XIX para poblar el territorio y distribuir rentas de la tierra por servicios militares, deuda pública o pago de obras de infraestructura. Se suponía que el Estado adjudicaría la tierra a sus ocupantes a medida que se poblaba la periferia, pero la tardanza en hacerlo creó un mercado alterno informal de mejoras, con precios que apenas pagaban parte del costo de cultivarlas.

¶ Buena parte de los 25 millones de hectáreas adjudicadas en el último siglo fueron tituladas a compradores de mejoras y otra parte comprada después a los campesinos adjudicatarios cuando fracasaban sus negocios agrarios. El resultado es que la adjudicación de baldíos no mejoró la distribución de la tenencia, cuyo índice Gini se acerca a 0.92, uno de los cinco más altos del mundo, según el censo agropecuario de 2014. La adjudicación de baldíos fue el principal instrumento de acceso a tierras para campesinos en la frontera de colonización, a veces dirigida y la mayor parte espontánea, para escapar de la violencia. La distribución propiamente dicha no superó los dos millones de hectáreas en los 35 años de reforma agraria, entre 1961 y 1994.

¶ El sector campesino no beneficiario de la reforma agraria abarca las más de dos millones de familias dedicadas al cultivo de la tierra, de las cuales el 60 % no tiene título de propiedad. Cuando el Estado desarrolla programas de formalización aparece el primer obstáculo: distinguir si las tierras son privadas, abandonadas por su dueño, y en ellas pueden hacerse juicios de pertenencia para obtener el título por la vía judicial; o si son baldías, y se puede formalizar con la adjudicación de la Agencia Nacional de Tierras. El criterio práctico para hacer la distinción es la existencia, o no, de antecedentes en el Registro de propiedad. El Registro, sin embargo, no está homologado completamente con el catastro, que contiene el plano de cada predio, y los dos sistemas no

se corresponden uno al otro. En 2016 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) hizo el estudio de títulos en Tierra Bomba, frente a Cartagena, una de las estructuras más antiguas de propiedad, y encontró que el catastro reportaba 1640 hectáreas y el registro acreditaba propiedad privada sobre 6400 hectáreas, y no precisamente de propiedad horizontal. Así, a cada hectárea en Tierra Bomba la disputan cuatro dueños simultáneos.

¶ Como muchos baldíos solían formalizarse con juicios de pertenencia, como si fueran privados, la Corte Constitucional prohibió a los jueces civiles dictar esas sentencias si la Agencia de Tierras no había clarificado antes si se trataba de baldío o privado. Con esto se frenó en seco la formalización por pertenencia y regresamos al punto de partida. La historia registral de la propiedad exige una búsqueda arqueológica en archivos manuscritos o mecanografiados, mal archivados, en ocasiones incendiados, que solo parcialmente se han copiado en medio magnético y muchos de los cuales describen los linderos con accidentes del paisaje, que cambian con el tiempo. Si esa búsqueda no arroja resultados rápidos, se afirma que no existen antecedentes registrales y se aplica la presunción de ser baldío. Así se llega al absurdo de presumir baldías pequeñas parcelas en Boyacá o Cundinamarca, habitadas durante siglos y explotadas por generaciones.

¶ Una primera solución general sería, regresando al espíritu de la Ley 200 de 1936, presumir privadas las tierras situadas en áreas de poblamiento y estructura de propiedad consolidadas, para facilitar en ellas que los jueces definan la pertenencia entre privados, y limitar la presunción de baldíos a las tierras desocupadas de la periferia agraria que, a su vez, deberían incluirse en la categoría de reservas ambientales, para cerrar la expansión de la frontera agraria de manera definitiva. Para empezar a solucionar el problema de la tierra, el país debe abandonar del todo la política de colonización, declarar el fin de los baldíos y pensar mejor en la distribución justa de los 40 millones de hectáreas de la actual frontera agraria.

¶ Para contar con los instrumentos básicos para ordenar los derechos de propiedad, el

- 41

país tiene sus esperanzas cifradas en la ejecución del Catastro Multipropósito, para el que se dispone de un préstamo por \$ 100 millones de dólares del Banco Mundial y otro por \$ 50 millones de dólares del BID. Si se calcula que con dispositivos GPS en terreno se pueden trazar los polígonos de cada predio con alto grado de precisión, aparece como primer obstáculo por superar el hecho de completar la red geodésica del país, a partir de la cual se determinan, por triangulación de los puntos del GPS, las coordenadas reales de cada perímetro predial. La red actual del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) solo tiene sesenta puntos geodésicos repartidos en la geografía nacional y se necesita escalar la red varias veces para poder usar el GPS de manera general.

¶ Actualmente hay una tensión entre los técnicos catastrales y el Gobierno, pues los primeros quieren un catastro multipropósito bien hecho, que es costoso y demorado, y el segundo quiere un catastro rápido y económico, como si se partiera de cero. Es mucho más difícil hacer un catastro cuando existe la historia documental de la propiedad y cuando esta tiene una tarifa legal, como en Colombia, donde sin título registrado no hay propiedad.

¶ Del préstamo del Banco Mundial se destinaron \$ 20 millones de dólares para tecnologías de información, empezando por la compra de espacios en la nube para las agencias públicas. Igualmente, para la integración funcional catastro-registro, siguiendo el estándar internacional Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (LADM, por sus siglas en inglés) sobre administración de la propiedad de la tierra, que puede tardar diez años, y que ha avanzado un 70 %.

¶ Algunos municipios pueden financiar el Catastro Multipropósito y se ha demostrado que la rentabilidad de hacerlo puede superar ocho a uno la inversión con el aumento del recaudo del impuesto predial. Otros requieren cofinanciación del Gobierno y en los de menor capacidad debe hacerlo el Gobierno central. Los dos primeros pueden ser gestores catastrales, siguiendo los lineamientos del Igac. Los proyectos piloto del Catastro Multipropósito, como el de Ovejas, Sucre,

**Los políticos,
sostenidos por las redes
clientelares afianzadas
en los clanes familiares
dueños de la tierra,
tienen muy pocos
incentivos para mejorar
el sistema de titulación
de la propiedad y
menos aún para buscar
la distribución justa de
la tierra**

y otros siete, han comenzado a mostrar dificultades. Para poder cartografiar con GPS, en Ovejas tuvieron que instalar un punto geodésico, y resultó muy costoso el trabajo social para clarificar la tenencia. La secuencia correcta, entonces, es comenzar por la red geodésica, que a su vez permite hacer las triangulaciones para usar los dispositivos GPS para delimitar los perímetros y áreas, actualizar el catastro y lograr la integración funcional catastro-registro. Solo así se puede hacer el ordenamiento social de la propiedad, que permitirá identificar los predios informales, los baldíos indebidamente apropiados, los territorios étnicos y las reservas ambientales, además de medir la demanda por tierras de los agricultores que carecen de ella o tienen muy poca, para incluirlos en programas de distribución de tierras.

¶ Para preparar las capacidades estatales en el mundo rural, el Gobierno creó en 2017 tres agencias: la de Tierras, Desarrollo Rural y la de Renovación del Territorio, pero lamentablemente no dimensionó bien la planta de profesionales requerida para las tareas que les definió ni su distribución territorial. El país, además, ha perdido la masa crítica de expertos en el mundo rural, por los sucesivos cambios en la institucionalidad agraria y la pérdida de interés político en la reforma agraria. Ahora esas tareas estatales se encuentran en manos de contratistas temporales por servicios, sin el entrenamiento y supervisión adecuados.

¶ En el Acuerdo de Paz con las Farc se adoptó el enfoque territorial como un paradigma nuevo para gestionar el problema agrario, que parte de reconocer la especificidad de los territorios para caracterizar y manejar el problema rural. El enfoque territorial busca valorizar las iniciativas de abajo hacia arriba y no seguir dictando políticas indiferenciadas desde el centro hacia las localidades. Cada territorio tiene

que hacer el ordenamiento productivo, el ordenamiento social de la propiedad y definir la visión de desarrollo que aproveche sus ventajas competitivas en el mercado, contando con la participación de sus distintos grupos interesados. Ese enfoque exige fortalecer las capacidades de cada territorio para gestionar su desarrollo, con la creación de una institucionalidad compartida entre los municipios que conforman cada territorio.

¶ Los compromisos estatales del Acuerdo de Paz incluyen la distribución de tres millones de hectáreas en diez años, la formalización de siete millones de hectáreas y la terminación del proceso de restitución de tierras despojadas o abandonadas. Además, la creación de la jurisdicción agraria, el catastro multipropósito y el cierre de la frontera agraria. En todos esos frentes se han dado los primeros pasos, pero los obstáculos institucionales mencionados permiten predecir que tomará más tiempo que el previsto y sus resultados incidirán menos de lo necesario para lograr el cambio social que necesita el mundo rural.

¶ Una reforma rural integral, como la que se pactó para terminar la violencia del conflicto armado, no puede hacerse sin que exista una decidida voluntad política del Gobierno y una vigorosa organización de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas para presionarla. Ninguna de esas dos condiciones existe en la actualidad. Un Gobierno cuyo capital político proviene de su oposición al proceso de paz no tiene interés en agenciar el cambio estructural agrario y la continua matanza de líderes sociales y defensores de los territorios acelera la desorganización de las comunidades rurales.

Referencias

North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton & Co.



La persistencia del problema de la tierra rural en Colombia:

¿Concepción de la política o de la implementación?

**Álvaro
Balcázar Vanegas**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido profesor de la Universidad Nacional, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana. Se desempeñó como director de la Unidad Especial para la Consolidación Territorial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Es especialista en temas de desarrollo agrícola y rural. Gracias a esto ha sido consultor para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y Usaid, entre muchas otras organizaciones internacionales

A juzgar por la abundante expedición de leyes y de normas orientadas a modificar la estructura agraria, desde la década de los treinta, Colombia da la impresión de haber estado persiguiendo la forma más adecuada de corregir las restricciones más apremiantes, relacionadas con la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra, que limitan el desarrollo de su agricultura y el progreso económico y social de los habitantes del campo.

Pero a juzgar por los resultados, es claro que, o ha carecido de la suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones necesarias, o ha escogido medios y estrategias que no pueden lograr los propósitos que declara la legislación. O ambas cosas.

¶ De hecho, sobre todo entre 1960 y 2000, con los diversos intentos de reforma redistributiva de la tierra no se logró un cambio ni siquiera marginal en la estructura de la propiedad, aunque hubo avances contra la pobreza y la marginalidad rural. No obstante, el país gastó más de \$ 3500 millones de dólares en el intento de reformar la estructura de la propiedad rural mediante la acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).

¶ Una revisión de los intentos y los resultados en redistribución de la propiedad rural desde 1960 hasta 2000 inclinan a pensar que ha faltado capacidad política favorable a la reforma agraria pero también que se han equivocado en la estrategia y la escogencia de los medios para lograr los objetivos.

1. Las intenciones aparentes de los sucesivos gobiernos se han reflejado en numerosas y periódicas reformas y ajustes legislativos, al cual más, con una mínima capacidad efectiva para lograr el tipo de transformaciones redistributivas necesarias para encauzar el desarrollo agrícola y rural hacia el progreso y bienestar de los habitantes rurales.

2. Los enfoques legislativos han cambiado su énfasis: antes de 1960 intentaron definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la tierra para fines productivos. Desde principios de la década de los sesenta hasta 1994 predominó un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada en ciertos momentos con acciones de desarrollo rural integral. La intervención estatal se dio por medio de programas de compra de predios para entregar en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización y creación, delimitación y sanea-

Los intentos y los resultados en redistribución de la propiedad rural desde 1960 hasta 2000 inclinan a pensar que ha faltado capacidad política favorable a la reforma agraria pero también que ha sido equivocada la estrategia y la escogencia de los medios para lograr los objetivos

miento de resguardos, para comunidades indígenas (véanse las tablas 1, 2 y 3).

3. En todas las reformas a la legislación se declaran las intenciones orientadas a corregir la ineficiencia e inoperancia de las entidades responsables de la redistribución, a lograr transparencia en los procedimientos, a fomentar la organización y la participación de los campesinos, a promover la descentralización, a combatir la corrupción, etc., según se ha ido atribuyendo la falta de efectividad a las fallas instrumentales y no a las fallas de concepción del problema. Sin embargo, todos esos problemas persistieron reforma tras reforma.

4. En cerca de cuarenta años de reforma agraria, desde 1960 hasta 1999, se alcanzaron los siguientes resultados:

a) Por compra y, casi en forma marginal por expropiación, se redistribuyeron apenas 1.5 millones de hectáreas. Adicionalmente se titularon 15 millones de hectáreas de tierras baldías y se delimitaron 30 millones de hectáreas para resguardos indígenas (tablas 2 y 3). Dentro de la frontera agrícola el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa.

b) Con los programas de redistribución se beneficiaron un poco menos de 102 mil familias, de las cuales más de la mitad corresponde a lo que se hizo en los últimos diez años de ese periodo. Un poco más de 430 mil familias obtuvieron títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas lograron beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas.

c) El esfuerzo fiscal de la nación por medio de presupuestos ejecutados por el Incora en los programas de redistribución ascendió a más o menos \$ 7 billones constantes de 1999 (más o menos \$ 3500 millones de dólares) (Tabla 4). En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada ascendió a más de \$ 35 000 dólares, y por hectárea redistribuida, a casi \$ 2450 dólares. Los periodos de mayor costo-efectividad son precisamente los que muestran menores logros en metas alcanzadas. La expli-

- 47

cación está en los costos fijos de la estructura administrativa (presupuesto de funcionamiento) de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no necesariamente se ajustó cuando disminuyeron los recursos para inversión.

d) Entre 1995 y 1999 tanto el costo fiscal por familia beneficiada como por hectárea redistribuida disminuyó hasta un nivel cercano a \$ 20 000 dólares por familia y \$ 1300 dólares por hectárea. Esto coincide con una disminución de la estructura burocrática del Incora, y con la implementación de políticas de adquisición de tierras por la vía del apoyo a las negociaciones directas entre campesinos y propietarios (a juzgar por la letra y “espíritu” de la Ley 160 de 1994 y las normas reglamentarias).

¶ Un estudio realizado para evaluar el impacto de la reforma agraria entre 1963 y 1999 (Balcázar *et al.*, 2000) arroja indicios de que las familias que fueron beneficiarias de programas de reforma redistributiva de la tierra no presentan una situación mejor que las familias “testigo” (campesinos pobres y sin tierra viviendo en el mismo entorno territorial, pero no beneficiarios de la reforma agraria), en cuanto a ingresos y calidad de vida. Este tema merece ser investigado a fondo, pues estaría indicando que la rentabilidad social del gasto público efectuado para redistribuir tierras pudo ser negativo.

¶ Las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente. Hoy parece más importante poner el énfasis, tanto en lo que promueve las capacidades de los campesinos (capital humano) para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar, como la provisión de bienes públicos y el ambiente institucional que favorece sus oportunidades de acceso a recursos productivos y, a la tierra en particular, no necesariamente por la vía de la propiedad.

¶ La experiencia internacional indica que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la tierra para lograr resultados significativos en la lucha contra la pobreza y la desigual-

Las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente

dad rural depende de la ocurrencia de profundas transformaciones en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto que permitan generar las condiciones institucionales y la provisión de bienes públicos territoriales que requiere el desarrollo integral del medio rural. La ausencia de esos cambios fundamentales en las relaciones de poder y en el marco de incentivos impide el logro de resultados positivos en bienestar y oportunidades de progreso mediante reformas redistributivas de la tierra, por más profundas que estas sean (Perú, Bolivia y México son ejemplos muy dicentes).

Sobre los supuestos

La necesidad de lograr un cambio sustantivo en la estructura agraria, como requisito para crear el ambiente institucional y otras condiciones necesarias para el desarrollo social, económico y político con la debida inclusión social, ha sido uno de los temas que ha logrado mayor consenso entre los estudiosos de los problemas del desarrollo de los países no desarrollados. Y aunque en la retórica siempre se habla de la reforma agraria como una política de carácter “estructural”, que va más allá de la redistribución de la propiedad de la tierra, en los hechos rara vez las acciones redistributivas fueron acompañadas de acciones para la transformación estructural de los territorios.

¶ Quizás sea necesario volver a discutir los fundamentos de la reforma agraria redistributiva de la propiedad de la tierra como requisito para encaminar a una sociedad como la colombiana en la senda del desarrollo.

¶ Lo anterior implica revisar la pertinencia actual de los fundamentos y los supuestos que llevaron a elaborar la idea de que la redistribución de la propiedad de la tierra es una condición para el desarrollo económico y social, sobre todo en el medio rural. Conviene examinar esas suposiciones, que han sido fundamentalmente las siguientes:

1. *Los factores tradicionales de la producción son las principales fuentes de creación de valor y de riqueza*

¶ En la economía de producción agrícola se ha dado por supuesto que *las energías originarias* (la fertilidad natural) de la tierra, eran la base de las diferencias de valor del trabajo agrícola, o sea el factor que diferenciaba la productividad y la producción de los trabajadores y, por tanto, la principal fuente de apropiación de la riqueza generada en la agricultura. Esto era bastante cierto quizás hasta las dos primeras décadas del siglo xx en el contexto mundial y, en Colombia, hasta finales de la década de los sesenta. Desde entonces, el formidable progreso tecnológico en la agricultura internacional ha debilitado cada vez más la veracidad de ese supuesto.

¶ Hoy en día, la contribución relativa de la tierra, como factor de producción, a la oferta agrícola, pesa poco y cada vez pesa menos; lo que ha hecho y está haciendo crecer la producción agropecuaria es el progreso del conocimiento científico y tecnológico que descubre nuevas oportunidades de aprovechamiento de los recursos y permite contrarrestar las restricciones que imponen a la producción agrícola la escasez de fertilidad natural y, en general, el conjunto de las mencionadas *energías originarias* del suelo y el medio ambiente natural. Gracias al avance científico y tecnológico la productividad del trabajo en la agricultura depende cada vez menos de la fertilidad natural y originaria de la tierra. Suelos que hace pocas décadas eran considerados “infértiles” o inadecuados para la explotación agrícola, hoy son excelentes. Un ejemplo cercano que ilustra ese fenómeno es la altillanura colombiana y los serrados brasileños.

¶ Por consiguiente, la participación de la tierra (o sea, el valor de la renta) en el valor de la producción agropecuaria tiende a disminuir y ya es una fracción minoritaria: la renta de la tierra en Colombia representa menos del

- 49

10 % del valor de la producción agropecuaria, y su tendencia es a seguir disminuyendo. Si la contribución del PIB agropecuario al producto nacional es cercana a 9 %, eso significa que la renta de la tierra representa cuando mucho el 1 % del ingreso nacional. ¿Qué tanto poder transformador puede tener el ajuste redistributivo de una fuente que explica menos del 1 % del ingreso nacional, cuando en el campo habitan todavía cerca del 30 % de los colombianos, y cerca del 40 % de ellos vive en condiciones que están por debajo de la línea de pobreza?

¶ A menos que la redistribución de la propiedad de la tierra, por sí misma, pueda elevar la eficiencia de la producción agrícola al punto de elevar drásticamente la contribución de la agricultura a la renta nacional, es claro que el impacto que pudiera derivarse de un programa redistributivo de la propiedad habrá de ser apenas marginal ante la magnitud de la pobreza y el atraso del medio rural.

2. La distribución de la propiedad de los factores tradicionales (la tierra, entre ellos) determina la distribución de los poderes político y social

¶ Al considerar que las fuentes fundamentales de creación de valor son los factores tradicionales de la producción, la *distribución de la propiedad* sobre ellos se vuelve fundamental en la determinación de la distribución de las rentas, de la riqueza, de la capacidad de control político, del poder y el prestigio social. En el mundo occidental el poder sigue a la propiedad. Los terratenientes llegaron, en consecuencia, a concentrar tanto la riqueza como el poder político y el prestigio social, en las sociedades tradicionales.

¶ La idea de que la propiedad de la tierra en Colombia constituye un factor determinante en la estructura de distribución de los ingresos de la nación, no estaría respaldada en la evidencia. Y tal vez tampoco se pueda afirmar que es una fuente importante de generación de poder político. La población del país se ha urbanizado y las actividades económicas basadas en la explotación de la tierra representan escasamente el 9 % del valor del producto nacional bruto del país, y la tendencia natural es a que siga disminuyendo. Incluso, en el campo las actividades no agropecuarias están cre-

ciendo más de prisa que las agropecuarias (cerca de la mitad de la fuerza de trabajo rural se ocupa en actividades no agropecuarias). Todo esto transforma la estructura social y debilita las posibilidades de los terratenientes para ejercer control político sobre la población, pues la tierra, como factor de producción pesa poco en la distribución de la renta nacional e, incluso, de las rentas rurales¹.

3. Como un corolario del segundo supuesto, para construir democracia, equidad económica y justicia social es imprescindible redistribuir la propiedad sobre los medios tradicionales de producción (la tierra y el capital físico)

¶ Cuando el crecimiento de la producción obedece principalmente al aumento de los factores, es decir, cuando el progreso de la productividad es muy bajo, la distribución del ingreso que se genera en un periodo se determina por la distribución inicial de la propiedad de los factores. Es por eso por lo que en el pasado la gente que heredaba la mayor riqueza seguía siendo la que mayor riqueza acumulaba y también la que más riqueza dejaba como herencia a sus descendientes. En otras palabras, cuando el progreso técnico es lento, la distribución del ingreso y la renta se hace en proporción a la distribución de la riqueza previamente acumulada. Por consiguiente, las estructuras sociales tendían a reproducirse y las posibilidades de movilidad y cambio social eran mínimas: los cambios en las estructuras sociales requerían de procesos revolucionarios que, entre otras cosas, impusieran la redistribución de los activos económicos. Las naciones que no lograron establecer instituciones que distribuyeran estos activos en forma más o menos equitativa (sobre todo en función del desempeño y no en función de la tradición) resultaron incapaces de establecer y consolidar la democracia política para regular sus relaciones sociales.

¹ Sin embargo, es necesario distinguir esta situación a escala regional: hay regiones en las cuales la estructura económica reposa en la producción agropecuaria y allí la redistribución de las tierras podría tener un efecto significativo dentro de los ámbitos económico y político regional. Pero el problema sería eminentemente regional y no de orden nacional.

¶ A medida que el progreso técnico y el cambio institucional se han ido convirtiendo en las principales fuentes del crecimiento de la producción, la forma como se distribuye el *valor creado* (ingreso nacional) obedece cada vez menos a la *distribución inicial* de la riqueza y, por tanto, de la propiedad. Las personas que más rápido se enriquecen hoy, no son las que más riqueza poseían ayer (por ejemplo, el auge de empresas tecnológicas y sus propietarios), y es muy probable que las que mayor riqueza tendrán mañana no son las que más la poseen hoy. El principal factor que está determinando la distribución del ingreso es la habilidad y la capacidad para gestionar en una forma superior los recursos productivos, independientemente de la relación de propiedad inicial sobre ellos. Es decir, la posesión de conocimiento y la habilidad para ver y desarrollar las oportunidades que ofrece la dinámica de cambio es, hoy en día, y seguirá siendo, el factor más importante en la distribución y concentración del ingreso y, desde luego, de la riqueza y el poder político (todavía es cierto en las democracias occidentales que el poder sigue a la propiedad, pero no la referida a los activos físicos). En este escenario la clave de la prosperidad y de la libertad de los seres humanos está y estará cada vez más en la calidad y la cantidad de sus conocimientos. El sector rural y las actividades agrícolas y ganaderas no son una excepción.

4. *El alto precio de la tierra, originado en las distorsiones de política y en los privilegios institucionales, asociados a la propiedad rural, impide el desarrollo de la producción agrícola*

¶ El precio de la tierra es muy relevante si hay que adquirir la propiedad como condición para utilizarla en la producción. Su relevancia es tanto para el costo social de la política redistributiva (el costo fiscal de una reforma agraria no revolucionaria depende del precio de la tierra), como para los empresarios en sus decisiones de uso para fines productivos. En consecuencia, el alto precio de la tierra impone un elevado costo fiscal a las políticas de redistribución agraria, y una barrera a la entrada del capital a la agricultura.

¶ En buena parte, el problema consiste en que el precio de la tierra no es –ni logra ser– consistente

con la rentabilidad de las actividades agrícolas. Todo lo que trate de corregir esa distorsión es deseable. Salvo los terratenientes, la mayoría considera que es necesario implantar políticas tributarias –que nunca se han adoptado en Colombia en forma efectiva– que penalizaran la concentración improductiva de la propiedad de la tierra.

¶ En Colombia el acceso del capital a la agricultura se fue produciendo unas veces mediante la compra de la tierra (transacción de los *derechos de propiedad*) y otras veces mediante formas de contratación (arrendamiento, aparcerías, etc.) que solo transfieren *derechos de uso de los servicios productivos de la tierra*, sin intercambios de la propiedad. El mercado de derechos de uso ha tenido aplicaciones en actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo ha sido hasta ahora imprescindible –con contadas excepciones, como la producción azucarera del Valle de Cauca– la adquisición de la propiedad.

¶ La pregunta que surge es: ¿La *propiedad* es una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria? Ninguna razón –ni teórica ni práctica– sugiere una respuesta afirmativa. El desarrollo de la producción no implica un *vínculo de propiedad* de la empresa o del productor con los factores de la producción. Comprar la tierra no es de la conveniencia de la empresa agrícola, pues implica “esterilizar” grandes sumas de capital y distraer parte del potencial de financiamiento de las actividades creadoras de valor. Las empresas también están prefiriendo *adquirir* solo los servicios productivos de los bienes de capital, tomándolos en arriendo a otras organizaciones especializadas (un ejemplo es el desarrollo del arrendamiento financiero de toda clase de infraestructuras, maquinarias y equipos).

¶ En la agricultura, el arriendo de tierras es una práctica antigua y se está desarrollando aún más. Además, la renta de la tierra, a diferencia del precio de la tierra, sí refleja y está determinada por la rentabilidad de la producción.

¶ Si la *propiedad de la tierra* deja de ser una condición para que se pueda desarrollar la producción agrícola, entonces ¿por qué

en Colombia, para desarrollar actividades agropecuarias y realizar inversiones que solo se pueden recuperar a largo plazo, sigue siendo indispensable la compra de la tierra? La respuesta se debe buscar en las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de *derechos de uso* de la tierra y del tipo de instituciones económicas y jurídicas que garantizan transparencia y seguridad a los derechos de propiedad en las transacciones de derechos de uso. Una mala o precaria definición jurídica de esos derechos impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. Para poner un ejemplo, en Colombia, los contratos de arrendamiento a largo plazo se perciben como una fuente potencial de incertidumbre sobre los derechos de los contratantes, por eso no se han desarrollado en el contexto de la agricultura de ciclo largo, y por eso se impone la condición de compra de la tierra para establecer cultivos permanentes. Valga señalar que las ventajas comparativas de Colombia en la producción agrícola parecen ser más claras en los cultivos permanentes.

¶ Los cuatro supuestos anteriores han inspirado, tanto a políticos como a especialistas del desarrollo económico, a promover reformas a la estructura de la *propiedad* rural, con el fin de aumentar no solo la eficiencia económica de la agricultura sino de alcanzar objetivos de equidad económica y justicia social.

¶ Sin embargo, en la actualidad los determinantes fundamentales de la capacidad de creación y apropiación de riqueza, de poder político y de generación del valor, ya no se relacionan principalmente con la distribución de la propiedad de los factores productivos sino con la capacidad y fertilidad del conocimiento y de la mente de las personas que los utilizan y gestionan para crear valor, prosperidad y reconocimiento político y social. El conocimiento se ha convertido en el principal factor de producción, en casi todas las actividades económicas que desarrollan los seres humanos. Y la agricultura no es una excepción: hoy la fertilidad de la mente de los agricultores es mucho más importante que la fertilidad natural de las tierras que cultivan.

¶ Pero el uso productivo del conocimiento requiere el acceso a los medios de produc-

Suelos que hace pocas décadas eran considerados “infértiles” o inadecuados para la explotación agrícola, hoy son excelentes. Un ejemplo cercano que ilustra ese fenómeno es la altillanura colombiana y los serrados brasileños

ción sobre los cuales se aplica para generar valor y producir riqueza. Por consiguiente, hay que distinguir entre *derechos de propiedad* y *derechos de uso*; y el tipo de movilidad que es imprescindible para el uso productivo del conocimiento se relaciona con los *derechos de uso*, lo que implica generar las instituciones o condiciones que promuevan el desarrollo de los mercados y la movilidad de los derechos de uso de la tierra, independientemente del desarrollo de los mercados de derechos de propiedad.

Tabla 1

Colombia: tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, por periodos. Hectáreas

| Periodo | Compra | Expropiación | Cesión | Total |
|------------------|------------------|---------------|----------------|------------------|
| 1962-1967 | 92.870 | 5.652 | 259.339 | 357.861 |
| 1968-1972 | 251.385 | 25.331 | 80.768 | 357.702 |
| 1973-1982 | 78.781 | 33.748 | 9.147 | 121.859 |
| 1983-1987 | 132.726 | 3.122 | 3.564 | 139.412 |
| 1988-1994 | 573.070 | 1.246 | 1.183 | 575.499 |
| 1995-1999 | 286.118 | 1.537 | 0 | 287.655 |
| 1962-1999 | 1.414.950 | 70.636 | 354.001 | 1.839.988 |

Fuente: Oficina de Planeación del Incora. Cálculos propios.

Tabla 2:

Colombia: resultados de los Programas del Incora, por periodos. Hectáreas

| Periodo | Redistribución | Titulación | Resguardos indígenas | Total |
|------------------|------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| 1962-1967 | 98.522 | 1.560.084 | 12.615 | 1.671.221 |
| 1968-1972 | 276.716 | 1.802.023 | 61.525 | 2.140.264 |
| 1973-1982 | 112.529 | 2.863.960 | 5.904.267 | 8.880.756 |
| 1983-1987 | 135.848 | 1.610.845 | 3.948.837 | 5.695.530 |
| 1988-1994 | 574.316 | 3.460.100 | 17.661.239 | 21.695.655 |
| 1995-1999 | 287.655 | 3.861.503 | 2.863.971 | 7.013.129 |
| 1962-1999 | 1.485.586 | 15.158.515 | 30.452.454 | 47.096.555 |

Fuente: Incora. Cálculos propios.

Tabla 3:

Colombia: familias beneficiadas por los programas de Incora, por periodos. Número de familias

| Periodo | Redistribución | Titulación | Resguardos indígenas | Total |
|------------------|----------------|----------------|----------------------|----------------|
| 1962-1967 | 14.358 | 46.613 | 246 | 61.217 |
| 1968-1972 | 19.634 | 76.294 | 506 | 96.434 |
| 1973-1982 | 6.770 | 97.270 | 7.667 | 111.707 |
| 1983-1987 | 8.016 | 51.218 | 15.369 | 74.603 |
| 1988-1994 | 33.670 | 92.934 | 25.930 | 152.534 |
| 1995-1999 | 19.397 | 67.796 | 15.724 | 102.917 |
| 1962-1999 | 101.845 | 432.125 | 65.442 | 599.412 |

Fuente: Incora. FNA: Fondo Nacional Agrario.

Tabla 4:

Colombia: presupuesto ejecutado por el Incora, por programas y periodos. Millones de pesos de 1999

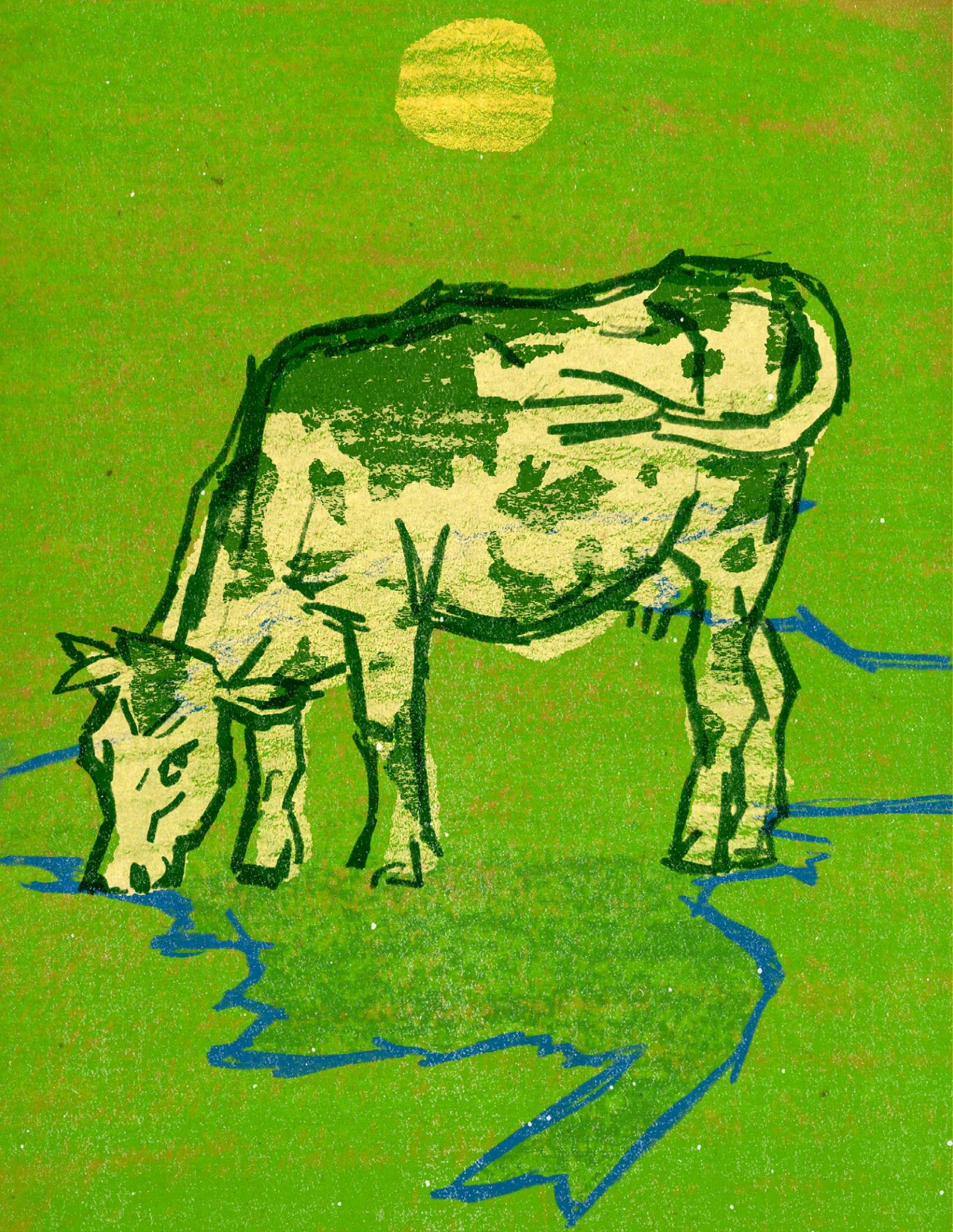
| Periodo | Redistribución | Titulación | Resguardos indígenas | Total | Promedio anual |
|------------------|------------------|----------------|----------------------|------------------|----------------|
| 1962-1967 | 795.585 | 57.045 | n.d. | 852.630 | 142.105 |
| 1968-1972 | 1.438.086 | 48.808 | n.d. | 1.486.894 | 297.379 |
| 1973-1982 | 1.522.561 | 77.571 | n.d. | 1.600.132 | 160.013 |
| 1983-1987 | 653.394 | 43.630 | n.d. | 697.024 | 139.405 |
| 1988-1994 | 1.412.777 | 93.718 | n.d. | 1.506.495 | 215.214 |
| 1995-1999 | 679.576 | 100.745 | 3.845 | 784.166 | 156.833 |
| 1962-1999 | 6.501.979 | 421.517 | 3.845 | 6.927.341 | 182.298 |

Nota: Incluye inversión y funcionamiento.

Fuente: Oficina de Planeación del Incora. Cálculos propios

Referencias

Balcázar, A., López, N., Orozco, M. L. y Vega, M. (2000). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago: Cepal



Tierra, tierra

**José
Leibovich**

Ingeniero Mecánico de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Economía de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Universidad de París, Panthéon-Sorbonne. Es consultor de proyectos de desarrollo territorial y se ha desempeñado como director del CEDE de la Universidad de los Andes, de la Unidad de Investigación en la Gerencia Técnica del Banco de la República y subdirector del Departamento Nacional de Planeación. Actualmente es director de investigaciones económicas de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Mientras la agricultura prospera, todas las demás artes son vigorosas y fuertes, pero donde la tierra se ve obligada a permanecer desierta, el manantial que alimenta las otras artes se seca”,
Jenofonte (440-355 a. de C.)

E n la Edad Media, previo al descubrimiento y conquista de América, la nobleza y el clero en Europa poseían la mayoría de las tierras más productivas, sobre las cuales se sustentaba buena parte de su poder económico y político.

En las primeras etapas, no solo tenían la tierra; también eran dueños de las personas que la trabajaban. El poder soberano de la nobleza y el clero sobre la tierra y el pueblo tenía como contrapartida la garantía de seguridad y espiritualidad (Piketty, 2019).

¶ La forma básica de ocupación española del territorio conquistado que hoy es Colombia fue urbana. En las primeras aglomeraciones durante el siglo XVI vivían españoles no-

bles, encomenderos, grandes propietarios, comerciantes y soldados con sus familias y una población indígena que los servía a la que fueron sumándose los mestizos. En las áreas rurales, las haciendas de los españoles eran extensas y allí trabajaban los indios que vivían en resguardos.

¶ Ya en el siglo XVII se habían fundado muchas de las que más adelante serían capitales de departamento donde vivían sobre todo españoles con su servidumbre. Con el crecimiento de la población y la colonización, en el siglo XVIII la población rural aumentó, en muchos casos lejos de las autoridades, donde vivían *sin Ley ni Dios* (Melo, 2020). Las autoridades de la época fueron a la saga de estos pueblos construyendo parroquias con cura y distribuyendo tierra a los residentes.

¶ Posteriormente, la Real Audiencia ejerció la autoridad en el Nuevo Reino de Granada. Nombraba gobernadores de las provincias, establecía los tributos de los indios, hacía cumplir las leyes españolas y distribuía tierras a los españoles, a los indios y arrendaba tierras. El Virreinato de la Nueva Granada se estableció formalmente en 1739. Con él, se disolvieron a final del siglo XVIII muchos resguardos para entregarlos a criollos y mestizos.

¶ Al final de la Colonia, a comienzos del siglo XIX, el país ya era un país de regiones: la altiplanicie oriental con campesinos minifundistas mestizos y agregados en las grandes haciendas de terratenientes; los Llanos Orientales con terratenientes de grandes extensiones de tierra y ganadería extensiva; en el

suroccidente, los criollos explotaban las minas del Pacífico y en las tierras altas vivían indígenas en resguardos; en la Antioquia de hoy, la principal actividad era la minería y se promovía la colonización de nuevas tierras; en los Santanderes hubo una agricultura de grandes y medianos y artesanos; el Valle del Cauca se había convertido en región de grandes haciendas agrícolas; y la Costa Caribe se había especializado en el comercio por españoles y criollos.

La tierra en la recién fundada república

Durante el siglo XIX, después de la independencia, ya como República de Colombia no hubo consenso

entre los políticos liberales y conservadores de emprender una aclaración de los derechos de propiedad de la tierra teniendo en cuenta la realidad de muchos colonos con pequeñas parcelas al lado de grandes extensiones de tierra de terratenientes, quizás porque en ambos bandos había importante representación de los intereses de estos últimos. Por ejemplo, el presidente José Hilario López, vetó una iniciativa del secretario de Hacienda Manuel Murillo Toro de repartir baldíos a colonos por inapropiada en un “país donde no había concentración de tierras” (Melo, 2020, p. 146).

¶ La sociedad y el Estado vieron la colonización de tierras que se dio a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX como una forma de progreso. Basta visitar la plaza de los fundadores en Armenia, Quindío, donde se erigió en 1939 un monumento al hacha como sinónimo de desarrollo. También de aquella época nos quedó el dicho “ni corta, ni presta el hacha”. Los ambientalistas no habían aparecido todavía con fuerza.

¶ El Estado repartió lotes y se formaron poblaciones en Antioquia, el antiguo Caldas, Cauca y Tolima donde emergió una caficultura exitosa para la exportación. Los gobiernos liberales de las décadas de los sesenta y setenta en el siglo XIX dieron prioridad al derecho del ocupante que cultivara la tierra y la reversión al Estado de las que no se cultivaran. Sin embargo, en cifras, las asignaciones de tierra a colonos fueron bajas que contrastaban con grandes

La sociedad y el Estado vieron la colonización de tierras que se dio a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX como una forma de progreso

extensiones de tierras vendidas aumentando el peso de la gran propiedad. Ya desde entonces aparecieron muchos conflictos entre ocupantes y propietarios con título, “el conflicto entre el hacha y el papel sellado” (Melo, 2020, p. 161).

¶ Desde el siglo XVIII la desigualdad en la distribución de la tierra se señaló como causa de atraso: los colonos con poca tierra no podían prosperar y los grandes se dedicaban a la ganadería extensiva de baja productividad. Con la llegada del café se confirmó la limitación de la gran propiedad por escasez de mano de obra y sin tecnología moderna terminó marchitándose mientras que la expansión del cultivo se dio en explotaciones medianas y pequeñas fruto de la colonización antioqueña.

La tierra durante el siglo XX

El problema agrario que se había incubado desde la Conquista y la Colonia con la ambigüedad en la definición de los derechos de propiedad de la tierra fue creciendo durante las primeras décadas del siglo XX. Las tensiones crecieron entre terratenientes y aparceros en la costa Caribe y entre terratenientes y colonos en las regiones de la colonización antioqueña, porque muchos de los que trabajaban la tierra suponían que estas eran baldías y por tanto podían obtener el título de propiedad. Aunque había leyes desde finales del siglo XIX que establecían la reversión al Estado de tierras no explotadas, la mayoría de las tierras habían sido entregas coloniales o títulos de compraventa no sujetos a reversión. Los dueños de estas tierras, al ver que se valorizaban por el fruto del trabajo de los colonos, reclamaban su propiedad y los expulsaban. En algunas zonas, los colonos se resistieron por la fuerza. El conflicto se agravó cuando en la década del treinta del siglo XX la Corte Suprema de Justicia decidió que había que demostrar un título originario expedido por el Estado. Muy pocas tierras tenían ese título. La mayoría eran compraventas aceptadas por la comunidad durante décadas y registradas en notarías.

¶ En ese contexto se aprobó la Ley 200 de 1936 durante la presidencia de Alfon-

so López Pumarejo, según la cual quien ocupara la tierra de buena fe y sin conflicto se presumía dueño de ella. Además, las tierras inexploradas se suponían baldías y se consideraban propietarios los colonos que las habían ocupado durante dos años previos a la Ley. Por otra parte, se decretó que todas las tierras inexploradas durante los últimos diez años revertirían al Estado.

¶ La reacción de terratenientes y muchos políticos de ambos partidos fue muy fuerte en contra de la norma por considerarla de inspiración comunista. Por otro lado, se confirmó que una parte importante de la gran propiedad sí tenía títulos, no tenía conflictos con colonos y quedó en firme. Así las cosas, en las siguientes décadas la ganadería extensiva tuvo la mayor expansión como medio para demostrar que la tierra sí estaba siendo explotada y los aparceros fueron expulsados. El periodo comprendido entre 1936 y 1945, fue de desarrollo de la gran propiedad simultáneo a una intensa colonización de los llanos orientales, el Magdalena Medio y el Urabá llenándose de plantaciones modernas de caña, banano, algodón, arroz y sorgo.

¶ La Ley 135 de Reforma Agraria de 1961, terminando el gobierno de Alberto Lleras Camargo, el primero del Frente Nacional, fue igualmente tímida en regularizar el complejo panorama de la propiedad rural. Las tierras que se expropiaran por su no explotación debían indemnizarse a precio de mercado con trámites legales complejos. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), ya creado, se dedicó en el periodo siguiente del presidente Valencia a promover la colonización de baldíos y a recuperar tierras no explotadas en los últimos diez años. Los colonos tumbaban el monte y después vendían las tierras a terratenientes. Los distritos de riego que construyó el Incora terminaron beneficiando a grandes propietarios. En fin, el equilibrio entre políticos liberales y conservadores en el Frente Nacional no permitió un proceso de reforma agraria que finalmente apoyara a los campesinos con poca tierra o sin tierra.

¶ El gobierno de Carlos Lleras Restrepo trató de revitalizar la reforma agraria convencido de que el desarrollo rural se daría reemplazando a los grandes

**Desde el siglo XVIII
la desigualdad en la
distribución de la tierra
se señaló como causa de
atraso: los colonos con
poca tierra no podían
prosperar y los grandes
se dedicaban a la
ganadería extensiva de
baja productividad**

propietarios ausentistas e ineficientes por medianos y pequeños abiertos a las señales del mercado. El Gobierno logró aprobar en el Congreso una nueva ley que hacía más fácil expropiar pagando con bonos del Estado y con trámites más sencillos. Y para ganar apoyo se creó a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc).

¶ Sin embargo, en el siguiente gobierno de Misael Pastrana Borrero, inspirado en el Plan Colombia del economista Lauchlin Currie, la reforma agraria se frenó con el Acuerdo de Chicoral, y detuvo la repartición de tierras y, a cambio, creó estímulos y protección a la modernización de cultivos como el algodón, el arroz, los aceites (soya, sorgo, ajonjolí). Para Currie la migración del campo a la ciudad era la vía del desarrollo y el apoyo a la agricultura comercial el instrumento complementario.

¶ Para superar el estancamiento en la solución al problema de aclarar los derechos de propiedad de la tierra y estimular el desarrollo agrícola se discutió la propuesta pragmática de Albert Hirschman (1963) consistente en actualizar el catastro rural para que los municipios cobraran el impuesto predial sobre avalúos actualizados y de esta forma estimular el mercado de tierras. Todos aquellos que no pudieran poner a producir la tierra y generar ingresos suficientes para pagar el impuesto deberían venderla. Los recursos recaudados deberían nutrir las arcas de los municipios y de esta manera apalancar el desarrollo local. Esta propuesta sigue aún vigente.

**La tierra en
el siglo XXI**

Desde la década de los ochenta del siglo pasado hasta hoy, el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley han complicado aún más el problema de la tierra rural en Colombia. En efecto, muchas tierras han sido usurpadas a sus anteriores poseedores o propietarios de manera violenta, lo que ha generado grandes desplazamientos de población rural a las ciudades. También, grandes extensiones de tierra se han adquirido con dineros provenientes del negocio del narcotráfico. Además, se ha promovido la deforestación en muchas regiones

- 61

El equilibrio entre políticos liberales y conservadores durante el Frente Nacional no permitió un proceso de reforma agraria que finalmente apoyara a los campesinos con poca tierra o sin tierra

del país y particularmente en la selva amazónica para desarrollar cultivos de coca para el narcotráfico y potreros para ganadería extensiva.

¶ Al finalizar el gobierno de César Gaviria se expidió la Ley 160 de 1994 que sigue aún vigente y con el primer punto del Acuerdo de La Habana firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Farc en 2016, se sigue planteando la necesidad de titular tierra a los pequeños campesinos que no la tienen o es insuficiente —en el Acuerdo quedó el compromiso de contar con un Fondo de Tierras del orden de 3 millones de hectáreas en los primeros doce años a partir de la firma que se alimentaría de tierras provenientes de la extinción de dominio a favor del Estado, tierras recuperadas a favor del Estado indebidamente apropiadas u ocupadas, tierras provenientes de la actualización de la Reserva Forestal, tierras inexploradas, tierras adquiridas por motivos de interés social y tierras donadas— y aclarar los derechos de propiedad de millones de predios que siguen en el limbo.

¶ Las cifras muestran que en el último medio siglo, la concentración de la tierra rural en Colombia ha seguido aumentando *pari passu* la expansión extraordinaria de la frontera agrícola, tal como lo ilustra la tabla 1. El número de unidades de producción agrícola menores de 5 ha pasó de representar el 63 % en 1960 a 70 % en 2013, mientras que las de más de 500 ha disminuyeron su participación de 0.7 % a 0.4 %. Al mismo tiempo el área de las unidades de menos de 5 ha redujo su participación al pasar de 4.5 % del área total en 1960 al 2 % en 2013 y las de más de 500 ha aumentaron su participación de 40.4 % a 77 %. Es importante mencionar que este aumento tan mayúsculo de las unidades de más de 500 hectáreas se debe en parte a la titulación de resguardos indígenas y de territorios colectivos de comunidades afrodescendientes.

¶ Este proceso de aumento de la concentración se dio simultáneamente con un crecimiento de la frontera agrícola del orden del 300 % al pasar de 27.3 millones de ha en 1960 a 109 millones en 2013. La mayor parte de esa expansión se ha dado tumbando el bosque nativo y la selva amazónica.

Tabla 1.

Distribución de las unidades de producción agrícola en Colombia

| Tamaño (ha) | 1960 | | | | 2013 | | | |
|--------------|------------------|------------|-------------------|------------|------------------|------------|--------------------|------------|
| | N.º de predios | % | Superficie | % | N.º de predios | % | Superficie | % |
| Menor de 5 | 756.605 | 62.6 | 1.238.976 | 4.5 | 1.668.550 | 70.4 | 2.179.867 | 2 |
| De 5 a 10 | 169.145 | 13.9 | 1.164.749 | 4.2 | 253.601 | 10.7 | 1.852.887 | 1.7 |
| De 10 a 50 | 201.020 | 16.6 | 4.210.777 | 15.5 | 327.074 | 13.8 | 7.193.560 | 6.6 |
| De 50 a 100 | 39.990 | 3.3 | 2.680.471 | 9.8 | 59.252 | 2.5 | 4.250.740 | 3.9 |
| De 100 a 500 | 36.010 | 2.9 | 6.990.471 | 25.6 | 47.402 | 2 | 9.482.420 | 8.7 |
| Mas de 500 | 6.902 | 0.7 | 11.052.383 | 40.4 | 9.480 | 0.4 | 84.251.848 | 77 |
| Total | 1.209.672 | 100 | 27.337.827 | 100 | 2.370.099 | 100 | 108.993.335 | 100 |

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios de 1960 y 2013, Dane.

Notas finales

En términos productivos la agricultura colombiana de hoy se puede caracterizar con el modelo dual de Arthur Lewis con algunas complejidades: un sector moderno (caña de azúcar, flores, aceite de palma, banano, etc.), intensivo en capital, tierra y tecnología con acceso a productos financieros; un sector tradicional (tubérculos, frutas, hortalizas, café, cacao, panela, etc.) con unidades de producción pequeñas, intensivo en trabajo familiar que vive en la informalidad; un sector intermedio en tránsito de tradicional a moderno que produce los bienes anteriores y un sector terrateniente con mucha tierra y una ganadería extensiva de baja productividad.

Las cifras muestran que en el último medio siglo, la concentración de la tierra rural en Colombia ha seguido aumentado *pari passu* la expansión extraordinaria de la frontera agrícola

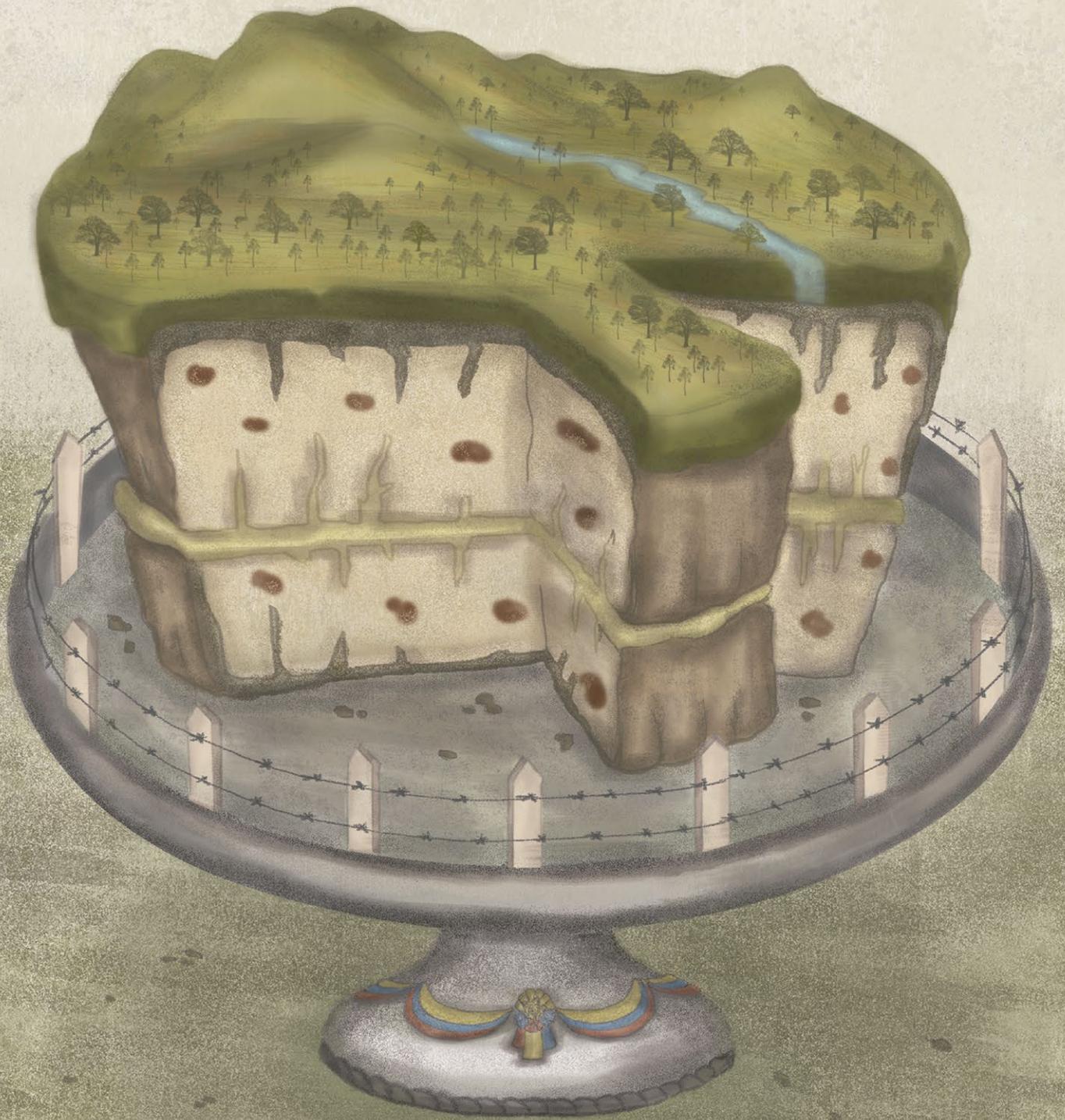
¶ Actualmente el Gobierno nacional y la Usaid desarrollan el proyecto de catastro multipropósito que busca simultáneamente actualizar el catastro y cruzarlo con el registro para formalizar millones de predios rurales. Por otro lado, la Unidad de Restitución de Tierras avanza lentamente en el proceso complejo de restituir tierras a ocupantes legítimos o propietarios que fueron desplazados por la violencia de las últimas décadas.

¶ Así como los humanos estamos marcados por la experiencia de los primeros años de vida, la nación colombiana también lo está. La forma como se dio la conquista y colonización española de estas tierras sigue pesando en la problemática de la posesión y explotación de la tierra. Los intereses de una clase terrateniente con fuerte representación política ha impedido avanzar en una reforma progresiva de modernización de la relación con la tierra. La tarea del

Estado colombiano para aclarar los derechos de propiedad de la tierra y formalizarla, titular los baldíos que han sido ocupados desde hace décadas por ocupantes de buena fe, sustraer y consolidar las reservas forestales de la Ley 2 de 1959, dinamizar el mercado de tierras mediante el cobro de un impuesto predial acorde con el avalúo de la tierra, establecer el derecho real de superficie, otorgar subsidios para compra de tierras para pobres sin tierra o con tierra insuficiente y controlar la expansión de la frontera agrícola son tareas pendientes (Balcázar y Rodríguez, 2013), además de contar con una política de apoyo en bienes públicos (vías terciarias, distritos de riego, asistencia técnica, apoyo en la comercialización, etc.) para que se desarrolle el potencial productivo del agro colombiano (Hernández y Becerra 2013 y Ocampo 2015).

Referencias

- Balcázar, A. y Rodríguez, C. (2013). *Tierra para uso agropecuario en Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: SAC-Fedesarrollo.
- Fajardo, D. (1986). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia 1920-1980*. Bogotá: CID-Universidad Nacional.
- García, M. (2020). *El país de las emociones tristes*. Barcelona: Ariel.
- Harari, Y. N. (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona: Debate.
- Hirschman A. O. (1963). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. Empleo de las armas fiscales. Extracto del capítulo 2 del libro *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*. Nueva York: XX Century Fund.
- Lleras, A. (2007). *Obras selectas. Tomo II. La cuestión social agraria*. Bogotá: Esap.
- Melo, J. O. (2020). *Colombia: Una historia mínima*. Barcelona: Crítica.
- Ocampo, J. A. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: DNP.
- Palacios M. y Safford, F. (2002). *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Piketty, Th. (2019). *Capital e ideología*. Barcelona: Ariel.
- Tirado, A. (1986). *El pensamiento de Alfonso López Pumarejo*. Bogotá: Banco Popular.



Más allá de la tierra.

Los baldíos del siglo XIX

**Rodrigo
Puyo Vasco**

Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana con magíster en Derecho y Mercado, y doctorado en Derecho de la Universidad Pablo de Olavide (España). Ha sido profesor de las universidades de Medellín, Pontificia Bolivariana, Externado de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, entre otras. Es miembro del Colegio de Abogados de Medellín, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y presidente del Comité Jurídico de la Cámara de Comercio de Medellín.

Una de las más
dramáticas
transformaciones
jurídicas con las cuales
se inicia el siglo XIX es
el cambio que sufre el
derecho de propiedad
a partir del mensaje de
Los derechos del hombre
y del ciudadano y la
expedición del Code Civile
Napoleónico (Grossi,
1986, p. 21).

Esta es una nueva concepción de derecho absoluto, individual, fruto del *ius racionalismo* y del triunfo del pensamiento liberal burgués. En el caso de las repúblicas americanas, este valor jurídico económico trasplantado se conjuga con la gran herencia territorial que recibe la República de la monarquía, genera una gran riqueza, particularmente en el caso de las llamadas tierras baldías o sea las no pertenecientes a particulares. En el caso de nuestro inicio independiente eran la casi totalidad de su geografía, con una relación tan solo de un habitante por kilómetro cuadrado, que apenas si se triplicó durante el siglo y que dio lugar a la expresión de Bolívar sobre “las soledades de Colombia”.

¶ En el final colonial, la Corona promovió la ampliación de la frontera agrícola y el poblamiento. Se encuentran propuestas en este sentido en los mandatos de la Recopilación

Indiana, que se reforzaron con el pensamiento reformista de Jovellanos, el Conde de Aranda y Pablo de Olavide en el Reinado de Carlos III, todos ellos dentro del espíritu de la cédula de San Ildefonso de 1795, que inspiró entre nosotros al reformador Mon y Velarde. En los últimos años de gobierno hispánico de la Nueva Granada se otorgaron concesiones de importancia como la Villegas y la Aranzazu en el occidente colombiano —Antioquia—, que gravitaron durante el nuevo siglo.

¶ Al poco andar independiente, un Estado pobre en frente de una casi única riqueza, como la tierra, comenzó su desprendimiento con diversos fines, finalmente con un contenido económico y muy escasa proyección de una política pública sobre el reparto y cultivo de la tierra, a pesar de las normas españolas heredadas y las primeras de la República y las que posteriormente se dictaron en 1873, que idealmente buscaban una utilización de la tierra con criterio social.

¶ Desde la Constitución de la Villa del Rosario de Cúcuta en 1821 se hizo referencia a la enajenación de bienes nacionales. En las Cartas de la Confederación Granadina de 1858 y de Rionegro de 1863, se autorizó su uso para nuevos pobladores y para el pago de la deuda pública. La Constitución de la Regeneración (1886) recobró para el Estado central todas las extensas tierras cedidas a los antiguos estados federales. López (2014, pp. 362-363) consideró esta recuperación como la mayor expropiación histórica sin indemnización.

¶ También existían propiedades indígenas, llamadas resguardos, protegidas por la Corona y de incierto manejo republicano, y las propiedades eclesiásticas, que primero se liberaron de los gravámenes de los censos en 1850, y después, con la desamortización de “manos muertas” de Mosquera en 1861, entraron al mercado inmobiliario.

¶ Sin embargo, estas grandes extensiones deshabitadas eran desconocidas en su área, calidad y características y tan solo con la Comisión Corográfica de Codazzi (1850-1859), comenzó el país a tener un mediano conocimiento de su territorio, lo cual no impidió su reparto generoso (Machado, 2019).

Esta riqueza, en buena parte, la enajenó el Estado dentro del nuevo acontecer del mercantilismo y del protocapitalismo, principalmente para estos fines:

- 1) Recompensar a los militares de los ejércitos de la Independencia.
- 2) Como incentivo para las migraciones.
- 3) Promover el poblamiento individual y colectivo.
- 4) Como elemento esencial de las concesiones de obras públicas, ferrocarriles y canales.
- 5) Como estímulo para la explotación de la quina, el caucho y otros.
- 6) En nuestra opinión, el de mayor relevancia, como herramienta para la solución de la deuda pública, principalmente la externa.

Compensación a los militares

La inició Bolívar en Angostura con el Decreto del 10 de octubre de 1817, premiando con tierras a generales y soldados. El Libertador aspiraba a “hacer a cada militar un ciudadano propietario”. Bushnell (1966, p. 307) refrenda esta destinación de los baldíos, que tuvo como uno de sus grandes beneficiarios al general J. A. Páez. El mejor balance de los baldíos entregado a militares lo presenta H. Tovar Pinzón (2015), que reseña un área de 162 616 ha entregadas a 198 militares, hasta 1853, en su mayoría a oficiales de alta graduación, y a pocos soldados. No se incluyen las concesiones que recibieron los generales Obando y Mosquera, como concesiones de obras públicas, que se explicarán adelante.

Migraciones

Desde el inicio independiente fue un anhelo de gobernantes y de las élites hacer realidad la inmigración. La promovieron Bolívar y Santander, Ospina Rodríguez, Manuel Ancizar, Mosquera, Camacho Roldán, los radicales, y Núñez. Esta tarea fallida se alejó mucho del éxito argentino impulsado por Juan B. Alberdi con su lema “poblar es gobernar”. Tal vez, la primera ley de promoción de inmigración, siempre de norteamericanos o europeos es del 13 de junio de 1823 (Recopilación granadina), que autorizaba disponer de dos o tres millones

Tan solo con la Comisión Corográfica de Codazzi (1850-1859), comenzó el país a tener un mediano conocimiento de su territorio, lo cual no impidió su reparto generoso

de tierras baldías para entregar a los inmigrantes. De los pocos inmigrantes de esa época se registra en Antioquia Tyrell Moore (Brew, 1977, p. 10), adjudicatario de grandes extensiones en el norte de la región. Su intento de poblamiento no prosperó, aparentemente por el temor de la población a inmigrantes protestantes. Igualmente, a Francisco Javier Cisneros se le otorgaron 200 000 hectáreas a través de la Sociedad Agrícola de Inmigración, anexas al proyecto del Ferrocarril de Antioquia, que adelantaba. En el contrato inicial de esta obra se contempló la concesión de extensos baldíos.

¶ En Santander, en la segunda parte del siglo, el inmigrante alemán Von Lengerke recibió con generosidad baldíos tanto para la extracción de la quina como para la construcción de caminos.

Poblamiento individual y colectivo

No existió, se insiste, lo que ahora se denomina una política pública en esta materia. En el comienzo de la República se encuentran

algunas leyes sobre repartos de tierras globales y limitaciones por personas o familias. También se dictaron normas relativas a poblamiento, relacionadas con los diversos procesos de la colonización antioqueña. Las normas con un verdadero direccionamiento socioeconómico se dictaron con el Código Fiscal de 1873 y su ley reformativa de 1874. Sin embargo, era tan confusa la visión sobre este tema, que en las memorias de Aquileo Parra como Secretario de Hacienda de 1874, y que dirigió al Congreso, expresamente manifestó: “No estimo necesaria la limitación del derecho de propiedad a los baldíos [...]. Una vez agotadas las tareas serán abandonados por sus dueños o cedidas en lotes alternados a sus nuevos pobladores”. Como se observa, los dirigentes de ese momento no estaban convencidos del propósito de las nuevas leyes.

Desde el inicio independiente fue un anhelo de gobernantes y de las élites hacer realidad la inmigración. La promovieron Bolívar y Santander, Ospina Rodríguez, Manuel Ancizar, Mosquera, Camacho Roldán, los radicales y Núñez

**Obras públicas,
ferrocarriles,
Canal de Panamá**

Fueron innumerables los caminos y, en general, las obras públicas ligadas a las concesiones de tierras baldías. La primera ley de caminos, expedida el 7 de mayo de 1845, embrión de nuestro sistema carreteable, incluía el beneficio de baldíos. En un repaso de una treintena de leyes sobre obras públicas del periodo se encuentran diversas modalidades de entrega de baldíos, ya sea por hitos construidos o en bloques. Se destacan las asignadas a los generales Obando y Mosquera para la construcción del Camino al Pacífico. También se otorgaron para los caminos al Casanare, al Puracé, al Caquetá, el del Quindío, Chiquinquirá, el Chicamocha y el río Cauca, además de los concedidos al Estado de Antioquia, para entregarlos a Francisco Javier Cisneros y al Ferrocarril Cali Buenaventura, suscritos con la Panamá Rail Road en 1850, por 150.000 hectáreas (Correa, 2010)¹.

**La quina,
el caucho y otros**

El arbusto de la quinua originario de América, Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia gozó de gran aprecio por sus virtudes medicinales que la convirtieron en un artículo de gran valor en los siglos XVIII y XIX. Entre nosotros tuvo tres épocas de apogeo en el comercio exterior: 1) 1820-1850 en la región de Cundinamarca; 2) 1867-1873, en el Tolima y en los llanos de San Martín y 3) 1880, en Santander y en algunos territorios del Tolima. En estas épocas el Gobierno central y los gobiernos de los estados federales otorgaron generosas concesiones de baldíos para la explotación de esta especie que se encontraba virgen en tierras no incorporadas a la frontera agrícola (Sandoval y Echandía, 1986).

¶ Entre 1877 y 1899, se adjudicaron cerca de 150 000 hectáreas para extracción del caucho, que sustituyó a la quina en los territorios de la intendencia de San Martín, hoy departamento del Meta.

¹ Existe una exhaustiva enumeración de la legislación de caminos elaborada por Luis Fernando Molina.

Fueron innumerables los caminos y, en general, las obras públicas ligadas a las concesiones de tierras baldías. La primera ley de caminos, expedida el 7 de mayo de 1845, embrión de nuestro sistema carreteable, incluía el beneficio de baldíos

Otra curiosidad del siglo XIX fue la propuesta del ciudadano Joaquín Díaz Escobar, que propuso al Congreso, y este estudió, de darle un medio ambiente sano a los llanos del Casanare mediante la quema de los pastizales en enero. Lo anterior lo denominaba el empleo “científico” del fuego para promover la inmigración y la colonización, para lo cual recibiría la suma de diez mil pesos y cincuenta mil hectáreas de tierra. El estudio de esta propuesta fue aprobado por la Ley 55 del primero de julio de 1878. Afortunadamente, el plan “redentor” de Díaz Escobar no progresó.

Deuda pública

Desde el inicio de nuestro andar independiente el Estado tuvo como una de sus mayores dificultades y limitaciones la carga de la deuda originada por los gastos de la Independencia sufragados con los necesarios pero gravosos empréstitos que Zea y López Méndez gestionaron en Inglaterra. Con motivo de su disolución, la deuda de la Gran Colombia fue repartida por un acuerdo o convención suscrito el 23 de diciembre de 1837, refrendado el 16 de noviembre de 1838. Colombia asumió la mitad del monto.

¶ Los ingresos del naciente Estado eran pocos y la sociedad era pobre, con restringida actividad agrícola, menos comercial, mínima industrial, con algunas explotaciones de sal y de oro. El Estado dependía en sus finanzas en gran parte del limitado comercio exterior, pues no había gran riqueza ni grandes ricos para tributar.

¶ La deuda pública era creciente e imposible de servir, por lo cual no fue de extrañar que, por ley de mayo 22 de 1826, se autorizara la utilización de baldíos para respaldar la deuda. A poco andar, se permitió en 1836 vender dos millones de hectáreas para pagarla, con un máximo de doscientas mil hectáreas por provincia y sin que la cuarta parte de las áreas colindara con ríos, caminos o fueran costaneras. Lo anterior obviamente era una adivinanza, al no conocerse el territorio. Igualmente, más

adelante se obligó a que las ventas se hicieran por suscripción de bonos de deuda externa.

¶ Al repasar las memorias de los secretarios de Hacienda de la década de los cuarenta y del inicio de la de los cincuenta del siglo XIX (2016), sobresalen las limitaciones del tesoro que hacían casi imposible el discurrir institucional. El desespero por las afugias del periodo llevó a nuestros dirigentes a idear ingeniosas formas de pago, mediante los baldíos, consideradas por José M. Plata, gran ministro y banquero, que estimaba en sus memorias a los baldíos “como la mayor y casi única riqueza de la hacienda pública [...]”. El fondo con el que cuenta principalmente el país para salir de su penoso estado al que lo tiene reducido una fuerte deuda” (López, 1992, p. 225). La primera fórmula ingeniosa fue hacer una rifa en el exterior de títulos representativos de dos millones de hectáreas de baldíos, gestión que haría la financiera inglesa Baring, y que se hizo partiendo de autorizaciones de la Confederación Granadina el 20 de julio de 1854.

¶ Una operación más audaz contempló la enajenación de treinta millones de hectáreas a la casa financiera francesa Sainte Rosé y a sus socios colombianos. El área por enajenar era la tercera parte del territorio, todavía desconocido del país, y con ello se aspiraba a cancelar la deuda externa. Estas iniciativas del mencionado José M. Plata, secretario de los presidentes Obaldía y Mallarino tuvieron grandes enemigos como José M. Samper, Manuel Ancizar, Aníbal Galindo, los periódicos *El Tiempo* y *El Granadino* (Tirado, 1976)². Finalmente, no prosperaron.

¶ Esta inmanejable deuda llevó a los gobernantes a intentar otras soluciones para salir de la moratoria y de la ausencia de créditos. Al final de la Confederación Granadina se logró un acuerdo de refinanciación de la deuda el 30 de diciembre de 1860, que incluyó como elementos de importancia negocial la cesión o asignación de baldíos a los acreedores y un intento adicional de impulsar la inmigración europea. En

² Este interesante debate puede consultarse en la extensa y versada defensa del secretario Plata “Historia, explicación y defensa de los contratos de enajenación de tierras baldías”.

los artículos 2, 5, y 9 del acuerdo de refinanciación se trata el tema de los baldíos, en forma indeterminada, siendo necesaria la revisión de los baldíos solicitados para que estos no hubieran sido adjudicados previamente. Curioso que, en medio de una ruptura institucional, el nuevo gobierno del general Mosquera finalmente hubiese aceptado y honrado este acuerdo.

¶ Después de la corta tranquilidad fiscal fruto de este acuerdo y de las expropiaciones de bienes de “manos muertas” de 1861, que llevó incluso a un superávit fiscal en 1869, el gobierno de M. Murillo Toro renegoció nuevamente la deuda, en un país más ordenado, en gran parte, por el Código Fiscal de 1873, que se estrenaba. Como lo afirma Roberto Junguito, en este nuevo acuerdo “la concesión de tierras baldías tenía al menos potencialmente mucho mayor valor económico que la de 1861” (1995, p. 163).

¶ Para rematar el periodo, como se dijo atrás, la Constitución de 1886 dispuso que el Estado central recobrará el gran tesoro de los baldíos, que estaba en cabeza de los antiguos Estados Soberanos.

Mercado de la deuda

La quiebra de 1842, de Judas Tadeo Landinez, es la primera muestra de un mercado de papeles del Estado, pues aquel

fue el primer gran especulador con títulos de deuda que finalmente no pudieron ser reconocidos por un Estado económicamente fallido. Las manifestaciones en contra de los descuentos de valor de la deuda que denunciaron Santander y posteriormente Mosquera en contra de los agiotistas, es decir, de los propietarios de bonos de deuda con gran descuento y la existencia de casas de intermediarios, en buena parte de títulos de “manos muertas” y los intentos permanentes de conversión de la deuda pública, evidencian el inicio de un mercado de capitales de títulos de deuda, entre los cuales sobresalían los títulos de baldíos³.

³ El trabajo sobre este tema de Ángela Milena Rojas Rivera, tal vez es la primera aproximación a este mercado de valores públicos.

Entre 1877 y 1899, se adjudicaron cerca de 150 000 hectáreas para extracción del caucho, que sustituyó a la quina en los territorios de la intendencia de San Martín, hoy departamento del Meta.

Una operación más audaz contempló la enajenación de treinta millones de hectáreas a la casa financiera francesa Sainte Rosé y a sus socios colombianos. El área por enajenar era la tercera parte del territorio, todavía desconocido del país, y con ello se aspiraba a cancelar la deuda externa

Reflexión final

Los baldíos han sido objeto de múltiples e importantes estudios historiográficos, como la importante obra de Absalón Machado C., el analítico ensayo de Jorge Villegas y Antonio Restrepo, el singular aporte de Catherine Legrande, todos ellos enfocados en la tierra y en lo agrario; los estudios de José Antonio Montalvo, Guillermo Amaya Ramírez, Mardonio Salazar y Diego Mendoza Pérez, en lo jurídico; los aportes de Marcos Palacio, J. Parsons, E. Santa, Jane Rausch, A. López Toro, Hermes Tovar, J. C. Vélez Rendón, en poblamiento y migración, y las obras generales de Jorge O. Melo, José A. Gaviria, M. Deas, F. Safford, Luis Ospina, Álvaro Tirado M. y Salomón Kalmanowitz.

¶ Sin embargo, parecería faltar una investigación sobre el papel de los baldíos en las finanzas públicas y en las economías privadas, que revise cómo el nuevo bien patrimonial, el derecho a las tierras, al cual se accedía a través de los títulos que las representaban, constituyó una herramienta desconocida, de gran utilidad y, por qué no decirlo, indispensable para los reconocimientos de deudas con los militares, para la promoción y desarrollo de las obras públicas y de cultivos, para los intentos de impulsar la inmigración y como un factor decisivo para el manejo de la deuda pública, que incluso dio lugar a la creación de un incipiente mercado nacional de capitales.

Referencias

- Bushnell, D. (1966). El régimen de Santander en la Gran Colombia. Bogotá: Tercer Mundo.
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. Ley del 14 de febrero de 1874 "Que hacen el estado soberano de Antioquia varias concesiones como auxilio al ferrocarril que ha contratado para poner en comunicación el interior del Estado en el río Magdalena". Bogotá: *Diario Oficial* 3156.
- Cordero, E. (2008). *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad*. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.
- Correa, J. S. (2010). Inversión extranjera directa y construcción, el caso del Ferrocarril de Panamá. *Estudios Gerenciales*, 26(115), pp. 141-160.
- Grossi, P. (1986). *Historia del derecho de propiedad*. Barcelona: Ariel.
- Junguito, R. (1995). La deuda externa en el siglo XIX. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- López, Á. (1992). *El derecho de propiedad*. Madrid.
- López, L. F. (1992). *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- López, M., Alfonso. (2014). *El constitucionalista. Selección de escritos*. Bogotá: Universidad del Rosario, Mincultura.
- Machado, A. (2009). *Ensayo para la historia de la política de tierras en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Meisel, A. y Ramírez, M. T. (2016). *Memorias de hacienda del tesoro de la Nueva Granada de Colombia*. Bogotá: Banrepública.
- Molina, L. F. (1995). *Caminos reales de Colombia*. Bogotá: Fondo Fen.
- Plata, J. M. (1856). Plata "Historia, explicación y defensa de los contratos de enajenación de tierras baldías". Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos.
- Rausch, J. (1999). La frontera de los llanos en la historia de Colombia 1830-1930. Bogotá: Banrepública.
- Rojas, A. M. (2015). *Deuda pública interna en Colombia. Moneda y finanzas 1840-1851*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Sandoval, Y. y Echandía, C. (1986). Historia de la quina desde una perspectiva regional. Colombia. 1850 - 1882. *Anuario de Historia*, 13-14.
- Tirado, Á. (1976). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Medellín: La Carreta.
- Tovar, H. (2015). *Que nos tengan en cuenta*. Bogotá: Universidad de los Andes.



Entre la esperanza y la frustración. Ley de tierras de 1936

**Absalón
Machado**

Economista de la Universidad de Antioquia con magister en Economía de la Universidad de Chile. Es investigador reconocido en temás agrarios y agroindustriales. Profesor de la Universidad de Antioquia y profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Fue director de la Oficina de planeación del Ministerio de Agricultura, consultor en desarrollo rural de la FAO, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Premio Ciencias Sociales y Humanas de la Fundación Alejandro Ángel Escobar (2013).

En los años treinta cuando se expidió la Ley 200 de 1936, el problema agrario se caracterizaba por una inadecuación de la estructura agraria a las necesidades del desarrollo industrial y la ampliación del mercado interno. La producción agropecuaria estaba en manos de pequeños productores (campesinos, aparceros, arrendatarios y colonos) que mantenían una economía de subsistencia sin capacidad de generar productos para la industria y un mercado interno más amplio.

Esa producción se sustentaba en unas relaciones de producción que ataban la mano de obra a la tierra e impedían su movilidad y la formación de un mercado de trabajo para el desarrollo nacional y urbano. El problema agrario se tomó la escena política y se visualizó por primera vez como un problema nacional, pues impedía la penetración del capitalismo en el campo.

¶ Los conflictos entre aparceros, arrendatarios y colonos con los terratenientes y propietarios que se habían apropiado de las mejores tierras, en un proceso dudoso de titulaciones de baldíos, se habían exacerbado con la construcción de obras públicas y la crisis económica derivada del *crack* de la bolsa de Nueva York en 1929, que generó la caída de los precios del café, principal producto de exportación del país. El ascenso del Partido Liberal en 1930, después de un periodo de conservatización de la República desde la terminación de la Guerra de los Mil Días, abrió nuevas perspectivas de tratamiento diferente de los problemas sociales, aupados por el surgimiento de movimientos políticos socialistas, sindicatos y el partido comunista desde mediados de los años veinte. Soplaban vientos de cambio, y al Partido Liberal se le presentó la oportunidad de impulsarlos.

¶ Ese proceso de modernización requería una mayor intervención del Estado en la economía y la sociedad, lo cual empezó a configurarse con la reforma constitucional impulsada en el gobierno de López Pumarejo (1934-1938), que le dio al Estado herramientas para introducir transformaciones en el tratamiento de los derechos de propiedad, en la tributación nacional, la educación, el reconocimiento de organizaciones sindicales, y en otros aspectos cruciales del desarrollo.

¶ La Ley 200 expedida después de un intenso debate en el Legislativo, contaba con el antecedente de un proyecto de ley presentado por el gobierno de Olaya Herrera en 1933, que presumía que toda la tierra era de dominio público, buscaba estimular su uso económico, establecía la extinción de dominio a diez años y una prescripción adquisitiva del dominio a cinco años; además establecía nuevos límites a la titulación de baldíos. La Ley expedida en 1936 fue una respuesta a los conflictos agrarios intensificados

desde mediados de los años veinte, y las necesidades de modernización del sector rural. Colonos, aparceros y arrendatarios buscaban acceder a propiedades que consideraban baldíos, y mejorar sus condiciones de trabajo en las haciendas. Los propietarios alegaban haber adquirido sus títulos de manera legítima y defendían sus derechos de propiedad. El Estado terció en favor de ambos, con un sesgo hacia los propietarios agrupados en el Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas organizado a los pocos meses de posesionado López Pumarejo, y luego convertido en la Acción Patriótica Económica Nacional (Apen).

¶ Los propietarios, liberales y conservadores, pretendían defender los derechos de propiedad, buscar una menor intervención del Estado en la economía, mantener una baja tributación y combatir las formas organizativas consideradas por ellos comunistas o de izquierda y, según sus criterios, desestabilizar el orden institucional. Su intensa discusión con López Pumarejo y en el Congreso de la República, hizo que la Ley 200 de 1936 terminara siendo más un instrumento jurídico que una reforma agraria distributiva como el país requería para avanzar en su proceso de modernización y desarrollo nacional, en el que López mostraba interés para sacar el país de las herencias coloniales que aún arrastraba.

¶ La Ley 200 no tenía por objeto expropiar a terratenientes y latifundistas para repartir tierras entre campesinos y jornales, sino hacer un ordenamiento jurídico de los derechos de propiedad y darle a la tierra su función social definida en el Acto Legislativo N.º 1 expedido en el mismo gobierno de López que introdujo cambios en la Constitución de 1886.

¶ En concordancia con la Ley y la reforma constitucional, sus principales aportes fueron: 1) establecer a favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los que se dejara de ejercer posesión y uso económico durante diez años continuos; 2) reafirmar el concepto de la reforma constitucional de que la tierra es una función social; 3) la prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, las posea y explote

La Ley expedida en 1936 fue una respuesta a los conflictos agrarios intensificados desde mediados de los años veinte, y las necesidades de modernización del sector rural

**El problema agrario
se tomó la escena
política y se visualizó
por primera vez
como un problema
nacional, pues impedía
la penetración del
capitalismo en el
campo**

durante cinco años continuos; 4) el reconocimiento de mejoras hechas por aparceros y arrendatarios en el caso de lanzamientos o expulsiones; 5) el establecimiento de jueces de tierras para dirimir los conflictos con los propietarios. Según el criterio de Catherine Legrand, lo que hizo esa ley fue legitimar las estructuras agrarias existentes, conferir las bases legales a muchas propiedades constituidas mediante la apropiación de baldíos en el último siglo, y crear el escenario para el desarrollo futuro del campo a partir de grandes propiedades.

¶ Con base en la ley se realizaron parcelaciones de haciendas especialmente en Cundinamarca y Tolima donde los conflictos fueron intensos, muchas fincas se convirtieron en ganadería extensiva para salir de aparceros y arrendatarios, que se consideraban una amenaza a los títulos de propiedad; los jueces de tierras no tuvieron mayor proyección por dificultades administrativas y falta de recursos, y los conflictos agrarios, si bien disminuyeron en intensidad, no des-

aparecieron. No sobra agregar que el mismo López Pumarejo en su segundo mandato aprobó la Ley 100 de 1944 expedida por el Legislativo que ampliaba a quince años la figura de prescripción del dominio, con lo cual esta medida no se aplicó y permitió que se mantuvieran grandes explotaciones subutilizadas, mal explotadas y en ganadería extensiva.

¶ El problema agrario y la desigual distribución de la propiedad no se resolvieron, al contrario, siguieron consolidándose con la ampliación de una frontera agraria de otorgamiento de baldíos en amplias extensiones, la conversión de tierras agrícolas en ganadería extensiva y la gran debilidad de la institucionalidad pública para emprender cambios en esas estructuras. El problema se aplazó y se hizo más complejo a medida que el país fue entrando en la violencia partidista desatada desde los años treinta, y acentuada a partir de los cuarenta con el fracaso de la denominada República Liberal.

Referencias

LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y SU PROBLEMÁTICA

**Fabio
Zambrano**

Historiador y economista, magíster en Historia de América Latina en la Universidad de París I. Profesor invitado a la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Humanas en Francia y en la Universidad de la Sorbona, París. También ha sido conferencista en la Universidad de Columbia, EE. UU. y en la Universidad Católica de Caracas. Es profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia y, actualmente, director del Instituto de Estudios Urbanos de la misma universidad.

En contravía de
la tendencia
latinoamericana
de concentrar el
desarrollo urbano en
una gran ciudad capital,
en sus casi cinco siglos
de historia urbana
Colombia ha mostrado
una clara tendencia a la
descentralización de su
urbanización.

Además, las primacías urbanas no han sido permanentes y presentan una propensión a la sustitución de centros de poder. Veamos cómo se llega a esta permanente composición y recomposición del urbanismo colombiano.

¶ Una de las paradojas del poblamiento colombiano ha sido la ausencia de ciudades prehispánicas. Al contrario de lo acontecido en los altiplanos de los Andes centrales, así como en Mesoamérica, donde se desarrollaron poderosos Estados y magníficas ciudades, en el actual territorio de Colombia y en su reemplazo, el poblamiento se realizó de manera dispersa, organizado en cacicazgos, como se dio en los altiplanos. En las tierras bajas el poblamiento, en general, se presentó bajo la forma de nómadas cazadores y recolectores.

¶ Con la dominación española, por tanto, se dio inicio al establecimiento de un sis-

tema urbano, que constituyó la columna vertebral del orden territorial. En una estricta jerarquía vertical, que expresaba la concepción del poder, el orden urbano establecido estaba organizado en ciudades, villas, parroquias y pueblos de indios, donde la primera se encontraba en el ápice del poder territorial y de ella dependía el resto de los centros urbanos. Este ordenamiento territorial expresaba la metáfora del poder español, en cuya cabeza se encontraba el rey y de él se desprendían el resto de miembros del cuerpo político. El ordenamiento territorial, por tanto, expresaba lo que se concebía como orden, tanto en el conjunto del territorio dominado por España, como en el interior de las ciudades y villas, puesto que el espacio urbano igualmente se organizaba de manera jerarquizada. Desde la plaza mayor, diseñada como un recipiente contenedor de los símbolos de la dominación española, los urbanistas coloniales habitaban el espacio urbano según su pertenencia a los estamentos sociales. A mayor primacía social, se vivía más cerca de la plaza mayor, comenzando por el fundador cuya residencia se encontraba en este lugar y a la sombra de la iglesia-catedral.

¶ El establecimiento del orden urbano fue particularmente exitoso en los lugares habitados por sociedades sedentarias, como los altiplanos de Santafé y Tunja, Pamplona, Pasto y Popayán. En el occidente se fundaron ciudades mineras para explotar los placeres auríferos. A lo largo del valle del río Magdalena se fundaron algunos puertos y en la costa Caribe fueron erigidas tres ciudades puertos: Cartagena, Santa Marta y Riohacha. El éxito de estas redes urbanas contrastaba fuertemente con las dificultades de establecer la sociedad mayor española en las tierras bajas donde habitaban poblaciones nómadas, y allí los esfuerzos urbanizadores españoles encontraron fuertes resistencias, como sucedió en la Amazonia, Orinoquia, Pacífico, valle del río Magdalena y gran parte de la llanura Caribe.

¶ La estrategia urbanizadora que impuso España consistió en establecer centros urbanos allí donde había recursos en densidades suficientes para explotar. En consecuencia, las ciudades administrativas se fundaron en los territorios de altas densidades de

indígenas sedentarios; en el occidente se crearon ciudades, y en el río Magdalena y la costa Caribe los puertos. Esto dio como resultado una amplia presencia del Estado español en el espacio neogranadino, muy útil para la utilización de los magros recursos del Imperio. Pero, al mismo tiempo, creó un sistema urbano fragmentado en el que las primacías urbanas se encontraban dispersas en todo el territorio. Vale decir, no había un gran centro de poder porque este estaba disperso en diversas ciudades. Así, Cartagena, el gran puerto en el Caribe y bastión fortificado, no tenía mayores relaciones con la capital, Santafé de Bogotá. A su vez, Popayán, dominante de los ricos veneros auríferos del occidente, disponía de sus propias rutas comerciales. De tal manera que la capital resultaba ser más el centro formal del poder que una ciudad donde se concentraran las primacías económicas, demográficas y sociales.

¶ Si este sistema se encontraba profundamente fragmentado, esto se incrementó desde mediados del siglo XVIII. En efecto, desde mediados de esa centuria se inició un fuerte proceso de crecimiento demográfico y de expansión territorial que se expresó en varios procesos de colonización. En el Caribe un impresionante empuje ocupó las llanuras del Sinú y otro la ribera del río Magdalena. En respuesta a las amenazas de la ruralización mestiza, que en estas provincias se expresó como arrojamiento, la Corona envió a funcionarios a que urbanizaran a estos campesinos y como resultado de ello surgieron numerosas poblaciones que luego dieron origen a prósperas ciudades, como Montería, por ejemplo.

¶ En las provincias del centrooriente este fenómeno tuvo otras expresiones, como el fortalecimiento de parroquias y villas que disputaron la primacía de las ciudades. Este fue el caso de El Socorro y San Gil, que competían con el poder de Vélez y Tunja, así como Cúcuta empezaba a posicionarse como el nuevo epicentro e iniciaba el desplazamiento de Pamplona y la Villa del Rosario.

¶ En los Andes centrales sucedió otra profunda transformación territorial consistente en la colonización antioqueña de donde resultaron el establecimiento de numerosas poblaciones en las vertientes

Una de las paradojas del poblamiento colombiano ha sido la ausencia de ciudades prehispánicas

La guerra de independencia incidió de manera contundente en las estructuras urbanas. Por una parte, el conflicto golpeó a las ciudades poderosas, como Cartagena y Popayán por ejemplo, y por otra cambió de manera radical la vida urbana con la instauración de la República

cordilleranas de esas montañas. El desplazamiento hacia el sur de los pobladores pronto se encontró con otra corriente de poblamiento que procedía de las provincias del sur.

¶ Todo esto dio como resultado el surgimiento de nuevas centralidades urbanas que disputaron el orden soñado por España al iniciar el siglo xvi. Algunas villas como Mompox discutían la autoridad de Cartagena de imponerse en esta provincia, como también lo hacía Medellín frente a Santa Fe de Antioquia, así como las villas y parroquias de los valles del Fonce y del Suárez, que subvertían el orden tradicional. Estos replanteamientos del orden político y económico que se sucede desde mediados del siglo xviii concluyeron en la crisis de la independencia, porque estas tensiones alimentaron el conflicto conocido como la *Patria Boba* que expresaron, por la vía del enfrentamiento militar, las disputas por las nuevas primacías urbanas.

¶ La guerra de independencia incidió de manera contundente en las estructuras urbanas. Por una parte, el conflicto golpeó a las ciudades poderosas, como Cartagena y Popayán por ejemplo, y por otra cambió de manera radical la vida urbana con la instauración de la República. El triunfo de las armas en 1819 implicó la instauración de una nueva legitimidad al sistema político al establecer el principio de que el poder se deriva del pueblo. Con ello surgió un nuevo actor social, el ciudadano, que expresaba su opinión en el espacio público, y legitimaba el sistema mediante el ejercicio del voto, base de la representación política.

¶ De esta manera, al mismo tiempo que estaban cambiando las primacías urbanas desde mediados del siglo xviii, cambio acelerado por la destrucción de la guerra, las ciudades iniciaron una transformación profunda con el nuevo actor, el ciudadano, con la resignificación de los espacios urbanos, al introducirse el espacio público, y con las movilizaciones políticas de los partidos políticos fundados en 1848 y 1849. Todos estos cambios transformaron de manera definitiva la vida urbana.

¶ Como si esto no fuera suficiente, desde mediados del siglo xix se inició la economía exportadora y con

ello se introdujo una nueva fuerza transformadora de las primacías urbanas. En efecto, la economía cafetera se convirtió en una nueva fuerza de urbanización, y con ella surgieron nuevos centros urbanos que crecieron muy rápidamente y se convirtieron en prósperas ciudades como Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira, Armenia, Líbano, y de manera sorprendente, Barranquilla. Ya no eran las ciudades de los altiplanos, como en la Colonia, las ciudades primadas, sino las de vertiente, las que comenzaban a jalonar la vida urbana.

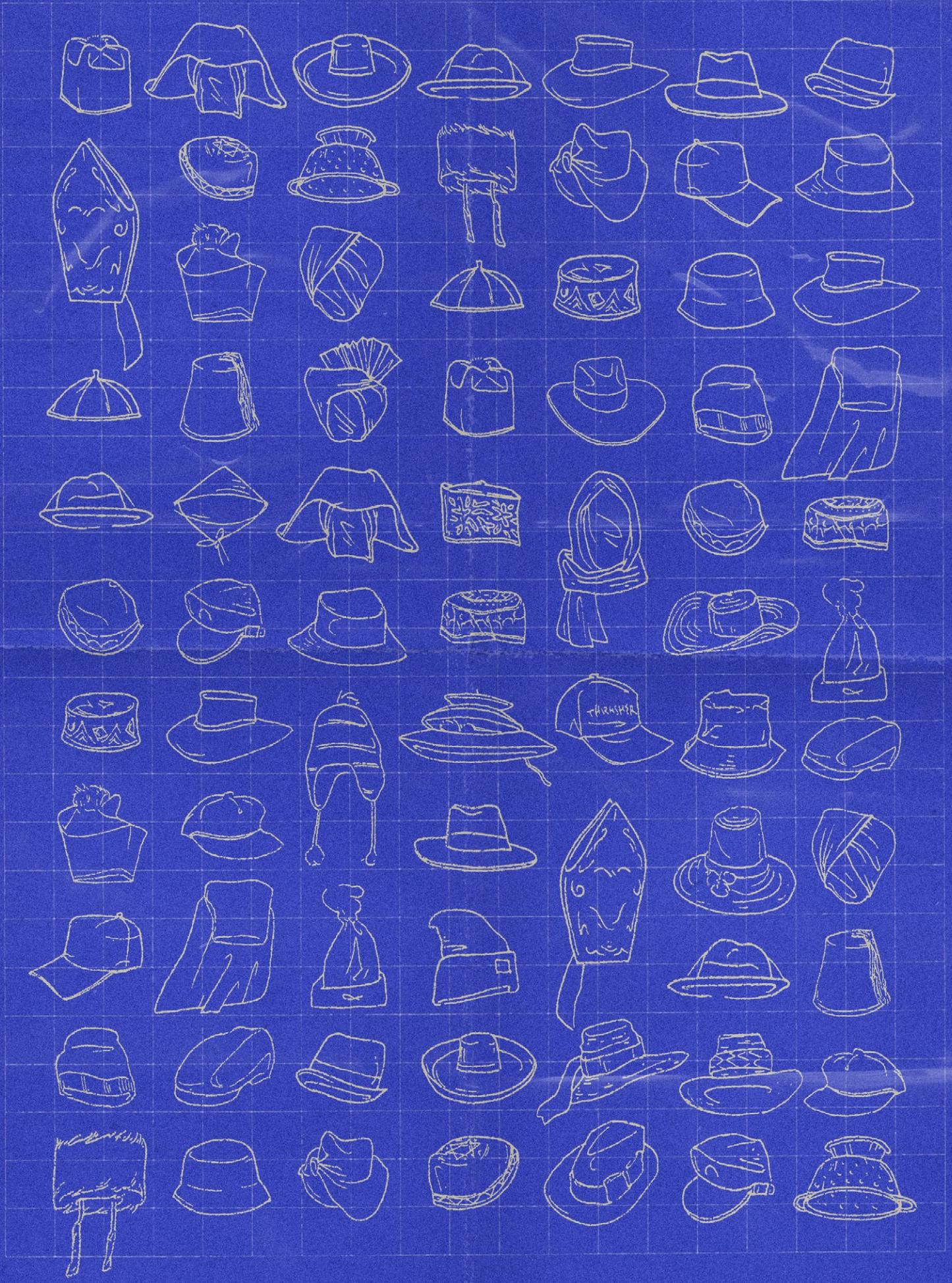
¶ Sin embargo, todas estas sucesivas dislocaciones del orden urbano presentaban una continuidad bastante singular. Este fue el caso de Bogotá, que no solo mantuvo su condición de capital sino que fue la ciudad que más creció en el tránsito de la Colonia a la República. Gracias a su localización geográfica, se convirtió en una especie de puerto de montaña que controlaba las comunicaciones entre el centrooriente, agrícola y artesanal, y el occidente, minero y agroexportador. Además, la disposición de los recursos que le proporcionaba el rico altiplano cundiboyacense, se convirtió en el centro de la modernización agrícola que se inició en la segunda mitad del siglo XIX.

¶ Consecuencia de ello es que el primer gremio empresarial, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), naciera en esta ciudad. A estos atributos hay que sumarle la alta densidad institucional derivada de ser el centro del Estado republicano. Una caracte-

Desde mediados del siglo XIX se inició la economía exportadora y con ello se introdujo una nueva fuerza transformadora de las primacías urbanas

terística de la capital era que ofrecía servicios educativos, era sede de colegios y de universidades, y el lugar donde se fundó la Universidad Nacional en 1867, que constituyó la simiente de la educación pública nacional. Más tarde, la creación del campus universitario en 1936 formó parte de la celebración del IV centenario de la fundación de Bogotá y fue una de las piezas urbanas de ampliación del espacio público, mostrario de la ciudad moderna y ejemplo para el resto del país.

¶ El surgimiento de las metrópolis regionales, a saber, Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá, complementadas luego con la reciente consolidación de Bucaramanga, y un amplio grupo de ciudades intermedias, nos mostró que hemos estado, hasta ahora, exentos de la *macrocefalia* urbana que caracteriza a buena parte de Latinoamérica. Además, nuestro relato ha buscado mostrar cómo han sucedido varias dislocaciones de las redes urbanas y han surgido nuevos epicentros, en una constante sustitución de primacías urbanas, relativamente efímeras. Hoy, iniciando la tercera década del siglo XXI, observamos cómo algunas ciudades de reciente prosperidad, como Medellín, han ralentizado su crecimiento y son las ciudades de la frontera agraria de Urabá las que más crecen, lo que nos muestra las rápidas transformaciones que ha tenido, y continúa teniendo, el sistema urbano colombiano.



Diversidad y pluralidad.

Realidades de Colombia
en el siglo XXI

**Carlos Alberto
Patiño Villa**

Doctor en filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana, con maestrías en Lingüística y Filosofía Política Contemporánea de la Universidad de Antioquia. Es profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, en donde se ha desempeñado como director del Instituto de Estudios Urbanos, director de Unimedios, director de la Oficina de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales. Es investigador vinculado al Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España.

En los debates con los que se construye la vida política colombiana, entre intelectuales, periodistas, gobernantes y políticos en liza, se ha mantenido la idea de que la sociedad colombiana es de carácter más bien homogéneo, que en general conserva ideas políticas, valores culturales y preferencias sociales heredadas, dependiendo de quién haga las aseveraciones, o bien del siglo XIX o bien de la primera mitad del siglo XX.

Esta suposición, que para muchos es verdad, parte de premisas falsas, se niega a ver la inmensa diversidad regional que ha arrastrado el intento de construir un país desde su fundación en las primeras décadas del siglo XIX, y adicionalmente parece asumir que la sociedad colombiana se mantiene al margen de lo que sucede globalmente, sin enfrentar discusiones, modas, ideas o valores culturales que circulan globalmente.

¶ Al contrario, la realidad de la sociedad colombiana es bien diferente si se mira con base en los datos que algunas investigaciones pueden arrojar sobre aspectos como la pluralidad religiosa, la diversidad étnica o la composición demográfica territorial que se ha venido dando en el país durante las décadas transcurridas desde los años sesenta hasta hoy.

¶ Esta situación deriva de las transformaciones producidas en medio de un creciente proceso de secularización, que ha permitido la separación, ya incuestionada, entre la Iglesia católica y el Estado colombiano, incluso a pesar de que perviva el concordato como relación especial a manera de tratado internacional, entre la Santa Sede, como representante de la Iglesia católica y el Estado colombiano. Desde los cambios políticos iniciados en la década de los sesenta, las ideas que propugnan por una integración de las premisas y los valores del catolicismo dentro de las acciones de gobierno del Estado colombiano prácticamente han desaparecido o son marginales. Ello ha incidido en el hecho de que Colombia haya venido otorgando un nivel de reconocimiento y trato equitativo a los representantes de las diversas confesiones religiosas que se registran ante el Ministerio del Interior.

¶ Un punto interesante de la diversidad de cultos es que esta puede tener una relación de soporte con el otro hecho mencionado: el crecimiento demográfico, que de forma específica se ha concentrado en las ciudades, consolidando a la sociedad colombiana como una de carácter específicamente urbano por encima de la población rural, rompiendo con ello la idea de una sociedad mayoritariamente campesina o de fuerte arraigo campesino, como sostuvieron diversos trabajos sociológicos hasta las décadas de los setenta y ochenta e incluso en 1990. Esta perspectiva también supera el análisis de la pluralidad únicamente desde el reconocimiento de las comunidades indígenas que, aunque juegan un papel importante, no determinan la diversidad de manera global, pues se estima que representan apenas un 3,4 % de la población del país, asentada en varias ciudades.

¶ El crecimiento demográfico se dio por dos razones: una fuerte migración del campo a la ciudad, en la

que intervinieron diferentes motivaciones y situaciones para generar movilizaciones internas, como la industrialización acelerada del país, lo que obligó a un masivo traslado de la mano de obra disponible, sobrante o en busca de nuevas ocupaciones, que se encontraba en el campo; también intervinieron en esa migración razones determinadas por las diferentes etapas y formas de la violencia campesina, en la que la lucha por la propiedad rural, la disputa por las tierras disponibles en las fronteras agrícolas, y la consolidación de formas agropecuarias de explotación hacían inviable una economía local de pequeña escala. Sin embargo, es importante anotar que, como también lo han señalado diversos trabajos históricos, contrario a esta lógica, la economía cafetera permitió el surgimiento y consolidación de una forma de producción que se basó en la participación de un gran número de productores campesinos poseedores de pequeñas y medianas fincas en una buena parte del territorio nacional, lo que incidió en la formación de ciudades cuya economía gira en torno al mercado del café, incluyendo insumos, derivados y turismo.

¶ Sin embargo, entender el crecimiento demográfico urbano y su consolidación solo como un hecho determinado por la migración campesina, sin perder la importancia de dichas transformaciones, es limitar la comprensión del surgimiento de una cultura urbana que ha permitido que la secularización alcanzada encuentre diferentes vías de expresión, lo que ha posibilitado que la sociedad colombiana se reconozca en una diversidad que solo permite lo urbano. Una consecuencia de esta diversidad en relación con el crecimiento demográfico ha sido que Bogotá, como capital del país, ha pasado de ser únicamente la ciudad en la que se asienta el poder nacional, desde la década de 1870, a ser una ciudad que de alguna forma representa al país, está habitada con personas provenientes de diferentes regiones, con presencia de una amplia pluralidad de confesiones religiosas, de distintos grupos sociales basados en identidades compartidas y diferenciadas. Incluso allí y en el país ha crecido la presencia de comunidades de extranjeros que se han asentado de forma permanente, en una experiencia novedosa y diferente de

Un punto interesante de la diversidad de cultos es que esta puede tener una relación de soporte con (...) el crecimiento demográfico, que de forma específica se ha concentrado en las ciudades, consolidando a la sociedad colombiana como una de carácter específicamente urbano por encima de la población rural...

lo que habían sido las comunidades de extranjeros instaladas en el puerto de Barranquilla a finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

¶ De esta forma Bogotá, que es en sí misma la gran urbe que existe en Colombia, las otras grandes ciudades del territorio nacional garantizan una condición básica para la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas. En términos de población, la capital del país tiene 7 412 566 habitantes, según el censo del Dane de 2018, a la que se suma el municipio de Soacha, en estrecha conurbación, con 660 179 habitantes, de acuerdo con el mismo censo, y que, para efectos prácticos de la vida diaria de una gran urbe, sumarían cerca de 8 000 000 de habitantes. Adicionalmente, debe considerarse la población de los municipios de la sabana, con los que Bogotá se ha negado sistemáticamente a establecer un área metropolitana que le permita tomar decisiones territoriales y de planeación de fondo. En esta dimensión los resultados de la investigación que ha venido realizando William Mauricio Beltrán C. tienen un sentido clave para el debate político y de valores sociales fundamental en el mundo contemporáneo: la diversidad religiosa encuentra un claro espacio para su ampliación y consolidación en las grandes áreas urbanas.

¶ En los estudios de Beltrán, y según la encuesta que él y su grupo realizaron en 2010 (2012, p. 210), encontraron que el 70.9 % de los encuestados se declaraba católico, y en compensación, iba creciendo una masa de los cultos protestantes. Las cifras de diversificación por cultos, según el mismo estudio, reflejaban que entre el amplio y confuso espectro protestante el 14.4 % se declaraba cristiano evangélico, el 1.6 % pentecostal, el 0.3 % evangélico carismático, el 1.3 % testigo de Jehová y 0.5 % adventista, entre otros. También así, la política distrital de libertad religiosa y de cultos en Bogotá (2018), a partir de un análisis de representación, reconoce la presencia de congregaciones, capillas, mezquitas y sinagogas en la ciudad y sus alrededores, así como la existencia de musulmanes, vaishnavas (hare krishnas), judíos mesiánicos, mormones, budistas, hinduistas, y otros.

**Actualmente, el
Ministerio del Interior
reconoce la existencia
de 6449 lugares de
culto entre iglesias,
asociaciones de
ministros, ministerios
apostólicos, confesiones,
confederaciones y
diversas denominaciones,
con una presencia
mayoritaria en Bogotá...**

¶ Estos estudios, junto con otros de aproximación cualitativa, han permitido ver que las ciudades son el escenario para el crecimiento del fenómeno de pluralidad religiosa, en medio del contexto de la secularización. Empero, es importante resaltar que tal diversidad religiosa ha llevado a situaciones críticas ante una noción radical de secularización, pues en las últimas dos décadas han surgido partidos políticos asociados, promovidos o directamente creados por los grupos religiosos que son feligreses dentro del amplio, y a veces confuso, espectro de la corriente del protestantismo cristiano, como el partido Mira o la gran alianza Colombia Justa Libres que reúne representantes de diferentes denominaciones protestantes, entre otros similares.

¶ Adicionalmente, es importante destacar que, en los entornos urbanos, sobre todo en Bogotá, Barranquilla, Maicao y unas pocas ciudades más, también están presentes pequeñas comunidades de judíos, musulmanes, anglicanos, ortodoxos y otras comunidades. De hecho, esta diversidad ha convertido en símbolo la ubicación de una mezquita en Bogotá junto a una escuela de cadetes del Ejército, en el cruce de la avenida NQS con la Calle 80. Actualmente, el Ministerio del Interior reconoce la existencia de 6449 lugares de culto entre iglesias, asociaciones de ministros, ministerios apostólicos, confesiones, confederaciones y diversas denominaciones, con una presencia mayoritaria en Bogotá, que cuenta con 1537 iglesias (24 % del total), seguido por Atlántico con 860 (13.3 %), Valle del Cauca con 694 (10.7 %) y Antioquia con 501 (7.7 %), sin incluir los grupos que surgen de manera espontánea sin personería jurídica o reconocimiento político-administrativo.

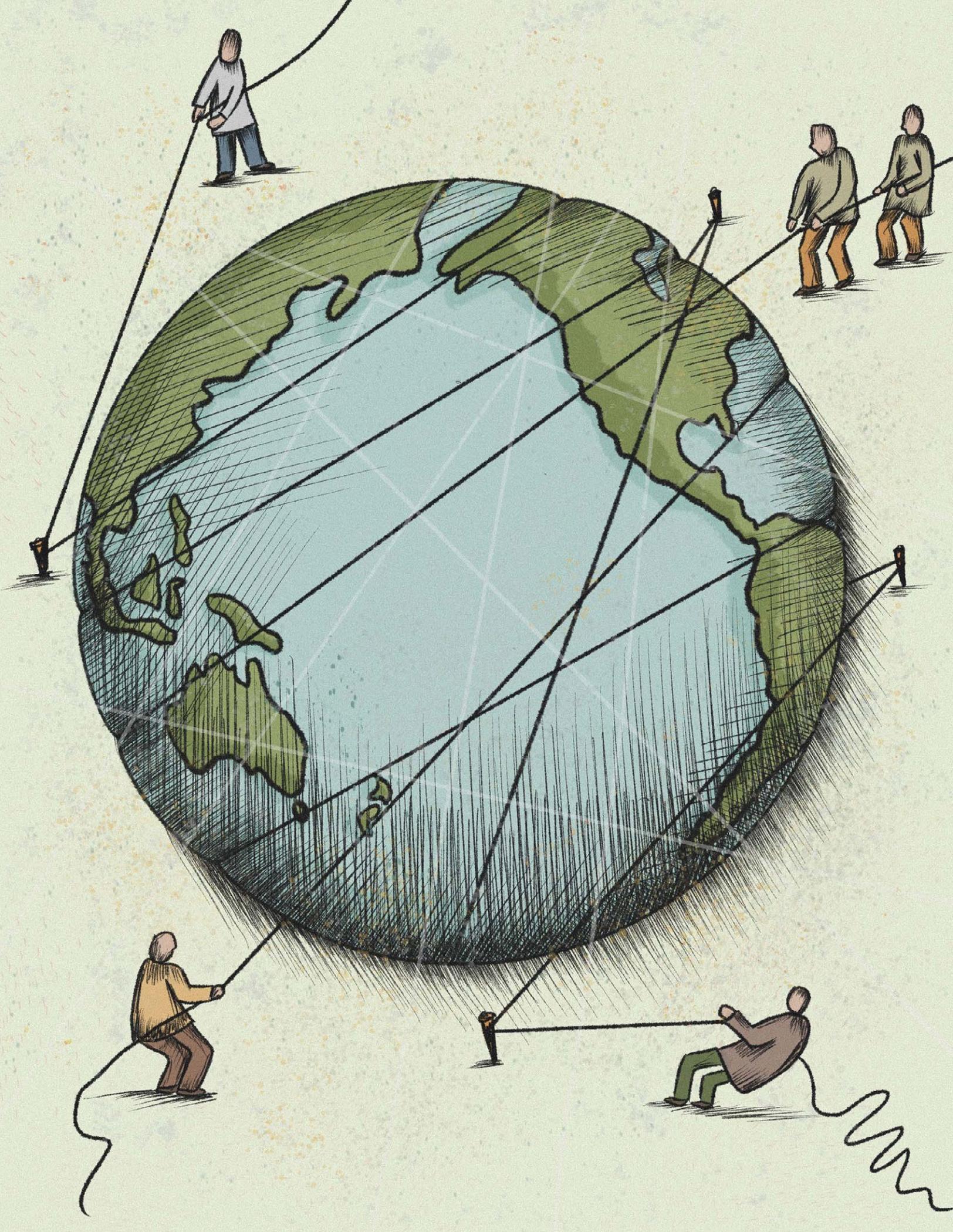
¶ Esta diversidad religiosa presente en Bogotá se apoya con el creciente establecimiento de extranjeros que, para el país, según migración Colombia, se acerca a los 2 000 000 de personas, considerando que a 31 de diciembre de 2020, se registró la permanencia de 1 729 000 venezolanos, que aumentaron ostensiblemente el número de migrantes con vocación de permanencia en relación con años anteriores. Se supone que la mayoría de ellos tiene asiento en Bogotá,

y en menor proporción, se ubica en las diferentes capitales del país, aunque hay cifras fluctuantes debido al movimiento mismo de esa población.

¶ El contexto resultante de la combinación entre el crecimiento urbano de la sociedad colombiana, que según el Censo de 2018 equivale a más del 75 % de la población nacional, y la pluralidad religiosa e identitaria, entre cuyas manifestaciones cabe ubicar de manera creciente las identidades de género y de grupos étnicos, más los de intereses o condiciones específicas, da como resultado que la pretendida homogeneidad de la sociedad colombiana en siglo XXI no existe y, en consecuencia, es necesario y urgente emprender nuevos estudios que den una imagen de conjunto y amplia, para identificar las tendencias de conformación y cohesión social de la sociedad. En medio de este debate, también es necesario tener en cuenta el desacierto que trajo la decisión de los gobiernos nacionales de las últimas dos décadas de excluir de la enseñanza básica secundaria la historia y la geografía, toda vez que lejos de favorecer la construcción de elementos de cultura común que puedan permitir el consenso político y cultural, han llevado a una creciente dispersión y a una segura confrontación.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Política pública de libertades fundamentales de religión, culto y conciencia para Bogotá Distrito Capital 2018-2028*. Bogotá: Autor.
- Beltrán, W. M. (2012). Descripción cuantitativa de la pluralización religiosa en Colombia. *Universitas humanística* 73, 201-237.
- Ministerio de Cultura (2019). *Política de diversidad cultural*. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2021). *Migración/Estadísticas*. Bogotá: Autor.



Reactivación económica en tiempos de Pandemia

**Ricardo
Mosquera Mesa**

Profesor y exrector de la Universidad Nacional de Colombia, Exrector de la Universidad Surcolombiana y exsenador de la República. Economista de la Universidad Nacional de Colombia con magíster en Desarrollo Urbano del Colegio de México y doctor honoris causa del Consejo Iberoamericano, Argentina.

Una grave crisis social, sanitaria, laboral y de hábitos de consumo recorre el mundo, que ha profundizado la desigualdad y la pobreza en todos los países.

La recesión más crítica en la historia económica mundial se vivió en 2020, provocada por la covid 19, que se expandió por todos los rincones del planeta. No obstante, con los avances de la ciencia y las vacunas descubiertas se logró disminuir la letalidad y el contagio, especialmente en países ricos que monopolizaron este mercado, quedando un saldo por cubrir en países pobres o en desarrollo, que aún no disponen del biológico. La victoria del demócrata Joe Biden en USA, dio un impulso a la gobernanza mundial, al retomar el protagonismo perdido por su antecesor al regresar a organismos como la OMS y el Acuerdo ambiental de París.

¶ Según el FMI en su último informe (octubre del 2021), la economía mundial crecerá 5.9 % en 2021 y 4.9 % en 2022. La revisión a la baja de 2021 refleja un retroceso en las economías avanzadas del 5.2 % en 2021 al 4.5 % en 2022, en contraste con economías emergentes y en desarrollo que en igual período crecen el 6.4 % al 5.1 %,

lideradas por Asia. China e India apalancan esta reactivación debido a que sus gobiernos controlaron de mejor forma los efectos de la pandemia, abrieron más rápido sus economías lo cual explica que el gigante asiático crecerá 8.0 % en 2021 y 5.6 % en 2022, mientras que India lo haría al 9.5 % y 8.5 % respectivamente. América Latina, es la región más golpeada por la pandemia, más desigual del mundo, sumado a inestabilidad política, cuyo crecimiento en 2021 será del 6.3 % y caerá al 3.0 % en 2022.

¶ Los países del mundo, en especial los que aún no disponen de vacunas, los que acusan negacionismo por razones políticas o religiosas y los que carecen de infraestructura sanitaria, se verán más golpeados por la propagación de las nuevas variantes, en especial la delta y la omicrón, recientemente descubierto en Sudáfrica.

¶ Las economías desarrolladas reflejan un panorama optimista a causa del respaldo fiscal, el avance generado por la vacuna, la recuperación lenta de la actividad económica ajustada a la nueva modalidad de la era virtual y los nuevos hábitos de vida que trajo consigo. Pero la recuperación no será homogénea y demanda esfuerzos multilaterales para frenar el desempleo, la pobreza y la desigualdad, que venían antes de la pandemia, en especial en economías en desarrollo como es el caso de América Latina, Oriente Medio y la región Subsahariana.

¶ Desagregando las proyecciones de crecimiento para algunos países se observa que: India crecerá 12.5 % en 2021 y 6.9 % en 2022; Perú 8.5 % y 5.2 %; China 8.4 % y 5.6 %; España 6.4 % y 4.7 %; Estados Unidos 6.4 % y 3.5 %; Chile 6.2 % y 3.8 %, se encuentran por encima del promedio mundial. Por su parte Colombia con 5.1 % y 3.6 % se encuentra por debajo, al igual que Canadá 5.0 % y 4.7 %, México 5.0 y 3.0; Italia 4.2 % y 3.6; Rusia 3.8 % y 3.8 %; Brasil 3.7 % y 2.6 %; Alemania 3.6 % y 3.4 %; Japón 3.3 % y 2.5 %, Sudáfrica 3.1 % y 2.0 % y finalmente, Arabia Saudita 2.9 % y 4.0 %. Es de destacar el caso de Venezuela que viene de una contracción del -30 % en 2020, -4 % en 2021 y -1 % en 2022, con las críticas consecuencias de migración, descomposición social y narcotráfico para nuestro país.

PIB por países: Proyecciones 2021-2022

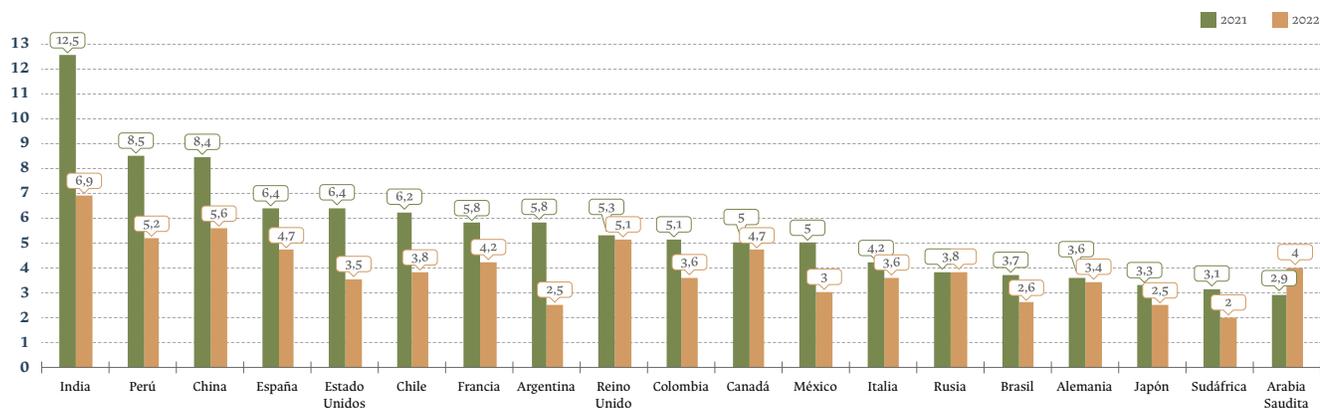


Figura 1. PIB por países: proyecciones 2021-2022

Fuente: FMI, 2021.

Respecto al mercado del trabajo, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2020 el desempleo mundial alcanzó 6.5 %, y las economías avanzadas de Estados Unidos, Canadá y Japón presentarían leves disminuciones en los próximos años dada la ampliación del seguro de desempleo, la garantía de recursos para la salud y el fortalecimiento de los programas enfocados en la primera infancia. En Latinoamérica se registró una tasa de desempleo en 2020 de 10.6 % y en 2021 podría aumentar al 11.2 %. La media de desempleo para la región fue de 10.6 % (2020) y se proyecta a 11.2 % (2021). Países como Brasil y Colombia estarían por encima de este promedio con tasas de 14.5 % y de 12.8 % en 2021 y 2022. Situación que podría empeorar acorde con el incremento de contagios y muertes por covid-19, pues el país carioca ocupa el segundo puesto mundial, detrás de Estados Unidos, mientras Colombia alcanza el puesto 10. Además, de la irregular disponibilidad de vacunas, las tendencias negacionistas por creencias religiosas hacen que haya un 27 % de personas aún no vacunadas según el Ministerio de Salud, lo cual dificulta alcanzar la inmunidad de rebaño.

Proyecciones desempleo América Latina y el Caribe

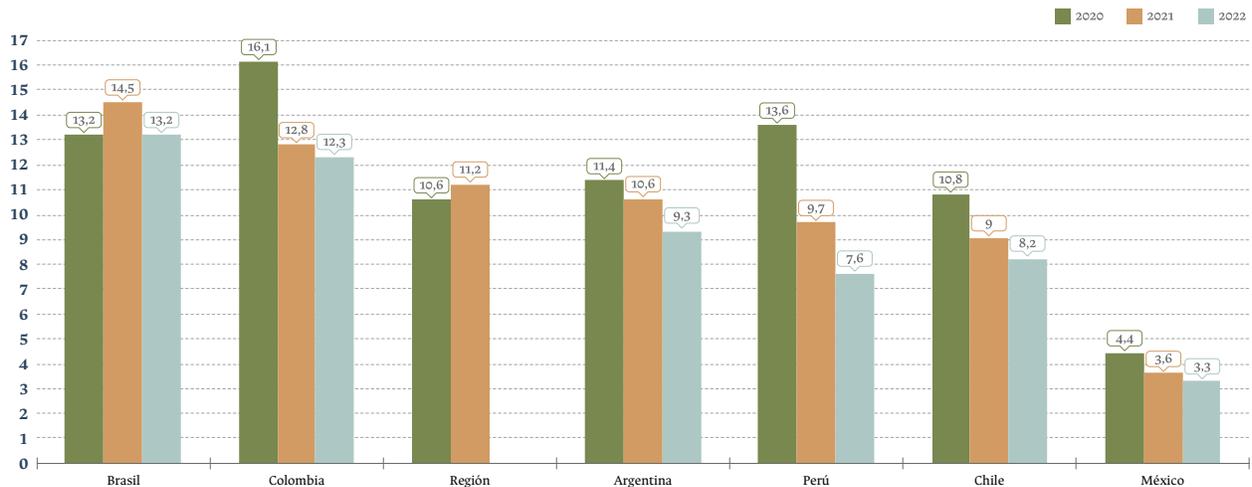


Figura 2. Proyecciones de desempleo en América Latina y el Caribe

Fuente: FMI, 2021.

Para la financiación de políticas públicas, en economías con margen fiscal limitado como la nuestra, es decisivo mejorar la capacidad tributaria, aumentar la progresividad de los impuestos, salvaguardar el gasto público acompañado de austeridad, renegociar la deuda externa e invertir en sectores intensivos en mano de obra como infraestructura, agroindustria e incentivar la pequeña y la mediana empresa, para avanzar a una recuperación sostenible e inclusiva.

¶ No es menos cierto que algunos sectores económicos ligados a las tecnologías de la información y las comunicaciones, sector financiero, las farmacéuticas y el *e-commerce*, entre otros, se han beneficiado de la pandemia, creando una élite de multimillonarios, que según la revista *Forbes* es liderada por Jeff Bezos (Amazon). Bezos ha aceptado la propuesta de aumentar impuestos a la renta corporativa para financiar inversiones en infraestructura: “Apoyamos un alza de impuestos sobre la renta... reconocemos que esta inversión requiere concesiones de todas las partes” (*El País*, 2021), el aumento impositivo propuesto por Biden es del 21 % al 28 %, así como reprimir los paraísos fiscales. Los multimillonarios colombianos que hacen parte de la lista *Forbes*, así como terratenientes rentistas y “nuevos” ricos, es claro que no están dispuestos a tributar como quedo expreso en la Reforma Tributaria aprobada por el Congreso.

Así mismo, según analistas se debe prestar especial atención al impuesto de renta a personas de altos ingresos. Según cifras de la Cepal, del investigador Jairo Orlando Villabona, Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad de Unal, sostiene “que la tasa que paga el contribuyente que lidera la lista de los cien mil más ricos del país, disminuye al 1.5 %, mientras en Europa se mantiene en el 30 %” (Agencia de Noticias Unal, 2021).

¶ Janet Yellen, secretaria del Tesoro de EE. UU., propuso una *tasa impositiva corporativa mínima global*, pues según Tax Foundation “las tasas impositivas corporativas promedio en todo el mundo se han desplomado del 40 % en 1980 al 24 % en 2020” y han migrado a paraísos fiscales como Panamá, Islas Caimán y las Islas Vírgenes, que ofrecen tarifas económicas bajas para atraer a las empresas multinacionales, lo que propicia la caída de los impuestos. “En la década de 1960, menos del 10 % de las ganancias extranjeras obtenidas por las multinacionales estadounidenses (excluidas las compañías petroleras) se contabilizaba en estas jurisdicciones de impuestos bajos; en 2018 ese porcentaje había superado el 50 %”. (*The Economist*, 2021). Esta iniciativa de tasa impositiva corporativa se llevaría a la Oede, de la que forma parte nuestro país.

¶ Esta baja carga fiscal en Colombia implica que no se cuenta con recursos suficientes para atender las necesidades de salud, educación, vivienda e infraestructura. Con razón se ha dicho que en Colombia los ricos no pagan impuestos, la clase media es la sacrificada, así como los asalariados que no pueden ocultar sus ingresos. La evasión y la elusión tributaria a la renta forman parte de la cultura de nuestro país.

¶ La lenta recuperación económica y el riesgo de no controlar la pandemia en países en desarrollo incrementa la brecha ante las naciones ricas, que estimulan el nacionalismo vacunatorio, el populismo y un paternalismo estéril de pequeñas ayudas (Familias en Acción, programa del Adulto Mayor, Ingreso Solidario, devolución del IVA), que fusionadas podrían dar origen a una *renta básica* para desempleados y

Vacunas monopolizadas por países ricos que la primera semana de abril de 2021 ya habían suministrado el 40 % de las dosis a sus ciudadanos en 27 países que solo representan el 11 % de la población mundial, mientras los países en desarrollo solo han recibido el 1.6 % de las vacunas (Estados Unidos tiene el 24 % de las vacunas del mundo, con el 4.3 % de la población global)

población vulnerable. EE. UU. ha incrementado los subsidios a la población vulnerable y el Tesoro depositó el 17 de marzo \$ 250 000 millones de dólares que se suman a los 1.5 billones de dólares de ahorros personales adicionales (alrededor del 10 % del gasto anual del consumidor) que los hogares habían acumulado a finales de 2020. El gasto total aumentó un 20 %, estimulando la demanda, lo cual explica el crecimiento de su economía en un 6.0 % en 2021, según pronósticos del FMI.

La geopolítica cambia

Se advierte un cambio de la geopolítica mundial, porque Estados Unidos busca recuperar el liderazgo perdido

durante el gobierno Trump, el regreso al multilateralismo y a las alianzas en la Otan, la OMS y el Acuerdo de París. Como se negó la posibilidad de una vacuna global gratuita, afloró la guerra de las multinacionales farmacéuticas por recuperar sus inversiones en ciencia y tecnología lo cual es legítimo, pero los Estados deberían asumir la vacuna como un bien público, cuestión que han entendido bien China, India y Rusia que en el nuevo ajedrez mundial proyectan una alianza decisiva para Oriente Próximo, acompañada de inversiones en infraestructura a los países en desarrollo como instrumento efectivo de política exterior.

¶ Regresar al multilateralismo también implica para nuestro país entender el nuevo escenario internacional donde el Asia-Pacífico juega un papel decisivo en la gobernanza internacional. La fallida estrategia de Trump de “América primero” para aislar a China ha fracasado, no solo por la evidente recuperación económica de esta última y el buen manejo de la pandemia, sino por su nueva estrategia de largo plazo de construir “un gran país socialista moderno, próspero y poderoso”, con un oriente en ascenso y un occidente en declive. Su estrategia de alianzas y apertura le han llevado a consolidar acuerdos comerciales con once vecinos del pacífico y con la Unión Europea recientemente. Han sugerido que China puede unirse a la Asociación Transpacífica

100 -

Integral y Progresista de once miembros,

La lenta recuperación económica y el riesgo de no controlar la pandemia en países en desarrollo incrementa la brecha ante las naciones ricas que estimulan el nacionalismo vacunatorio, el populismo y un paternalismo estéril de pequeñas ayudas (Familias en Acción, programa del Adulto Mayor, Ingreso Solidario, devolución del IVA), que fusionadas podrían dar origen a una renta básica para desempleados y población vulnerable

pacto comercial ambicioso propuesto por Estados Unidos durante la administración de Barack Obama, pero que Donald Trump rechazó (*The Economist*, 2021).

¶ El rol de la Ruta de la Seda Digital busca el liderazgo de China en la cuarta Revolución Industrial: “Desde el estallido de la pandemia del coronavirus, la telemedicina, la educación en línea y las telecomunicaciones se han utilizado ampliamente e Internet ha jugado un papel importante en la recuperación económica, asegurando el funcionamiento social y promoviendo iniciativas y cooperaciones internacionales”. (Xi Jinping, VII Conferencia Mundial de Internet 2020).

¶ Agrega que China saldrá fortalecida gracias al incremento de la demanda en equipos médicos, tecnología sanitaria y vacunas, que precisan de una infraestructura tecnológica. Huawei instaló en dos hospitales de Ecuador un sistema de diagnóstico de la Covid-19 que funcionan con inteligencia artificial, lo cual se repite en muchos países.

¶ Este cambio en la política exterior podría ayudar en dos sentidos: proveer vacunas a corto plazo e incentivando la producción en los países afectados; y estimular la economía vía inversión en infraestructura, especialmente para superar la actual situación de crisis. Los productos colombianos podrían ser competitivos en el gigantesco mercado chino, fortalecer las exportaciones agropecuarias y beneficiarnos de los avances tecnológicos, en especial en inteligencia artificial (TIC). El mundo se mueve por bloques que no son los que surgieron después de la guerra fría y la posguerra, sino por la recuperación tras la pandemia, antes de que se presenten nuevos estallidos sociales que quedaron reprimidos por los cierres y cuarentenas, por la precarización de la economía y la situación de los jóvenes y mujeres, los más golpeados por la pandemia. En el caso colombiano el desempleo juvenil ronda el 23 % (el promedio nacional es del 12 %,) cerca de 1.6 millones de personas entre 14 y 28 años sin trabajo y, más crítico, 5.7 millones no trabajan ni buscan empleo, es decir han perdido la utopía de un mañana mejor.

¶ No hay duda de que la covid-19 es un duro golpe para todas las economías. En el mundo nos estamos

acercando a los 249 millones de casos de Covid-19, con más de cinco millones de fallecidos con una letalidad del 2 %, aproximadamente. En Colombia ya superamos los 5 millones de contagios y 128.290 mil muertos, es decir, una muerte cada nueve minutos, que corresponden en un 90 % a los estratos uno, dos y tres, lo cual profundiza las desigualdades sociales al interior del país.

¶ La desigualdad crece también en el proceso de vacunación como lo evidencian los datos recopilados por Bloomberg, la primera semana de abril de 2021. La base de datos rastrea más de 7.25 mil millones de dosis administradas en 154 países y evalúa el acceso a vacunas a nivel mundial teniendo en cuenta riqueza, población y acceso a vacunas. Se observa cómo Estados Unidos, tiene el 24 % de las vacunas del mundo con solo el 4.3 % de la población, mientras que Pakistán tiene el 0.1 % de la cobertura de vacunas para el 2.7 % de la población mundial. El patrón se repite en otras regiones, mientras los países ricos compran millones de dosis de vacunas, suficientes para cubrir a sus poblaciones varias veces, mientras otros carecen de vacunas o esperan los sobrantes de los primeros.

¶ No hay un mecanismo para garantizar una distribución equitativa distinto de las leyes del mercado que asignan los recursos según la capacidad de compra. En efecto, según Infobae, USA habría administrado casi seis veces su proporción justa, y el Reino Unido habría agotado siete veces su asignación ponderada por la población (superando la doble proporción de la Unión Europea). De igual forma, encabezan la lista los Emiratos Árabes Unidos e Israel, con nueve y doce veces su participación poblacional”. (Infobae, 2021)

¶ China, que ocupa el puesto 93 con solo 110 178 contagios y 4 849 muertes (worldmeters.info/coronavirus), ha vacunado a sus ciudadanos a un ritmo que está a tono con el promedio mundial, administrando el 20 % de las vacunas para el 18 % de la población mundial. También ha exportado vacunas y equipos sanitarios a países, en algunos casos sin costo.

Como lo ha recomendado la OCDE en el documento *Transformar la esperanza en realidad*, las políticas sanitarias y económicas

- 101

deben ir de la mano para evitar el impacto de rebrotes, lo cual exige a los gobiernos formular políticas económicas que garanticen un apoyo fiscal permanente y priorice la inversión en bienes y servicios esenciales como educación, salud, infraestructura fiscal y digital. Impulsar acciones para revertir la pobreza y la desigualdad, en el entendido de que no serán exitosas acciones individuales de carácter puntual pues el problema es estructural y precisa de intervenciones integrales. “La resiliencia de los sistemas sanitarios no depende solo de la distribución de la vacuna y del número de camas en UCI, sino también de medidas de prevención y acceso a la atención médica para todos” (Laurence Boone, OCDE, 2020).

¶ Tenemos una amenaza compartida que reclama la unidad y la cooperación internacional superando nacionalismos estériles, pues todos seremos vulnerables hasta ganarle la guerra al virus en todos los países: ¡Nadie estará a salvo mientras no lo estén todos!

¶ En este contexto Colombia debe replantear su política exterior *mirando al Pacífico* como la región más dinámica que garantiza mercado para nuestros productos (agroindustria e hidrocarburos), al tiempo que nos provea de tecnología de punta, vacunas e

Regresar al multilateralismo también implica para nuestro país entender el nuevo escenario internacional donde el Asia-Pacífico juega un papel decisivo en la gobernanza internacional

infraestructura sanitaria. No debe propiciar conflictos y fuentes de tensión por cálculos electorales en especial en la región latinoamericana, que sufre las peores consecuencias de la pandemia y una recuperación incierta. Las disputas con Venezuela deberían retomar la vía diplomática que frene las múltiples violencias, la migración creciente y la recuperación económica del país, que en el pasado fue nuestro primer socio comercial, con quien compartimos 2219 kilómetros de frontera.

¶ En relación con la polarización interna que se agudiza en la campaña electoral, respecto del Acuerdo de Paz que cumplió cinco años, deberíamos compartir el optimismo que señala el Secretario de la ONU, Antonio Guterres quien reconoce “Que el proceso está vivo y Colombia es un símbolo de paz”. Y respecto a la carta dirigida por el expresidente Uribe, haciendo críticas a las condiciones en que se pactó, su respuesta fue contundente: “En Colombia hay distintas opiniones, como acontece en todas las democracias. Pero la verdad es que cuando pienso en la campaña electoral de hace cuatro años y verifico lo que pasa hoy (...) es que las voces que legítimamente tienen una posición contraria tienen hoy una influencia menos fuerte a la que se evidencio en la última campaña electoral cuando estuve en 2018”. (*El Tiempo*, noviembre de 2021).

Referencias

- Boone, L. (2020, primero de diciembre). *Transformar la esperanza en realidad*. Ocde, diciembre-2020. <https://oecdoscope.blog/2020/12/01/transformar-la-esperanza-en-realidad/>
- El País. (2021, 6 de abril). *Bezos apoya el aumento del impuesto de sociedades que propone Biden para financiar su plan de infraestructuras*. <https://elpais.com/economia/2021-04-06/bezos-apoya-el-aumento-del-impuesto-de-sociedades-que-propone-biden-para-financiar-su-plan-de-infraestructuras.html>
- FMI. (2021, julio). Informes de perspectivas de la economía mundial. Se ahondan las brechas en la recuperación mundial. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>
- Johns Hopkins. Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- OIT. (2021, enero). La Covid-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf
- OIT. (2021, octubre). La Covid-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/wcms_824097.pdf
- Our World in Data. (2021, noviembre). Coronavirus Vaccinations. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>
- World Bank Group. (2021, junio). Global Economic Prospects. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600223300a3685fe68016a484ee-867fb-0350012021/original/Global-Economic-Prospects-June-2021.pdf>
- Tax Foundation
The Economist- 9/04/2021
The Economist 23/01/2021
VII Conferencia Mundial de Internet 2020
Infobae,13-04-2021



En el caso de la Universidad Nacional de Colombia es un reto complejo y complejo característico propio de los países en desarrollo, donde cada persona que conforma la comunidad es un mundo: lleno de sueños, características, modos de vida, modos de ser y de vivir, de expectativas, que genera sus acciones, de cumplir sus metas y propósitos y así mismo el desarrollo de una comunidad de sentido colectivo, como amigos y países están en un mundo de cambio y de innovación y se encuentran en la búsqueda del conocimiento y el aprendizaje. Los desafíos comunicacionales son inmensamente importantes. El reto más importante es de definir qué es la comunidad que debe ser una institución una institución que genera orgullo, que marca la vida de las personas, que tiene un impacto en la institución la causa de orgullo para un trabajo.

f(m) Δx

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

?

Reflexiones sobre el *ethos* de la Universidad Nacional de Colombia

**Carmen Alicia
Cardozo**

Odontóloga y magíster en ciencias básicas de la Universidad Nacional de Colombia. Es especialista en ética de la investigación biomédica y psicosocial del Fogarty International Center de Estados Unidos. Es profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido secretaria general y decana de la Facultad de Odontología de la Universidad Nacional, además de coordinadora del Programa Internacional de Formación en ética en Investigación en Salud y Ciencias Sociales del Centro Interdisciplinario de Estudios en Bioética de la Universidad de Chile.

H **ablar del *ethos* universitario implica abordar de manera holística el sentido y carácter, la personalidad, por así decirlo, la identidad o la impronta que caracteriza las instituciones, cimentada en valores compartidos, alineados con entornos formales o normativos que buscan darle fuerza al cumplimiento de objetivos colectivos.**

En el caso de la Universidad Nacional de Colombia es un reto complejo dadas las características propias de la Universidad, porque cada persona que constituye la comunidad es un mundo lleno de sueños, características, modos de vida, modos de ser y de vivir, de recuperar y dar valor a sus acciones, de cumplir sus metas y propósitos y, asimismo, de constituir una comunidad de sentido colectivo, cuyos orígenes y raíces están en cada rincón de nuestro país y se encuentran en busca del conocimiento a partir de procesos dialógicos, comunicativos no imperativos ni impositivos. El reto mayor está en tratar de definir qué es lo común y qué es lo que nos hace tener una identidad universitaria que genera orgullo, que marca la vida de las personas, que las obliga a reconocer en la institución la cuna de oportunidades para un mejor ser.

¶ Quizás, como dicen algunos estudiosos del tema, en nuestra universidad perviven o se comparten diferentes *ethos* o costumbres desde lo comunicativo, como esencia de la construcción comunitaria que se enlazan con las culturas de lo regional que es lo que le da más fuerza a ese sentir de lo colectivo y nacional de nuestro país. Saber y conocer diferente es nuestra mayor riqueza, enmarcada en una serie de disposiciones que con el paso de los años han dado el carácter público y nacional a la Universidad Nacional de Colombia.

¶ Caracterizar el *ethos* institucional es una tarea pendiente aún, precisamente por la diversidad y la riqueza de los enfoques que construyen nuestra universidad, por eso más que hablar del *ser* institucional, tal vez sería más propio hablar del *deber ser* de una institución que tiene un carácter propio desde el punto de vista de una organización que se debe a la sociedad la cual se consolida con sus aportes. No podemos así asumir a la universidad sin la sociedad, puesto que la Universidad es ella con y para la sociedad. Es un proceso social reconocido como tal por la comunidad, como un referente responsable y excelso donde se piensa y se debate sobre el conocimiento transformado en ideas organizadas que van y vienen en los diferentes programas, pero principalmente en los espacios interaulas, en los corredores,

en los salones de clase, pero también en los espacios recreativos, allí donde se encuentran los ciudadanos y ciudadanas para establecer normas de convivencia explícitas o implícitas, silenciosas.

¶ Como decía Guillermo Hoyos Vásquez se requiere mantener una sinergia multidimensional entre la universidad y todo su entorno para comprenderlo, desarrollarlo y renovarlo. Comparto, como él lo decía, que la universidad no puede estar condicionada al capricho o intencionalidad ni de los gobiernos de turno ni de las administraciones transitorias que la coordinan. Mucho menos ser permeada por la politiquería ni la intencionalidad partidista. La universidad tiene un *ethos* o carácter que, podríamos decir, es tan propio de su comunidad que, ni los cambios de administración ni los enfoques de los gobiernos logran que pierda su identidad. Es una construcción colectiva transtemporal tan sólida que, aunque no exista una manera clara de develar su esencia, esta se mantiene y se defiende en su oscura claridad, en sus constantes tensiones y sus diálogos interminables sobre el gobierno institucional y la ausencia de acciones impositivas, donde el “respeto irrespetuoso” forma parte de su naturaleza.

¶ La misión institucional de la Universidad Nacional de Colombia se expresa con las siguientes palabras:

Somos la Universidad de la Nación que, como centro de cultura y conocimiento, forma ciudadanos íntegros, responsables y autónomos, orientados a ser agentes de cambio con conciencia ética y social, capaces de contribuir a la construcción nacional, desde la riqueza y diversidad de las regiones, y desde el respeto por la diferencia y la inclusión social. (s. f.)

¶ Creo que estas palabras le dan sentido a lo que podría ser el *ethos* o carácter de la Universidad Nacional, su forma de hacer y desarrollar sus actividades. Iniciar diciendo *Somos* implica el reconocimiento explícito de cómo la Universidad es un colectivo con identidad, un colectivo que, con el correr del tiempo y del devenir de la institución ha construido unas formas de ser de manera explícita o tácita. *Somos* también implica el reconocimiento de la dignidad de todos los miembros de la comunidad como seres iguales, pero que tenemos distinta información, en

Caracterizar el *ethos* institucional es una tarea pendiente aún, precisamente por la diversidad y la riqueza de los enfoques que construyen nuestra universidad, por eso más que hablar del ser institucional, tal vez sería más propio hablar del deber ser de una institución que tiene un carácter propio desde el punto de vista de una organización

un proceso permanentemente incluyente. Afirmar que *Somos* implica una declaración de ausencia de la individualidad, privilegiando siempre lo colectivo en su construcción permanente sin riesgo de perder la individualidad, por el contrario, privilegiando la realización personal.

¶ *Somos* implica también el desarrollo del ser en sus máximos niveles de realización, en lo afectivo, sensible, técnico, científico, solidario, autónomo, crítico en plenitud con el otro y los otros, donde permanentemente recupera su sentido de vida, al mismo tiempo que contribuye al tejido de lo colectivo. *Somos* marca también un sello de reconocimiento a la búsqueda de la alteridad, del trato con el otro despojado de su cuerpo, de sus marcas corporales, de su vestido, de su voz y su palabra, a la inclusión permanente, a la lucha por la reivindicación del diferente, al escudriñar en cada palabra la razón de ser con el otro o los otros. *Somos* también implica la capacidad que tenemos de construirnos mutuamente en la vivencia y en la comprensión del otro o los otros, en el reconocimiento permanente de la huella que dejamos en la intersubjetividad, en el acopio de los valores y las visiones compartidas.

¶ El punto principal es el saber que debe articular el desarrollo de la investigación y el conocimiento con el desarrollo sensible del ser, del sentir con el otro y por el otro, por su lucha por lograr la justicia y la equidad. El *Somos* unidos en una lucha de “iguales desiguales” que logran encontrar en sus raíces el sentido de un país también con identidad de los diferentes.

¶ *La Universidad de la Nación* contempla dos perspectivas: la universidad hace referencia a su situación indicativa de ser *la* y no *una* universidad, sino aquella comprometida, aquella señalada, la que asume el rol, la que asume su responsabilidad, la que lo puede asumir, la que lo tiene que afrontar, comprometida con una identidad nacional, colombiana, con cultura propia. La universidad porque asume su responsabilidad de construcción de la identidad propia, pero fundamentalmente de la identidad nacional, diversa, pluricultural, multiétnica, donde es posible la realización y la cons-

Un proceso formativo promueve la expresión de virtudes humanas como la justicia, equidad, transparencia, honestidad.

trucción de los proyectos colectivos participativos, transparentes, públicos. La institución que al hacer presencia en todos los territorios del país mantiene su esencia abierta a la pluralidad y el crecimiento contextual reconociendo permanentemente su sentido nacional.

¶ La otra perspectiva es la de *construcción de nación*, concebida como una comunidad cívica de ciudadanos legalmente iguales que habitan un territorio determinado, que se construye, deconstruye y reconstruye constantemente desde y con la universidad. Allí la visión de la extensión como puente de conexión entre la universidad y la sociedad se vive en una construcción dinámica basada en el reconocimiento de diversos saberes que interactúan para construir nuevas categorías conceptuales, pensamientos o modos de hacer o interpretar la vida en todas sus dimensiones. La universidad es en las aulas, pero más en los territorios, allí donde abre los espacios de análisis y comprensión de los fenómenos naturales, técnicos, prácticos y también de los trascendentes. El profesor que, junto con sus estudiantes sale en una práctica de campo y se encuentra con el campesino para analizar la biodiversidad de una región y encuentra en esa búsqueda una razón común para converger en los ideales, construye un espacio ciudadano que es académico, donde apropia conocimientos científicos junto con los saberes populares, ancestrales, cotidianos y con el reconocimiento de los diferentes y diversos como iguales en su dignidad, levantando caminos de paz y comprensión. Esa es la universidad de la nación, la que consolida un proyecto que va más allá de lo político y lo demográfico porque reconstituye el tejido social. La construcción subyace a una dinámica propia y constante de participación y aportes desde los diferentes enfoques y tradiciones, desde la mirada de lo femenino al lado de lo masculino, del dominador y el dominado, pero también en las nuevas construcciones de categorías de la ciudadanía hacia el género, la diversidad, la infancia y la adolescencia, el afro, el negro, el raizal, el indígena, el campesino quienes en su interacción y acciones compartidas construyen esa identidad de nación que nos hace colombianos.

¶ *Como centro de cultura y conocimiento*: al hacer mención al centro de cultura reconoce la importancia de hacer válidos y legítimos los diferentes modos de vivir la vida en grupos, en familias, en comunidades y sus tradiciones y su permanente reconocimiento y visibilización respetando a cada cual según su esfera de consideración moral por el proyecto de vida de los otros y las otras, donde, aunque seamos tan diferentes, podemos compartir los mismos espacios físicos aunque los utilicemos de diferentes maneras.

¶ Reconocer y respetar rituales, concepciones distintas en lo espiritual, religioso, político y trascendente es fundamental para construir la pluralidad, ese encuentro de distintas voces que usan diferentes palabras para intentar comprender al otro desde el otro y no desde una sola perspectiva excluyente o impositiva, sino comprensiva, basada en el reconocimiento interpersonal o intersubjetivo, donde el valor de las personas va más allá de cualquier consideración. Al llegar a la universidad, cada uno viene con su historia, sus antepasados, su capacidad valorativa, apreciativa, su capacidad dialógica y allí en un entramado construido entre todos, se generan nuevas categorías de valoración y de otras formas de convivencia que pueden dejar de lado las traídas de las regiones o las puede visibilizar y afianzar según sus perspectivas.

¶ Hablar de conocimiento no se puede alejar de la cultura pues, aunque se haya dado en muchos momentos más peso al conocimiento de lo técnico instrumental, es la comprensión de las situaciones, de la historia, de las vidas individuales o colectivas lo que logra finalmente que se vaya aprendiendo a conocer la diferencia entre lo correcto o lo incorrecto, a vivir lo honesto y transparente, a buscar la verdad, aunque la mayoría de las veces no se logra. El conocimiento y su análisis crítico permanente es el camino hacia la verdadera autonomía, hacia la búsqueda argumentativa que permita que la toma de decisiones basadas en el conocimiento contextual frente al cual se pueda discernir de manera transparente y honesta. Es allí donde se puede lograr la capacidad deliberativa, analítica legitimada por la convicción y basada en una comunicación auténtica rica en matices gramaticales que faciliten

que los mensajes comunicativos fluyan y se comprendan mediante un ejercicio hermenéutico basado en la búsqueda de la justicia de cualquiera de las instituciones sociales empezando por la familia misma. El conocimiento constituye la vía de la comprensión de las situaciones o los entornos ciudadanos donde las diversas miradas enriquecen los enfoques y los cursos de solución de los conflictos que deberán analizarse para definir conductas que promuevan el ejercicio constante de la ciudadanía respetuosa.

¶ *Forma ciudadanos íntegros, responsables y autónomos:* esta es una visión de la formación como dinámica que forma parte fundamental de un proceso de apropiación consciente, razonado y razonable de procesos de valoración de las acciones humanas e interhumanas e interespecies que buscan de manera constante el recto proceder o la recta acción. Un verdadero proceso formativo es analítico, crítico, propositivo, producto de los análisis situacionales complejos a partir de procesos organizados y sistemáticos; es una forma de pensar, una manera de analizar los problemas y buscar alternativas de solución o propuestas de disminución o disolución de los conflictos. Un proceso formativo promueve la expresión de virtudes humanas como la justicia, equidad, transparencia, honestidad. Formar ciudadanos implica dar mayor peso al valor de la construcción de las comunidades y los colectivos, privilegiando el análisis constante de las situaciones de ciudadanía y civilidad para el logro de los proyectos individuales y colectivos buscando la identidad y especialmente la generación de modelos de convivencia pacífica que promuevan la realización del ser.

¶ Cuando hablamos de estas relaciones interhumanas y hablamos de la manera como interactuamos los unos con los otros, usualmente la gente recurre a una serie de protocolos, de procedimientos, de pautas que rigen supuestamente ese comportamiento en las relaciones interhumanas. Sin embargo, el gran ausente en esto, es la consideración moral, es decir, el reconocimiento que tenemos los unos por los otros en lo que Immanuel Kant llama la obligación con los demás, la obligación moral, traducida como un imperativo cate-

górico que subyace en todas las relaciones sin tener en cuenta los atributos o calificativos de las personas con un carácter universal.

¶ Cuando hago referencia a la consideración moral y hablo de esa obligación que tenemos con las otras personas, hablo de nuestras percepciones y creencias respecto del otro o los otros, cómo nuestro comportamiento varía según la situación y ese mismo comportamiento de cara a esa situación hace que el desarrollo de las acciones sea diferente. Por eso muchas veces no es suficiente con que se defina la política académica, no es suficiente con que se establezca una norma, aunque las normas surjan de esa conciencia y de los acuerdos a los que se llega por medio de las colectividades para tratar de construir una mejor convivencia.

¶ La mejor convivencia no se puede construir solamente con el establecimiento de normas que, en general, son coercitivas o sancionatorias. Tendría que definirse un proceso por medio del cual exista algo que se llamaría como la convicción moral, es decir, esa responsabilidad que asumiría cada persona ante la otra así no fuera esa persona cercana o próxima a la que yo hacía alusión inicialmente. Esta consideración entonces sería lo que muchos autores han denominado el sentimiento moral que genera acciones morales que pueden estar precedidas por juicios morales (Ordieres, 2017) o juicios sobre la acción misma, su valoración en la esfera íntima de cada ser, pero siempre en relación.

¶ Autores como Humberto Maturana hablan de cómo es que se construye la vida de los humanos en la relación intersubjetiva asimilándola a los procesos biológicos y cómo en ese crecimiento y desarrollo de las personas a lo largo de su vida, que es un proceso de multiplicación celular y de crecimiento tisular, hay un proceso que subyace: el de autopoiesis, autoformación o de autorreplicación. Pero ese proceso está condicionado fundamentalmente por esa impronta que va dejando el medio sobre esa persona que va creciendo. Cuando se hace alusión al medio, se hace referencia al contacto con otras personas, a la relación con otros objetos, vivos o inertes de la naturaleza y a las reacciones que van generando en

el organismo humano, los sentimientos, los recuerdos, las valoraciones y las acciones. De esta manera cada ser humano es una sumatoria o un compendio de los otros seres humanos, así todos los colectivos son producto de la interacción y del tejido de un conjunto de valores, sentimientos y creencias. Quien integra la comunidad de la Universidad Nacional de Colombia es un ser producto de esta dinámica.

¶ En ese proceso del que habla Maturana (Ortiz, 2017) de autoformación o autodesarrollo en lo individual y en lo colectivo y que va generando esa impronta, va creando simultáneamente esa posibilidad de establecer la moral de la obligación, es decir, si dentro de ese proceso de crecimiento de la persona llegó a marcarse su vida por una huella que dejó otra persona de enorme afecto, de protección, de consideración seguramente las acciones de esa persona irán marcadas de la misma manera en reciprocidad a algo que recibió como parte de sus sentimientos morales frente a los cuales su valoración genera acciones de obligación con el otro o con los otros. Pero si la situación es diferente y la situación surge porque ha habido maltrato, ha habido agresión, ha habido estigmatización, desconocimiento de esa persona de la misma manera la persona va a actuar con ese sentimiento que nació y que le dejó esa huella imborrable en su vida.

¶ Esto no es cuestión solamente de esa consideración que pueda nacer o ser analizada desde el punto de vista patológico o clínico, de los psicólogos o los psiquiatras. Es una consideración que tendríamos que construir entre todos como ciudadanos y pensar de manera consciente y crítica en cómo construimos las relaciones entre los seres humanos, cómo nos construimos o nos reconstruimos entre nosotros mismos sin tomar como referencia dicotomías habituales de los buenos y los malos, sino solo ciudadanos que tienen un proceder determinado. Porque nosotros terminamos siendo el producto de todas esas múltiples huellas que dejan las personas sobre nuestro ser, no solamente sobre nuestro ser biológico, sino sobre ese ser que hay más allá del cuerpo y que recibe efectivamente esos efectos de todo lo que está pasando en el medio: lo que le deja el profe-

La mejor convivencia no se puede construir solamente por medio del establecimiento de normas que, en general, son coercitivas o sancionatorias. Tendría que establecerse un proceso mediante el cual exista algo que se llamaría como la convicción moral

sor en el colegio, el papá en su presencia o en su ausencia, la mamá en su cariño, su afecto o su rechazo, el compañero del colegio, el vecino del barrio, el profesor que está alejado a través de los medios en la televisión, los mensajes que dejan los medios. Todo eso va dejando una huella en los seres humanos que va marcando ese comportamiento. Esa huella, como lo dice Maturana, es prácticamente imborrable, pero determina de alguna manera el comportamiento, que puede ser lógicamente transformado por otras experiencias.

¶ Los psicólogos y los psiquiatras están hablando permanentemente de cómo la relación paterna y la relación materna en un momento determinado dejan en el hijo unas huellas que van a matizar su conducta, pero creo que también es importante considerar que esas huellas no son solamente del papá y de la mamá, sino también de muchas otras personas que según las circunstancias y el momento pueden marcar aún más la vida que los mismos padres. Es decir, ese esquema que nos han enseñado de cómo efectivamente los padres fijan la pauta realmente reduciría un círculo de efectos de lo que es la educación o los valores de la persona solamente a los padres cuando realmente ese círculo es más amplio. La organización social produce no solo dinámicas políticas y demográficas, también sentimientos y obligaciones morales con la tradición y la manera de hacer las cosas.

¶ Es decir, la sociedad construye, deconstruye o destruye a sus mismos miembros, en esa interacción o en esa relación que se va construyendo progresivamente en los diferentes círculos de encuentro. En sociedades donde el reconocimiento de sus ancestros es importante, donde el pasado forma parte del presente, se mantienen las tradiciones y la identidad, el sello que nos conecta con nuestros orígenes, nuestro presente y nuestra responsabilidad con el futuro y con las futuras generaciones. Esto implica entonces la cimentación real de relaciones entre cuerpos, pero también entre mentes, líneas de pensamiento, enfoques paternos, ancestrales, tradiciones, guerra, desplazamiento, violencia, marginamiento, estigmatización, señalamiento,

La organización social genera dinámicas políticas y demográficas, y sentimientos y obligaciones morales con la tradición y la manera de hacer las cosas

en una movilidad entre pasado y presente con miras a unos futuros a quienes les dejaremos un legado o un sentido de vida, es construir más allá del cuerpo.

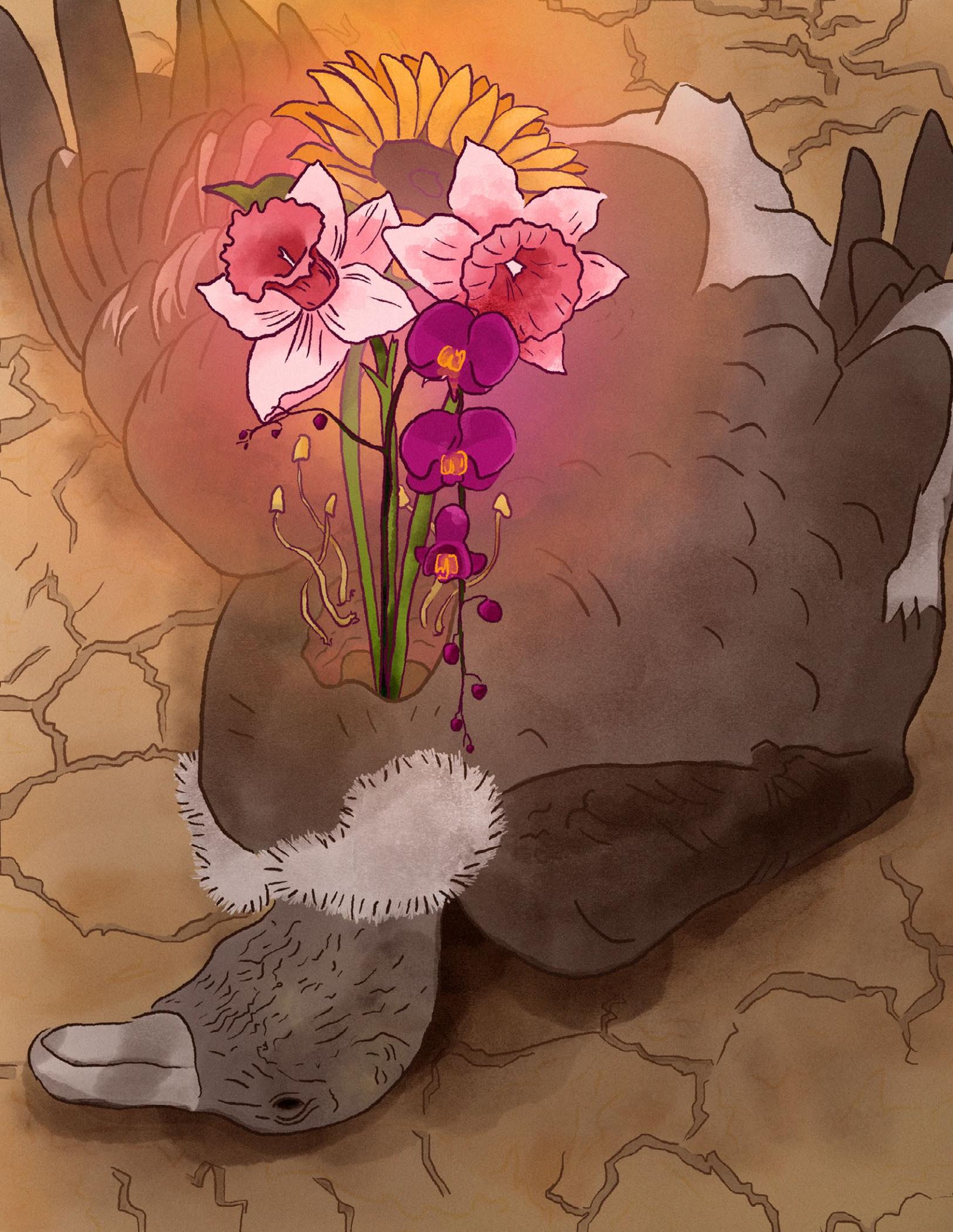
¶ En este momento de pandemia ha cobrado más importancia la comunicación más allá del cuerpo, mediante las máquinas y medios de comunicación, soportados además en los llamados sistemas inteligentes que simultáneamente promueven otras formas de interacción y construcción entre máquinas. Por eso en estas categorías es muy importante definir qué es el cuerpo y cómo el cuerpo es un mediador de la comunicación, es un mediador de la interacción, pero al ser un mediador, ese cuerpo se instrumentaliza de diferentes maneras, se prolonga a partir de las máquinas, de las imágenes, para lograr entonces crear valores, actitudes y en general valores de la comunidad que son diferentes a los que teníamos en la interacción cuerpo a cuerpo.

¶ Esa es la nueva universidad, una que llegó para quedarse en estas nuevas formas de comprensión que nos pueden llevar fácilmente a asumir a cada ser humano despojado de todo prejuicio, sin color de piel, sin vestidos de matices o colores, con los pies calzados o descalzos, sin calificaciones de género o nacionalidad, solo voces que llevan a seres capaces de todo, con sueños e ideales que pueden cumplirse gracias al reconocimiento de quienes oímos esas voces que pertenecen a unos cuerpos con potenciales impensados.

¶ La Universidad emprende actividades académicas dentro de los campus donde están los estudiantes con sus historias de vida y modos de vivirla con quienes los académicos y administrativos interactúan para llegar a acuerdos, proyectos de desarrollo, de innovación y crecimiento, pero gran parte de sus dinámicas, prácticas y proyectos los desarrolla en las granjas, museos, parques, iglesias, pueblos, bosques y comunidades donde se encuentra con personas de todos los rincones del país a quienes incluye en el diálogo constructivo de nación, contribuyendo igualmente al desarrollo de sus proyectos vitales. La presencia nacional de la institución contribuye a la construcción en los territorios, a la planeación de proyectos de vida de personas y comunidades. En la Universidad Nacional de Colombia se privilegia la dinámica colectiva de lo que promueve la solidaridad, el apoyo y el acompañamiento, en general.

Referencias

- Ordieres A. (2017). La teoría del juicio moral en Hume. *Estudios* 121, xv. <https://core.ac.uk/download/pdf/186330284.pdf>
- Ortiz A. (2017). El pensamiento filosófico de Humberto Maturana: la autopoiesis como fundamento de la ciencia. *Revista Espacios*. 38 (46).



El cóndor yacente.

Azotes del olvido
en América Latina¹

**Fernando
Zalamea**

Doctor en lógica categórica de la University of Massachusetts. Profesor titular del Departamento de Matemáticas de la Universidad Nacional de Colombia. Fue director de la División de Investigación (1998-2000) de la Universidad Nacional de Colombia. Es Miembro Honorario de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Es especialista mundial en las obras de Peirce, Lautman y Grothendieck. Fue propulsor y editor de los Cuadernos de Sistemática Peirceana (2009-2016), única revista especializada en Peirce a escala internacional.

A **mérica Latina** **se sitúa dentro** **de una tradición** **tirante, compleja,** **destructora, donde la** **Memoria se desgarrá.**

La elusiva “identidad” latinoamericana lucha permanentemente con la ausencia de anclajes históricos sólidos, con la falta de series de correlaciones estables (políticas, institucionales, culturales) sobre las cuales poder elevar un tejido social mínimamente abierto a la esperanza. En medio de un fácil olvido y del repetido desprecio hacia lo humano enarbolado por nuestros gobernantes, los pensadores, escritores, artistas luchan por construir redes simbólicas menos frágiles que permitan capturar parte de la grandeza y la decadencia de América. El único bagaje certero y contradictorio con el que cuentan es el desahucio, la desesperanza, el repetido saqueo de nuestros pueblos. Partiendo del horror y de la sombra —del cóndor yacente— los mayores creadores latinoamericanos consiguen sin embargo resurgir y, con una enorme capacidad imaginativa, elevar nuestra vapuleada condición humana.

1 Este texto es una adaptación, sin aparato de notas y con añadidos, de un fragmento del capítulo 1 de mi libro *Pasajes de Proteo. Residuos, límites y paisajes en el ensayo, la narrativa y el arte latinoamericanos 1930-1970*, México: Siglo XXI Editores, 2012 (10° Premio Internacional de Ensayo Siglo XXI).

Los énfasis en algunas conexiones con la problemática agraria responden a la temática principal del número 2 de la Revista de la Universidad Nacional de Colombia, Quinta Época.

¶ En *Seis ensayos en busca de nuestra expresión* (1928), Henríquez Ureña señalaba ya como rasgo típico del acontecer latinoamericano una continua oscilación entre el vacío y la plenitud: “Olvidan que en cada generación se renuevan, desde hace cien años, el descontento y la promesa”. La tensión entre tradición y rebelión, correspondiente, en las décadas de trabajo del crítico dominicano, a la tensión entre el legado (analítico) europeo y la innovación (sintética) americana, se repite a lo largo de toda la evolución del continente. De hecho, hemos sido capaces, *en cada generación*, de ir olvidando todo nuestro pasado y de reinventar sin cesar nuestro entorno: enorme debilidad de la Memoria, que lleva al desatino institucional, pero que, a su vez, permite la eclosión de una imaginería desbordante que se convertirá, poco a poco, en la mayor riqueza de América Latina. Ante los convenientes olvidos de las clases dirigentes, ante el despilfarro de los recursos de las naciones, ante los dislates en el problema agrario, muchos de los exponentes latinoamericanos mayores en el ensayo, la narrativa o las artes plásticas se insertan en una compleja dialéctica de reconstrucción del pasado y de reinención del futuro que les permite expresar, con fuerza y originalidad, el vaivén inatajable entre el descontento y la promesa.

¶ Siguiendo uno de los aforismos de Novalis en su *Borrador general* (1799), los creadores latinoamericanos buscan formas de expresión de “un verdadero método sintético, capaz de permitir progresar hacia delante y hacia atrás”. La ruptura de los órdenes temporales lineales es fundamental, y la proliferación de caminos alternos, espirales y cíclicos, en árboles ramificados, da lugar a una eclosión de múltiples “entradas y salidas” en la modernidad, como lo ha reconocido Néstor García Canclini. La Memoria latinoamericana adquiere entonces unas características muy peculiares con las que habrán de saldar cuentas los creadores: 1) fragilidad acumulativa; 2) pendularidad y espiralidad y 3) residualidad. En efecto, más allá de las ruinas del pasado y del presente —lugar del descontento— y más allá de las exploraciones ramificadas de la inventividad —lugar de la promesa—, el diario agitarse de América Latina vive en medio de

Hemos sido capaces, en cada generación, de ir olvidando todo nuestro pasado y de reinventar sin cesar nuestro entorno: enorme debilidad de la Memoria, que lleva al desatino institucional, pero que, a su vez, permite la eclosión de una imaginería desbordante que se convertirá, poco a poco, en la mayor riqueza de América Latina

residuos complejos, secos, duros, cortantes, a lo largo de descripciones “primeras”, las cuales, no obstante, son también supérstites de una enorme energía potencial “tercera” (en el sentido de las categorías de C. S. Peirce) donde se exponencia radicalmente su sentido.

¶ Este es el caso de los cuentos de Rulfo —paradigma mítico de la conciencia creativa latinoamericana— que combinan la resequedad del alma y albores ligeros de esperanza, gracias a residuos del lenguaje y de la imaginación metafórica que llegan a *reflejar* en muy pocas líneas el mundo multivalente que los engloba. *El llano en llamas* (1953) incluye algunos de los relatos mejor acabados de la literatura en todas las lenguas. En el cuento “Nos han dado la tierra”, después de andar por el Llano desierto, donde “No hay nada. A no ser unos cuantos huizaches trespeques y una que otra manchita de zacate con las hojas enroscadas”, cuatro campesinos, de una veintena que habían emprendido el camino, consiguen superar la corteza “deslavada, dura” del desierto y aguantar hasta un poblado lejano al final de su transitar. Oyen entonces los ladridos de los perros, gustan llenarse de un polvo que “sabe a tierra” y siguen adelante, hasta la parcela “allá arriba” que les habían prometido. El desahucio de los oprimidos ante el problema agrario estalla aquí con toda su fuerza. Se trata de uno de esos tránsitos sufridos entre el descontento y la promesa, de los que hablaba Henríquez Ureña.

¶ La revolución mexicana —personificada en el señor delegado del “Gobierno que les da la tierra”— se sitúa dentro de las tirantes contradicciones del continente, al abrir ciertas expectativas que luego no puede concretar a cabalidad, hasta terminar transando alrededor de supuestos males menores para los desposeídos. Una gallina que lleva uno de los caminantes debajo del gabán, para poder cuidarla y darle de comer, es el símbolo del abandono en el que viven los protagonistas, incapaces de poder siquiera dejar al animal en un pueblo del camino. Un “blanco terregal endurecido” (“la tierra que nos han dado”) envuelve a los caminantes y simboliza sus agotadoras condiciones de vida. Logrando superar la estafa y el descuido en los que

- 117

se sumergen los seres humanos, Rulfo consigue crear una resplandeciente joya literaria, al acoplar casi icónicamente su lenguaje austero, cortado, conciso, con el fondo pedregoso del desierto y de las almas desesperanzadas que lo recorren.

¶ En “Luvina”, Rulfo crea uno de los paisajes áridos más potentes de la literatura latinoamericana. Las descripciones alcanzan tal nivel de dureza que, en el curso mismo de la lectura, llegan a constituir un verdadero mito moderno de la piedra (“cuesta de la Piedra Cruda”) y del viento (“pardo [...] porque arrastra arena de volcán; pero lo cierto es que es un aire negro”). La ladera empinada, los despeñaderos, la tierra reseca y achicada como un cuero viejo, el viento que rasca sin descanso, el chicalote marchito, el sol que chupa la sangre, la poca agua del pellejo, el silencio que hay en todas las soledades, van minando lentamente las débiles ilusiones de los fantasmagóricos habitantes de Luvina. Ante la pedregosa resequedad que equipara paisaje y vida —continente y contenido, forma y fondo— los protagonistas del relato solo pueden sobrevivir gracias a la sabiduría del olvido (“perdí la noción del tiempo [...] pero debió haber sido una eternidad... Y es que allá el tiempo es muy largo”). El mito se constituye entonces dentro de la larga duración, mediante sensaciones e imágenes repetidamente desoladas, limpiando y ahuyentando el recuerdo hasta identificar las almas y el aire negro que las envuelve sin descanso.

¶ Ante la volatilidad de los tiempos, ante la fragilidad de la memoria, muchos grandes creadores latinoamericanos han debido constituir mitos fundacionales para sostener el andamiaje de sus obras. Cuando el mito se inscribe en una figuración o en un diagrama particular, y esa imagen incorpora la oscilante urdimbre de los reveses, de las penumbras, de los desgastes humanos, se llega a menudo a una importante altura poética. Es el caso de algunos pintores del área andina, como Alejandro Obregón o Fernando de Szyszlo, atentos a la majestuosidad del entorno natural, pero conscientes a su vez de su depredación.

Los cóndores de Obregón (como “Cóndor”, 1956; “La cóndora”, 1958; “Amanecer en los Andes”, 1959; “Torocóndor”, 1959) recogen,

118 -

Szyszlo recoge por su parte los antiguos mitos prehispánicos, así como las leyendas de la Conquista, y los transforma —con una admirable paleta de gruesos azules, morados, rojos y negros— en composiciones abstractas que captan toda la tragedia del pasado gracias a imponentes tejidos de color

con trazos abstractos, toda la velocidad y la fuerza de las aves majestuosas empujadas sobre los Andes.

¶ En “Amanecer en los Andes”, el cóndor —cuerpo formado por cuadrados negros superpuestos, alas blancas, grises y azules haladas por el viento, garras afiladas sobre la montaña, cabeza y penacho enlazados con una nube violeta que sobrevuela la composición— se alza firme sobre la cordillera, delineada por una serie abstracta de cubos y paralelepípedos. Pero en otras series posteriores, alrededor de los manglares y las barracudas, el maestro colombiano se adentra en la descomposición de sus propios mitos. El *cóndor yacente* se deshace ante los embates del trópico, y, en “Huesos de mis bestias: la barracuda” (1966), Obregón inventa la velocidad de la muerte, con el gran pescado descomponiéndose en franjas verticales de color que invitan al entendimiento de lo fugaz y lo veloz como símbolos de la decadencia de lo orgánico. De la soberbia del cóndor al desorden de las barracudas, Obregón realiza el viaje entre la plenitud y el vacío, entre la vida y la muerte, entre el recto y el revés, viaje pendular que recorrerán constantemente los creadores latinoamericanos.

¶ En “El nacimiento de los Andes” (óleo, 1961) o en “Volcán de Galerazamba” (acrílico, 1967), Obregón se enfrenta a las visiones primordiales del continente, reinventando el mito de la creación geológica. Los rojos, marrones, ocre y negros se distribuyen en el óleo y consiguen equilibrar el fuego interno de la lava, la presencia de la cordillera y el paisaje seco de un sol yacente. Por su parte, un rojo avasallador cubre el acrílico, con cortes horizontales de negro, violeta y ocre, resaltando una fusión del magma por sobre todas las cosas. Las fuerzas telúricas de lo americano constituyen un hondo mito visual, donde la naturaleza termina por arrasar todo lo humano. No queda siquiera lugar para una visión agraria, para un cultivo de la tierra. Sobre esa base del enorme continente en gestación, el artista inventa entonces una percepción de lo magnífico y de lo “otro”, a los que nuestra frágil condición humana no parece poder acceder, si no es por medio de la invención imaginaria. Los tiempos en juego son, una vez más, tiempos “largos”, tiempos míticos que trascienden

las penurias cotidianas, y que el artista debe poder intuir para lograr acercarnos a lo invisible.

¶ Szyszlo recoge por su parte los antiguos mitos prehispanicos, así como las leyendas de la Conquista, y los transforma —con una admirable paleta de gruesos azules, morados, rojos y negros— en composiciones abstractas que captan toda la tragedia del pasado gracias a imponentes tejidos de color. “Paisaje ritual de Machu Picchu” (1963), “Cajamarca” (1964) o “Ejecución de Tupac Amaru” (1965), entre otras muchas telas notables, se construyen alrededor de cuadrículas negras salpicadas de líneas y protuberancias grises, que se ven invadidas por todo tipo de modulaciones malvas entre el rojo y el azul, invasiones crepusculares de dolor y muerte en medio de estructuras geométricas que invocan un pasado más alto. Las superficies y texturas hondamente trabajadas remiten a una compleja sedimentación de los tiempos y de las vidas, en cierta forma arrestadas e inmóviles ante la mirada oscura del artista. En “Imago” (1972), un círculo semiabierto y un rectángulo apuntalado, sobre un fondo totalmente rojo tratado con evanescencias negras, invitan directamente a recordar las figuras prehispanicas e intentan establecer un imposible continuo entre la herencia incaica, la masacre hispanica y la condición paupérrima contemporánea de los peruanos. “Puka Wamani” (1967) aborda también el círculo, con una suerte de tangente horizontal que lo envuelve, combinación de cielo y tierra, sobre un altar que evoca todas las deidades del pasado. En estas composiciones, Szyszlo reinventa los mitos americanos, enfrentándose a las tremendas cesuras de la Memoria que han llevado a la conformación del continente.

¶ A menudo huérfana, reinventándose en cada generación, la cultura latinoamericana tiende a tejer mitos que le provean de una base temporal (así sea ilusoria) para poder apuntalar desde allí sus proyecciones futuras. Los admirables ensayos de Fernando Ortiz estudian las transformaciones dinámicas de la mitología americana y los movimientos culturales asociados. El concepto crítico central que prefigura las amplias posibilidades de extensión del espectro del pensamiento

- 119

hispanoamericano a lo largo del siglo xx parece ser, de hecho, el concepto de *transculturación* introducido por Fernando Ortiz en su ensayo *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar* (1940). El trabajo de Ortiz presenta una muy pormenorizada historia del tabaco y el azúcar en Cuba, digna, en su rigurosa prolijidad, de la extremada atención al detalle que ejercitaran Pedro Henríquez Ureña o Alfonso Reyes. Como prolegómeno al cuidadoso “contrapunteo” que realizará a lo largo del libro, Ortiz introduce su neologismo de “transculturación”, con el cual intentará captar la *dinámica* de proyecciones transversales de individuos y grupos, dentro de la sociología de la cultura:

Con la venia del lector, especialmente si es dado a estudios sociológicos, nos permitimos usar por primera vez el vocablo *transculturación*, a sabiendas de que es un neologismo. Y nos atrevemos a proponerlo para que en la terminología sociológica pueda sustituir, en gran parte al menos, al vocablo *aculturación*, cuyo uso se está extendiendo actualmente.

Por *aculturación* se quiere significar el proceso de tránsito de una cultura a otra y sus repercusiones sociales de todo género. Pero *transculturación* es vocablo más apropiado.

¶ Hemos escogido el vocablo *transculturación* para expresar los variadísimos fenómenos que se originan en Cuba por las complejísimas transmutaciones de culturas que aquí se verifican (...).

Y todavía más culturas inmigratorias, en oleadas esporádicas o en manaderos continuos, siempre fluyentes e influyentes y de las más varias oriundeces: indios continentales, judíos, lusitanos, anglosajones, franceses, norteamericanos y hasta amarillos mongoloides de Macao, Cantón y otras regiones del que fue Imperio Celeste. Y cada inmigrante como un desarraigado de su tierra nativa en doble trance de desajuste y de reajuste, de *desculturación* o *exculturación* y de *aculturación* o *inculturación*, y al fin de síntesis, de *transculturación*. (p. 99)

¶ La pendularidad del acontecer latinoamericano, resaltada desde Henríquez Ureña, es explícita en Ortiz. Un movimiento (“desajuste”) da lugar a la “excul-

turación”, al abandono relativo de un nutriente de información, otro movimiento inverso (“reajuste”) da lugar a la “inculturación”, al registro de nuevas improntas culturales, y, en el medio, en la frontera, en el borde, surge la *transculturación*: síntesis de correlaciones culturales, compenetración de tirantes polaridades, dialéctica de flujos, invención de conjugaciones antinómicas, dialogización de complejas traducciones.

¶ Si la exculturación y la inculturación pueden ser brutales —“molidas entre las mazas de los trapiches”— producto a menudo de la peor opresión a manos de nuestras supuestas clases “dirigentes”, la transculturación debe permitir en cambio el *tránsito natural* del saber y de la cultura, aceptando la diversidad de los entornos, la multiplicidad de las creencias, la riqueza antinómica de lo simultáneo, pero ayudando a la vez a las ósmosis entre los diferentes contextos, a las hibridaciones, a las mixturas entre vecindades.

¶ En *El huracán. Su mitología y sus símbolos* (1947), Ortiz se adentra en una detalladísima investigación alrededor de ciertas figuras ideográficas prehispánicas encontradas en Cuba, donde aparecen formas diversas del huracán, gran viento adorado desde los tiempos más remotos. La danza del huracán se apropia de todo lo que encuentra a su paso, subsume y acaba las vidas. Ortiz estudia a lo largo de cientos de páginas los símbolos espiroideos, sigmoidales, unípedes, serpenteantes, caracoloides del huracán, en Indoamérica, Mesoamérica, América del Norte y del Sur. La absorción del tiempo y la explosión luminosa de la naturaleza se manifiestan en toda su magnificencia. El contraste con el Viento de Luvina imaginado por Rulfo —seco, apagado, negro, siempre presente, lentamente desgastante— no puede ser mayor. En muchas ocasiones, los mitos americanos funcionan así por medio de polaridades acentuadas, con las que se cubre parcialmente la enorme diversidad del continente. En el caso Ortiz/Rulfo, los mitos del viento resultan tensionados por las contraposiciones húmedo/seco, luminoso/sombrío, catastrófico/inocuo, instantáneo/eterno, natural/mental, etc. Detrás de esas elaboraciones, se encuentra la presencia de una

**A menudo huérfana,
reinventándose en
cada generación,
la cultura
latinoamericana
tiende a tejer mitos
que le provean de
una base temporal
(así sea ilusoria)
para poder apuntalar
desde allí sus
proyecciones futuras**

geometría estructuralmente compleja, atenta a una multiplicidad de “hojas” y superficies contrastantes, con la cual se pretende captar una estratigrafía natural y cultural tremendamente quebrada, inaccesible desde puntos de vista privilegiados.

¶ Arrasada por los temporales de la ineficiencia institucional, América Latina se ha encontrado siempre bajo el azote conjunto del huracán y del Viento de Luvina. La inconsecuencia y la pobreza conceptual de las políticas agrarias en el continente no son más que otra expresión brutal de la falta de visión de nuestros gobernantes. La paciencia desesperanzada de los oprimidos aguanta los malos tratos y el desprecio, con el estoicismo de quienes tienen poco que perder. El Viento Pardo es ya una constituyente hondamente enquistada en la herencia cultural latinoamericana: nos encontramos despistados, desprovistos de memoria, cansinos, agotados ante el ulular constante del viento que deshace lentamente nuestras almas. Pero, a su vez, nos vapulea sin cesar el Huracán de los desórdenes políticos, de los ro-

bos gubernamentales, de las dictaduras, de las luchas paupérrimas siempre aplastadas por los poderosos.

¶ Cuando algunos creen estar contentos al saborear el polvo de la tierra, como los caminantes de “Nos han dado la tierra”, algún gobernante inventa un Huracán artificial para barrer las pocas migajas de polvo de los desposeídos. La oscilación pendular de los vientos llega a acabar con el cóndor mismo, que yace caído ante los embates de aves humanas de rapiña mucho más peligrosas. Manipuladoras del olvido, nuestras ponzoñosas clases dirigentes consiguen acabar no solo con nuestras “sociedades”, sino con la naturaleza misma que nos cobija. El cóndor yacente, los vientos pedregosos, los mitos americanos solo los recuperan aquellos creadores, ensayistas, literatos, artistas, que insisten en no rendirse ante el saqueo intelectual, social y natural al que nos hemos visto abocados. Debemos el cuidado y la reinención de nuestra Memoria a esos protagonistas de la cultura latinoamericana.

¶ En el periodo latinoamericano 1930-1970, los fenómenos de la memoria conforman un espectro amplio y diverso. En una primera franja espectral podríamos situar a los Maestros de América —altos ensayistas: Reyes, Henríquez Ureña, Ortiz, Martínez Estrada, los hermanos Romero, Picón Salas—, quienes buscan una expresión sintética del continente, donde la historia se *urde* y entrelaza en *contrapunt(e)* os con Europa. En una segunda franja podrían aparecer algunos de los creadores mayores en literatura —Borges, Rulfo, Carpentier, Onetti, Arguedas— o en artes plásticas —Reverón, Torres García, Lam, Matta, Obregón—, donde la historia *emerge* de *reflejos locales* y *residuales*. Diversas “bipolaridades” entre el tejido y el residuo, entre la centralidad y el borde llevan a constituir entonces la fuerza —siempre movable, siempre en trans/figuración y trans/formación— del pensamiento creativo latinoamericano.

Referencias

- Henríquez, P. (1928). *Seis ensayos en busca de nuestra expresión*. Buenos Aires: Babel.
- Ortiz, F. (2002). *Contrapunteo Cubano del tabaco y el azúcar. (Advertencia de sus contrastes agrarios, económicos, históricos y sociales, su etnografía y su transculturación)*. Madrid: Cátedra, 2002.
- Ortiz, F. (2005). *El huracán: su mitología y sus símbolos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rulfo, J. (1973). *El llano en llamas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zalamea, F. (2012). *Pasajes de Proteo: residuos, límites y paisajes en el ensayo, la narrativa y el arte latinoamericanos*. México: Siglo XXI Editores.



GERARDO MOLINA EN EL MUNDO DE LAS IDEAS

**Ricardo
Sánchez Ángel**

Abogado, magíster en Filosofía y doctor en Historia. Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia. Exdecano de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, es profesor titular de la Facultad de Filosofía y director del Doctorado en Derecho de la Universidad Libre.

Gerardo Molina (1906-1991) fue un estudiante de la libertad. Leyó y escribió sobre ella, desde el principio de esperanza. Como romántico revolucionario, nunca dejó de cortejarla por medio de gestas sociales y políticas. Creía que la mejor forma de enamorar a la libertad y a la utopía era luchando, porque estaba convencido de que la contradicción es fecunda.

Varios atributos lo distinguieron por siempre: intelectual por excelencia, dirigente universitario, honesto y crítico de la política tradicional, científico social, activista apasionado por la defensa de los derechos humanos, asesor de movimientos sindicales y de sus luchas. Pero, ante todo, fue profesor. El aula era una polis donde tenía lugar la palabra libre. La cátedra era una caricia para la formación del espíritu crítico y la autonomía del pensar.

¶ Su conciencia de universitario lo dotó de sapiencia aplicada como representante a

la Cámara, senador, personero de Bogotá, rector de la Universidad Nacional de Colombia y rector de la Universidad Libre. A diferencia de quienes hacen de las instituciones centros de acuartelamiento burocrático, Gerardo Molina irradió cada espacio con el postulado de la libertad y el diálogo entrecruzado. En vez de recintos rígidos y jerárquicos, donde no hay autoridad, sino autoritarismo, apostó por el florecimiento de instituciones virtuosas. Con razón, los estudiantes, colegas y quienes lo conocieron lo distinguieron con el apelativo de “maestro”.

¶ Su quehacer estaba motivado por la biblioteca y la investigación. Aun así, sus antagonistas se oponían con vehemencia a su modo de actuar. La puesta en marcha de sus propuestas generó mucho bullicio cuando emprendió el camino de la reforma universitaria.

¶ Su ímpetu de transformador no provenía de repentino hábito, pues el eco de la Reforma de Córdoba lo había cautivado a muy temprana edad. Es conocida la anécdota de que fue expulsado de la Universidad de Antioquia, tras organizar una huelga contra la censura y el autoritarismo profesoral. Terminó sus estudios en la Facultad de Derecho, en la Universidad Nacional de Colombia. De ahí que, como su rector (1944-1948), defendiera el establecimiento de una educación laica y democrática, cimentada sobre la idea-fuerza de la autonomía universitaria. Molina fundó *Universidad Nacional de Colombia Revista Trimestral de Cultura Moderna*, en octubre de 1944, y propició un estatuto docente de tiempo completo para el profesorado.

¶ Para Jaime Eduardo Jaramillo (2007), la rectoría de Molina

representa un esfuerzo —parcialmente logrado debido a las condiciones políticas del país— para conformar una institución universitaria contemporánea pública, nacional, laica, científica y humanista, pluralista en las orientaciones de sus profesores y estudiantes en sus cátedras y eventos académicos, construida con parámetros internacionales, pero en función de necesidades y problemas nacionales. (p. 17)

¶ Así como promovió reformas en la Universidad Nacional, lo propio hizo como rector en la Universi-

dad Libre (1955 y 1960-1965), tras su exilio parisino, que tuvo lugar durante la violencia política de los años cincuenta. Con su nombramiento como rector, se desató la oposición del cardenal Crisanto Luque, que reeditó el agresivo veto de su antecesor, el arzobispo de Bogotá Ismael Perdomo, quien se opuso al nombramiento de Gerardo Molina como rector de la Universidad Nacional en 1944. Para el clericalismo colombiano, Molina era una especie de *bête noire*. Germán Arciniegas (1992) cuenta de su visita al papa Pío XII, quien tenía

la obsesión de Gerardo. Su conocimiento de las intimidades de Colombia llegaba a las minucias. [...] En cierto momento y hablando del comunismo [Pío XII pregunta]: ¿No le parece peligrosa la presencia de Gerardo Molina en la rectoría de la Universidad? [Germán Arciniegas le responde] Lo que está haciendo es lo justo y la Universidad lo ha encontrado bueno. No hay comunismo. (p. 61)

¶ En 1960 Gerardo Molina fue nombrado de nuevo rector de la Universidad Libre. Prosiguió con su titánica tarea de renovarla, impulsando la creación de nuevas facultades para modernizarla, como la Facultad de Ciencias de la Educación y la Facultad de Ciencias Económicas y estimuló los Estudios Políticos. La rectoría de Molina propició la apertura de colegios de bachillerato, al igual que un importante Departamento de Extensión Cultural, que tuvo a Jorge Zalamea como su director. También fundó la revista *Universidad Libre*.

¶ El rector consideraba que la esencia fundamental de esta academia, los estudios de Derecho, se consolidarían mejor en el contexto de una auténtica universidad donde concurrieran interdisciplinariamente los saberes de otras ciencias y profesiones. El rector proyectó la universidad a la sociedad, en especial, a la clase trabajadora, por medio de programas educativos en horas nocturnas.

¶ Gerardo Molina fue un político *sui generis*, que propuso el socialismo democrático para Colombia, el cual defendió en la plaza pública, los sindicatos, la prensa, la universidad y el Congreso, donde respaldó los proyectos sociales del mundo del trabajo. En 1982 fue candidato a la Presidencia de la República por el

A diferencia de quienes hacen de las instituciones centros de acuartelamiento burocrático, Gerardo Molina irradió [en la universidad] cada espacio con el postulado de la libertad y el diálogo entrecruzado

movimiento Firmes. Por virtud de la ucronía, aún vale pensar qué resonancias habría tenido la presidencia de este estudiante de la libertad.

La travesía de las ideas políticas

Hay un refrán que se reviste de sabiduría, pero que quizá, en su desnudez simbólica, esconde falaces prejuicios:

“Dime con quién andas y te diré quién eres”. A la postre, en un discurso memorable, el gran poeta y dramaturgo español Federico García Lorca (2007) le imprimió nuevas resonancias al refrán, desde la riqueza de la sensibilidad literaria y la ironía poética: “Dime qué lees y te diré quién eres”. Pues bien, a propósito de la semblanza de Gerardo Molina como estudiante de la libertad, proponemos la versión “Dime qué escribes y te diré quién eres”.

¶ Molina vivió lo que escribió. He ahí una clave adicional para confiar en la aventura de intentar vislumbrar pinceladas de su vida en la complejidad de su obra. Las letras muchas veces son testigos de la singularidad del pensamiento, de sus secretos y enigmas, de manera que cualquier libro, independiente de su *leitmotiv*, puede adquirir rasgos de diario íntimo. Ese es el caso de la obra de Gerardo Molina, quien, por medio de las ideas políticas, nos da luces sobre su país soñado.

¶ En 1955, después de su estancia en París, la Universidad Libre le publicó, casi coincidiendo con su primer nombramiento como rector, su obra *Proceso y destino de la libertad*, que fue distribuida haciéndole el quite a la censura oficial. Esta es la primera obra de teoría de las ideas políticas de rigor científico, escrita por un colombiano que le daba la ambientación académica para que los estudios de la ciencia política fueran acogidos en la universidad.

¶ La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional promovió sus investigaciones sobre las ideas políticas. En *Las ideas liberales en Colombia (1849-1914)*, el autor estudia la génesis, las cualidades y la constitución del liberalismo en partido, al tiempo que reflexiona sobre cómo las ideas políticas gravitaron en torno al concepto de

128 -

Las letras muchas veces son testigos de la singularidad del pensamiento, de sus secretos y enigmas, de manera que cualquier libro, independiente de su *leitmotiv*, puede adquirir rasgos de diario íntimo. Ese es el caso de la obra de Gerardo Molina, quien, a través de las ideas políticas, nos da luces sobre su país soñado

libertad. Así mismo, da cuenta de dos tendencias en pugna que impactaron de modo superlativo en este conglomerado político: mientras una tendencia clamaba avanzar en la conquista de una sociedad igualitaria; la otra se contentaba con la propuesta de la línea liberal hegemónica, que encumbraba las libertades individuales, dejando a la intemperie el mundo social.

¶ Molina documenta la historia de esta pugna, así como el texto y contexto de cada época. El método que asume se distingue por dar cuerpo a la reflexión, a partir del discernimiento de los factores reales de poder. Analiza las influencias de un abanico de acontecimientos determinantes, como el radicalismo, la Regeneración, la Guerra de los Mil Días y la nueva composición de clases, al ritmo de la industrialización y el capital extranjero. A la par, recoge perfiles ideológicos de personajes icónicos como Murillo Toro, Rafael Núñez, Uribe Uribe, Alfonso López Pumarejo y Jorge Eliécer Gaitán. Un personaje articula la cronología de esta historia política, en clave liberal: el pueblo.

¶ *Las ideas liberales en Colombia* fueron seguidas por el *Breviario de las ideas políticas*. Este último es un trabajo de síntesis, junto con propósitos educativos para la acción consciente, fruto de largos años de meditar y enseñar estos temas. De manera sencilla, su autor dice que se trata de un “pequeño libro de divulgación”. Los temas tratados son: el liberalismo clásico, el liberalismo moderno, el socialismo, el socialismo posible, la socialdemocracia y el comunismo.

¶ Tras el *Breviario*, Molina publicó *Las ideas socialistas en Colombia*. Este libro apareció como un suceso editorial insólito, porque el dogma había establecido que las ideas liberales y conservadoras eran homogéneas en la vida intelectual y política de la República. Todo lo demás era espurio.

¶ Para Gerardo Molina, su investigación concluye con un aserto: las ideas socialistas forman parte del acervo histórico de la nación. Son producto de una concurrencia de factores que incluyen el auge del pensamiento, que nos puso en diálogo con las corrientes universales de las ideas filosóficas y científicas, la labor de líderes y élites que acogieron estas ideas y, de manera determinante, las luchas y movilizaciones sociales y culturales que buscan resolver el gran pleito contra la dependencia, la desigualdad y la opresión. Se trata de proponer el papel principal del pensamiento en las contiendas ciudadanas. De nuevo, acción con ideas y pensamiento con praxis, especialmente en el campo de las izquierdas.

¶ El autor pone sobre el tapete su noción sencilla y amplia de socialismo:

Un socialismo de rostro autóctono, respetuoso de las libertades, dirigido a instaurar la democracia social, participativa y autogestionaria y convencido de que, para combatir la dependencia, el primer paso es la intervención del pueblo en los destinos comunes y la efectividad de la integración latinoamericana.
(Molina, 1987, p. 11)

¶ Gerardo Molina fue un marxista heterodoxo a fuer de liberal que utilizó el materialismo histórico con creatividad, rigor y de manera situada en nuestras coordenadas de existencia social y cultural, una *rara avis*. Es educativa la anécdota de la discusión de Molina ante un grupo de estudiantes radicales que manifestaba defender sus

- 129

principios, a lo cual el maestro replicó que conviene bañar los principios, de tanto en tanto, en el río de Heráclito.

¶ Con esta investigación sobre las ideas socialistas, rompió el mito de su inexistencia en nuestra historia, las cuales rastrea desde la propiedad comunitaria indígena, las guerras de independencia, las sociedades democráticas, el socialismo en el liberalismo, con Uribe Uribe y Benjamín Herrera, las ideas de Gaitán en la Unir y la izquierda liberal. También las rastreó en los años cuarenta, con la Liga de Acción Política (1942-1944), que él conformó junto con Juan Francisco Mujica, Antonio García, Carlos H. Pareja, José Francisco Socarrás, Alberto Aguilera Camacho, Francisco Pinzón e Indalecio Liévano Aguirre, pasando por el Grupo Marxista (1933), del que él formó parte con Luis Eduardo Nieto Arteta, hasta autores más contemporáneos, como Orlando Fals Borda y Camilo Torres Restrepo.

¶ Gerardo Molina realizó una pesquisa amplia en archivos, buscando en periódicos, folletos, libros y documentos esa huella socialista de carácter múltiple: mítines, protestas ruidosas, congresos obreros y socialistas, líderes y voceros de estas doctrinas. En medio de la exclusión y en las fronteras de la

sociedad oficial y la república señorial, encontró el socialismo. Las ideas que propiciaban el cambio de estructuras sufrieron una larga censura que se prolonga hasta nuestros días. Los seguidores del socialismo han sufrido persecución y ostracismo.

¶ Molina conoció el socialismo en sus dimensiones internacionales en los libros de autores como Jean Jaurès, el paladín del socialismo francés, y en la universidad, como estudiante y profesor, lo que le permitió profundizar sus conocimientos en diálogo investigativo con los mentados Antonio García y Nieto Arteta, además de Diego Luis Córdoba, Blanca Ochoa, Virginia Gutiérrez de Pineda, Diego Montaña Cuéllar y Orlando Fals Borda, entre otros.

¶ La Universidad de Antioquia publicó sus intervenciones parlamentarias, textos sobre la universidad y ensayos sociales en el libro *Testimonio de un demócrata*. En lo que puede ser denominado su testamento político, Gerardo dejó los manuscritos para el libro *La formación del Estado en Colombia y otros textos políticos*, publicado por la Universidad Externado de Colombia. Contiene un ensayo inconcluso sobre la formación del Estado en Colombia y una segunda parte de textos políticos, con enfoque socialista, que incluyen las intervenciones televisivas de la campaña presiden-

cial de 1982 en competencia con Luis Carlos Galán, Alfonso López Michelsen y Belisario Betancur, quien ganó la presidencia de la República. Los textos de Molina son unas reflexiones para la acción política en la campaña en la que se había comprometido. Los temas tratados son: 1) la violencia, el Ejército y la nación; 2) Colombia, una democracia restringida; 3) la política exterior; 4) la concentración de la riqueza y el programa del Frente Democrático. A lo que se suma una entrevista en el diario *El Tiempo*, realizada por Fernando Barrero, denominada “Plan económico radical del Frente Democrático”.

¶ “Dime qué escribes y te diré quién eres”, le preguntamos hoy a Gerardo Molina. Él nos responde, en sus textos, mientras las letras se elevan del papel y murmuran: “Un estudiante de la libertad”. Desde la primera hasta la última obra, incluyendo borradores, discursos, pesquisas y manuscritos inacabados, el personaje nos deja leer el diario íntimo de un demócrata. Su obra tiene, pues, una doble identidad: al tiempo que bosqueja el complejo paisaje de las ideas políticas, sin proponérselo también dibuja al paseante que lo contempla y reaviva.

Referencias

- Acevedo, D. (ed.) (1991). *Testimonio de un demócrata*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Arciniegas, G. (1992). Gerardo Molina, tranquilo (60-61). En *Recuerdos de Gerardo Molina*. Universidad, democracia y socialismo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Derecho.
- AA.VV. (1992). *Recuerdos de Gerardo Molina*. Universidad, democracia y socialismo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Derecho.
- García, F. (2007). *Dime qué lees y te diré quién eres*. Medellín: Confiar. <https://escuela.confiar.coop/mod/glossary/showentry.php?eid=347>
- Jaramillo, J. E. (2007). *Universidad, política y cultura. La rectoría de Gerardo Molina en la Universidad Nacional de Colombia. 1944-1948*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Ciencias Humanas.
- Molina, G. (1955). *Proceso y destino de la libertad*. Bogotá: Universidad Libre.
- Molina, G. (1981). *Breviario de ideas políticas*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Molina, G. (1987). *Las ideas socialistas en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Molina, G. (2004). *La formación del Estado en Colombia y otros textos políticos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Molina, G. (2006). *Ideas liberales en Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.



Recuerdos de nuestro padre, Gerardo Molina¹

Juan Patricio Molina Ochoa^{*}
Carlos Gerardo Molina Ochoa^{}**

^{*}Profesor y miembro del Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia. Adelantó sus estudios de Economía en la Universidad de Los Andes y de maestría en Economía Agraria en la Universidad de Reading en Inglaterra y en Administración en la Universidad Nacional. Es doctor en Desarrollo Rural Sostenible de la Universidad de Córdoba en España. Sus trabajos, publicaciones e investigaciones abarcan los temas de políticas públicas agropecuarias y de gestión del desarrollo rural y territorial.

^{**}Matemático e Ingeniero Industrial de la Universidad de los Andes y doctor en Economía Matemática de la Universidad de la Sorbona, París. Ha sido profesor de los Departamentos de Matemáticas y de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes. Fue funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, en la unidad de Gestión de Conocimiento y en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Fue viceministro de educación nacional y jefe de planeación del Ministerio de Educación y de la división de educación del Departamento Nacional de Planeación.

Gerardo Molina Ramírez fue el menor de once hijos de una familia humilde radicada a comienzos del siglo XX en el municipio de Gómez Plata en el noreste antioqueño. El sustento familiar provenía del ordeño y venta de la leche de unas vacas de sus padres, Patricio y Eloísa.

Todo transcurría en el solar de la casa, que hoy es la Casa de la Cultura Gerardo Molina. Ambos fueron respetados en el pueblo por su vida sana, tranquila y de esfuerzo diario, en función de la crianza de sus hijos.

¶ La sencillez, alimentada en sus años de niñez y de juventud, es uno de los valores que más recordamos de él. Fue austero desde siempre. Nunca se preocupó por conseguir nada material más allá de lo indispensable. Poco entendió de negocios. Bien recordamos cuando llegó a casa con el primer carro, una camioneta Wartburg, de esas de tres pistones que solían

1 Palabras en la conmemoración de los treinta años de fallecimiento de Gerardo Molina. Universidad Nacional de Colombia.

pasar más tiempo en los talleres. El vehículo llenaba la condición para él de ser modesto y fabricado en Europa del Este. Un tiempo después, cuando ya se insinuaba el fracaso de la compra, volvió con un nuevo carro: ¡Otra Wartburg! Había que seguir en la línea de “lo modesto”...

¶ Su sencillez y parquedad iban a la par con su poco interés por el poder o la figuración. Los cargos elevados que ocupó surgieron del reconocimiento a su forma de pensar y actuar, y nunca fueron una aspiración que guiara su comportamiento.

La relación con nuestra madre

La relación entre nuestros padres fue de perfecto equilibrio y complementación, de profundo aprecio mutuo,

cada uno valorando el papel del otro.

¶ Él, más ecuánime y reservado, ella, más radical y explosiva. Nuestra madre ejerció la administración del hogar en paralelo a su desempeño docente en el Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia, lo que le facilitó a él su labor intelectual. La dedicación del uno al otro no significó sacrificios personales, cada cual ocupó su espacio para beneficio mutuo. Siendo ella una mujer de elevadas capacidades y cualidades, supo apreciar en toda su magnitud el valor de su esposo, estimulándolo y apoyándolo para que diera más de sí, y proyectó esa imagen de admiración hacia nosotros y los demás. Inclusive, durante los dieciocho años que le sobrevivió, después de los 38 de matrimonio, siguió conservando con luz propia su papel fiel de hacer valer toda su importancia.

¶ Cuenta ella que lo vio por primera vez en los años treinta en un viaje a Barranquilla y que quedó impresionada por el gran recibimiento que le hicieron los obreros, al llegar a puerto el barco que los conducía por el río Magdalena. Él defendía los intereses de los sindicatos de los trabajadores fluviales, muy importantes en la economía de aquella época.

¶ Durante los años cuarenta compartieron círculos intelectuales y de amistades en Bogotá, pero aún no tenían una relación formal. En 1948, después del 9 de abril, cuando la vida en Colombia le resultaba en

**La sencillez,
alimentada en sus
años de niñez y de
juventud, es uno de
los valores que más
recordamos de él**

extremo peligrosa por la violencia política, se exilió en Francia. Desde allí animó a nuestra madre a que también viajara, haciéndole ver que su estadía le abriría nuevos horizontes académicos, lo que con el tiempo resultó ser un acierto.

¶ Presumimos que en sus cartas de invitación había también un segundo objetivo: tenerla cerca. Pero en aquella época, ese viaje para una mujer sola no era nada fácil. Ella, que era muy decidida, buscó los recursos con la venta de un terreno de su propiedad. Ante la preocupación de algunos familiares respondió con su talante: ¿Qué es más importante que se valore mi vida o esa tierra? Bueno, ya lo imaginan, nuestros padres se casaron en París al poco tiempo.

**Búsqueda de una
sociedad mejor
e importancia de
la educación**

Se inclinó por el trabajo académico desde edad temprana. La solidez de sus ideas se evidenció cuando a sus veinticuatro años fue escogido

por la comunidad de su pueblo para dar el discurso de saludo al candidato presidencial Olaya Herrera en la escala que hizo en la estación de Porcecito, en el trayecto entre Puerto Berrío y Medellín. Quedó tan impresionado el candidato que lo invitó a subir a su tren de la victoria y solicitó publicar su discurso en el periódico *El Espectador*, del cual posteriormente fue colaborador.

¶ Él supo cultivar su inteligencia y ponerla desinteresadamente al servicio del país. El trabajo disciplinado en su biblioteca, su lugar predilecto, expresaba su pasión de vida, que giraba alrededor de los libros.

¶ Su sensibilidad social era profunda y fundamentada. Su claridad sobre la necesidad de construir una sociedad más justa fue el faro que guio su existencia, sustentada en el mundo de las ideas y en el esfuerzo permanente por entender los problemas nacionales e internacionales. Su accionar fue también solidario. Fuimos testigos de sus apoyos a miembros de familia y a otras personas. Y no nos referimos a lo económico, que también lo hacía, sino a facilitarles posibilidades de estudio y de esa manera asegurar su porvenir.

- 135

¶ Es muy dicente una carta que, siendo rector de la Universidad en 1947, le dirigió a la directora de una escuela en Medellín ofreciéndole una beca a una estudiante destacada y de bajos recursos para cursar la secundaria en el Central Femenino. Esa beca sería financiada, dice la carta, con sus propios recursos personales.

¶ Era un educador integral. Interactuaba con respeto y deseo de orientar. Lo hacía tanto con la palabra como con el ejemplo, que era irreprochable y que, para nosotros, resultó ser el eje de nuestra formación. En las conversaciones familiares nadie parecía tener la razón y, ciertamente, él no trataba de imponerla. Este era un valor que lo caracterizaba: la tolerancia por las ideas de los demás. Se inclinó por permitir que quienes estábamos a su alrededor tomáramos nuestras decisiones, así resultaran distantes a su pensamiento, no sin dejar de sugerir opciones.

¶ Para nosotros nunca hubo un maltrato o un manejo autoritario. La crítica siempre fue constructiva, basada en el ejemplo de sus actuaciones.

Rasgos de su vida familiar y social.
Tolerancia, respeto y solidaridad

Gerardo Molina era un hombre de familia, y no solo en su entorno íntimo. Nuestra casa fue siempre centro de reuniones.

¶ Recordamos las frijoladas, la música antioqueña (*Señora María Rosa* era su preferida) o las poesías que en ocasiones recitaba ante la solicitud de los asistentes. “La Libertad” de Paul Éluard no podía faltar o la “Canción de la vida profunda” de Barba Jacob. Siempre tuvo un gran aprecio por la cultura como fuente de vida y de formación.

¶ En casa también ocurrían reuniones con intelectuales y políticos. Éramos espectadores privilegiados de los múltiples temas que se trataban. Nos llamaba la atención nuestra madre, con sus críticas o desacuerdos con los interlocutores, mientras él escuchaba y reflexionaba antes de emitir una opinión, sin perder la compostura.

La relación entre nuestros padres fue de perfecto equilibrio y complementación, de profundo aprecio mutuo, cada uno valorando el papel del otro

¶ Su círculo social era amplio en el que se manifestaban diversidad de intereses y campos de trabajo, como también aproximaciones políticas, que indistintamente podían ser de derecha o izquierda. Eso sí, nunca convino con las ideas que condujeran a la violencia que, abiertamente, rechazó.

**Homenaje
de desagravio
y ejemplo
de mesura
y ponderación**

Un hecho alteró el ambiente sosegado de la casa. Recordamos una mañana de 1976, cuando estando nuestro padre en su biblioteca, escuchó pasos en el techo y fuertes golpes en la puerta

que intentaban tumbarla. Al abrir varios hombres se abalanzaron sobre él, lo tomaron violentamente por los brazos y le pusieron una ametralladora en el cuello. Las cuerdas que rodeaban la casa habían sido acordonadas por las fuerzas militares. Todos los hombres, bien armados y sin contemplaciones, comenzaron a levantar pisos y voltear cajones. La biblioteca llevó la peor parte. Según dijeron, tenían la información de que la casa era un centro de almacenamiento de droga o de armas. ¿Podrá creerse tal argumento? Era, sin duda, un montaje que tenía un trasfondo político. Nunca hubo una llamada del gobierno disculpándose o rectificándose. Lo que sí hubo fue una reacción generalizada de rechazo y un homenaje de desagravio que contó con masiva participación.

¶ Traemos este episodio a la memoria, porque su compostura durante esos difíciles momentos y sus planteamientos posteriores fueron ejemplares. Aunque su vida estuvo en peligro y a todas luces se trataba de un despropósito, nunca se dejó llevar por las emociones ni buscó atizar la confrontación o la polarización.

¶ Ese es otro valor que queremos destacar de su personalidad que se manifestaba en sus actuaciones: el papel fundamental de la mesura y la ponderación en una sociedad tan compleja como la nuestra, sin dejar de ser vehemente en sus planteamientos, cuando las circunstancias lo ameritaban.

Cierre

Haciendo honor a su memoria, terminamos estas palabras con la última estrofa del poema de Paul Éluard, que él solía recitar y que sintetiza su amor por la libertad:

*Y por el poder de una palabra
vuelvo a vivir
nacé para conocerte
para nombrarte
Libertad.*

Catastro Multiprósito

Carlos Enrique Moreno Mejía

Ingeniero mecánico de la Universidad Pontificia Bolivariana y especialista en Administración de negocios de la Xavier University, en Economía de la University of Notre Dame y en Gerencias Avanzada de la Harvard University. Fue asesor presidencial y expresidente del Grupo Corona

En 2018 el electo presidente Iván Duque me invito a montar en la Presidencia una Delivery Unit, siguiendo los casos exitosos de esta metodología en el mundo. Concretando su solicitud, mi responsabilidad se enfocaría en identificar y hacer seguimiento a las iniciativas transformacionales de cada ministerio y entidad adscrita o vinculada.

¶ Después de cruzar el plan de gobierno con los ODS, el PND del gobierno anterior —para dar continuidad a los temas que lo requerían—, las recomendaciones de la Oude y las iniciativas que derivaron en el Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (PND del actual Gobierno), y tras sostener más de 150 reuniones con ministros, viceministros, jefes de planeación y funcionarios claves del DNP, quedaron claras cuáles eran las iniciativas transformacionales tanto sectoriales como intersectoriales. Ciertamente estas últimas son las más complejas y por ello deberían ser impulsadas.

¶ No estaba en el radar de nadie que el Catastro Multiprósito y la agilización de procesos de regularización de la propiedad rural surgieran de lejos como la prioridad. Pero el tema de la tierra está en el centro del conflicto y de buena parte de la inequidad colombiana. Surgieron otras importantes iniciativas transformacionales especialmente intersectoriales, pero no es el objeto del presente artículo plantearlas.

138 -

Que es y para qué sirve el Catastro Multipropósito

El Catastro Multipropósito es

el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos. (Decreto 148 de 2020)

Su enfoque multipropósito

debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios. (Decreto 148 de 2020)

¶ Para claridad del lector, imaginemos un gran sánduche en el que la primera capa que forma la base catastral y registral se compone de la información de predios, parcelas, ríos, calles etc., formando la capa parcelaria. Encima tenemos las capas no parcelarias,

cada una representando derechos, responsabilidades y restricciones. Estas capas de información pueden referirse a limitantes ambientales, disponibilidad de servicios públicos, vías, riesgos, recursos mineros o ambientales, territorios colectivos, étnicos, etc.

¶ Para su implementación se requiere una secuencia que siempre parte de la realidad física y que mediante la actualización catastral va generando el Catastro Multipropósito, útil no solo para determinar el valor económico del predio, sino su potencial de regularización en caso de situaciones de informalidad. Posteriormente, cuando Catastro y Registro presentan información integrada, se permite ver no solo la realidad económica, física y jurídica de los predios, sino también sus afectaciones potenciales.

¶ Una vez se ha hecho un barrido predial completo en un municipio podemos identificar cuáles predios tienen situaciones regulares y pueden entrar sin problemas al mercado de tierras, siendo asignados a sus ocupantes o poseedores. También se hará evidente qué predios tienen situaciones irregulares y por tanto requieren de procesos administrativos o judiciales de regularización. Adicionalmente, y superponiendo las capas no parcelarias podemos ver aspectos geoeconómicos que facilitan la gestión fiscal de las tierras en los municipios y además los insumos normativos y de régimen especial que facilitan aspectos como POT, Pomca, PBOT, etc.

¶ Para adelantar todo este proceso hay que ir desarrollando escalonadamente el concepto de Catastro Multipropósito. Empezamos con la formación catastral, insumo para los procesos de formalización y titulación de predios. Posteriormente, vamos añadiendo las diferentes capas no parcelarias

cuya interdependencia va generando un catastro de derechos, restricciones y responsabilidades. Finalmente, todo esto converge en el conjunto de normas, procedimientos, estándares, etc., que conforman el Sistema de Administración del Territorio (SAT) explicado en detalle en el Documento Conpes 4007 de 2020.

Cuál es la realidad catastral

Una vez empezado el proceso fue evidente que la situación catastral de Colombia era dramática. Menos

del 5 % del territorio tenía información actualizada y más del 30 % no tenía ninguna información. Se reveló una realidad: el estimativo predial nacional originalmente proyectado por la SNR estaba subestimado. De una proyección original de 18 millones de predios se pasó a aterrizar una cifra que se aproxima a los 26 millones. Por otro lado, el Igac venía politizado y con un atraso de más de 293 000 expedientes, muchos de ellos con más de 10 años de morosidad en su atención de cara al ciudadano. A la fecha, el gobierno ha evacuado más de 200 000 expedientes. De otro lado, más del 50 % de los predios catastrados no coincidían con los datos registrales. En resumen, en Colombia el modelo centralizado en el Igac, con unas pocas descentralizaciones, había demostrado su fracaso. Con corte a 31 de diciembre de 2020 el país cerró con un 15.9 % del área nacional catastrada. En el entendimiento de que el “balón está en la cancha” de los entes territoriales, que deben ejecutar la



mayoría de la tarea, y de que la pandemia ha sido un gran obstáculo, es claro que las condiciones están dadas para que a finales

de 2022 el país cumpla o se acerque al cumplimiento de la meta del 60 % del territorio actualizado.

Modelo escogido y quiénes asesoraron

Ante esta dramática realidad, fue evidente en primer lugar la total descoordinación entre las entidades. Fue necesario adelantar un ejercicio de ponerlas a todas de acuerdo para lo que se requirió la elaboración de un Memorando de entendimiento (MOU), que unificara visiones, lo cual tomó cerca de tres meses, pero probó ser una de las más importantes decisiones. Con la firma del Ministerio de Justicia, el Dane, el Ministerio de Agricultura, el DNP y entidades adscritas, se logró coordinar objetivos y lineamientos unificados. Esto permitió que unos créditos del BM y el BID se desatascaran después de cuatro años de indefinición. Lo que resultó también evidente fue que la implementación del Catastro Multipropósito requería más voluntad política que grandes cuerpos normativos que pasaran por el Parlamento. En consecuencia, se adoptaron las mínimas modificaciones necesarias para el paso por el Congreso, y el resto de las reformas sustanciales se adoptaron por decreto y resolución, evitándonos un fracaso como los dos proyectos de ley hundidos al Gobierno anterior. Esto también fue una decisión correcta. Lo otro clave fue definir que utilizaríamos las mejores prácticas internacionales procurando dar un brinco del tercer mundo al primer mundo. Para eso fue central tener acompañamiento en la dirección técnica a cargo de la Agencia Suiza de Cooperación (Seco). Pero también tuvimos ayuda técnica central del BM, el BID, Usaid, Kadaster de Holanda, además del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Agencia Francesa de Desarrollo. Queríamos tener asesores que por su prestancia y conocimiento nadie pudiera cuestionar. Esto resultó clave.

Cambio cultural

Uno de los temas más difíciles fue combatir la cantidad de ideas preconcebidas que dificultaban el cambio. Entre ellas estaban

la necesidad de suprimir medidas costumbristas — como la vara, el tabaco o las caballerías— y adoptar el sistema internacional de medidas; la resistencia a la tecnología en un sistema capturado por instituciones que insistían en tecnologías analógicas y obsoletas; la dificultad de adoptar avalúos con costo de reposición en contraste con el sistema centrado en formularios extensos y metodologías costosas que solo le servían al evaluador; la imposibilidad de involucrar a los ciudadanos con sistemas participativos y colaborativos bajo el entendimiento de que quienes verdaderamente conocen su predio y vecinos son quienes allí viven y, en definitiva, la dificultad para cambiar un catastro fiscalista por un enfoque multipropósito y de capas no parcelarias. Ahora bien, para mi gusto la necesidad más dramática era que el catastro no contemplaba datos sobre la informalidad, lo que generaba una odiosa exclusión al ciudadano no propietario. Al adoptar el principio de completitud se registra toda la realidad predial, independiente de su situación jurídica.

El Catastro Multipropósito y el Acuerdo de Paz

Un tema claro desde el principio era que al estar la formación y actualización del catastro en el punto 1.1.9 del Acuerdo de Paz, era necesario cumplir y claramente dar la señal de que la política estaría articulada con el Acuerdo. En este sentido, se incluyeron las variables sexo y grupo étnico en la ficha predial. Adicionalmente se diseñaron una caja de herramientas que facilita a los municipios el desarrollo del Catastro Multipropósito, lineamientos para planes de desarrollo, un kit territorial y proyectos tipo de regalías.

Artículos aprobados en el PND

Era necesario incluir en el marco legal varios puntos claves de orden legal que deberían ser desarrollados en decretos y resoluciones, para lo que se recurrió al PND. En efecto, se aprobó que el Catastro Multipropósito fuera considerado servicio público (art. 79), lo que abrió el mercado catastral de gestores a

la competencia (entre entidades públicas), modernizó la gestión catastral y la orientó al servicio de los ciudadanos, lo cual redundó en transparencia y publicidad de la información y la simplificación de los trámites. Se definió que el Igac fuera regulador catastral y ejecutor de última instancia para aquellos municipios que no pudieran ser habilitados como gestores catastrales o que decidieran no contratar otro gestor. La habilitación de entes territoriales y esquemas asociativos territoriales fue un principio para empoderar la gestión catastral en sus territorios. La clasificación del Catastro Multipropósito como gasto de inversión permite que se usen recursos del SGR o de transferencias de PGN de libre destinación. En el caso de la ANT como gestor catastral, se aclararon sus competencias y finalmente el modelo de IVC, en cabeza de la SNR, permitió que la vigilancia, el control y la sanción estuvieran en cabeza de esta, brindando transparencia y balance de poderes.

Principios objetivos y pilares de la política

Dentro de los principios orientadores están el fortalecimiento territorial y de asociaciones territoriales, la atención efectiva al ciudadano, la articulación institucional, la gradualidad en la implementación y lograr integridad en la información. Para esto se definieron varios criterios dentro de los que se subraya el principio de completitud, mediante el cual el catastro debe levantar la información de baldíos, bienes fiscales, accidentes geográficos, bienes de uso público e informalidad en la tendencia de la tierra (para acatando la Sentencia T488 de 2014). Además, por la forma como fue diseñado, el Catastro Multipropósito estaría permanentemente actualizado al incluir trámites de conservación (mediante la integración de la información de transacciones provenientes de la SNR y autogestión de los propietarios), sería digital, interoperable, confiable y también, por la forma como está construido, queda integrado con registro.

¶ La política requirió de pilares como la simplificación de procedimientos, centrándonos en los están-

dares LADM, y finalmente definió que había un Nupre para cada predio asimilable al Chip de Bogotá.

Escaparate conceptual, roles, responsabilidades y ordenamiento jurídico

El escaparate conceptual comenzó con el MOU, que permitió alinear todas las instituciones, posteriormente complementado con dos documentos Conpes (3951 y 3958) que a su vez destrabaron los recursos del BM y el BID, usados para establecer una gerencia única nacional del sistema a cargo de Pedro Nel Ospina. Con el PND se definieron roles, responsabilidades, pesos y contrapesos del SNR con la función de IVC, el Igac, y la habilitación de gestores catastrales. Todo esto se complementó con varios acuerdos del CSAOSR, el decreto marco de la política de catastro (D148/2020), el decreto de requisitos habilitantes para gestores (D1983/2019), la directiva presidencial 10 de intercambio de imágenes, la Resolución 388 de 2020 del Igac, que definió las especificaciones técnicas para la gestión catastral, y la resolución conjunta SNR 4218, Igac 499 de 2020, que adoptaron el modelo extendido.

Ampliación de la oferta institucional y gestores a la fecha

Desde la concepción de la nueva política se quería la mayor competencia posible en gestores catastrales, pero sin privatizar, para lo que se amplió sustancialmente la oferta institucional, habilitando no solo municipios, sino ANT, ANM, departamentos, áreas metropolitanas, municipios, asociaciones de municipios, CAR, parques nacionales naturales y al Igac como prestador por excepción. A la fecha tenemos 21 gestores catastrales, con lo cual se rompe el monopolio en la prestación del servicio; 4 áreas metropolitanas, una asociación de municipios, tres departamentos, 11 municipios, la ANT y el Igac. Además hay 70 municipios adicionales que, directamente o representados por entes territoriales, están en proceso de habilitación o prepa-

rando solicitudes. Al 1 de enero de 2021, sin considerar las áreas que se están actualizando de forma permanente mediante procesos de conservación catastral, ya tenemos el 15.91 % del área de Colombia actualizada, que representa el 26.5 % de la meta, lo que significa que se va cumpliendo.

¶ Adicionalmente la Función Pública desarrolló varias cajas de herramientas adaptadas al tipo de entidad territorial, donde se encuentran las funciones sugeridas, el acuerdo u ordenanza requeridos y en general toda la asesoría para montar inmediatamente la oficina catastral.

Consejo Superior de Administración y Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOR)

Muy al principio de este camino encontramos que era necesaria una institucionalidad del más alto nivel que suministrara directrices. Nos encontramos que el Decreto Ley 2367 del 2015 creaba el CSAOR, órgano colegiado liderado por el presidente y asistido por la mayoría de los ministros. También fue gran sorpresa encontrar que esta poderosa herramienta, creada en el marco del proceso de paz, solo se había reunido una vez para ser instalado. Rápidamente lo reactivamos y a la fecha cuenta con seis acuerdos emitidos en este Gobierno, que clarifican las escalas y precisiones planimétricas para los procedimientos catastrales, adoptan una terminología única, establecen la estrategia de interoperatividad, simplifican formularios para catastro multipropósito, clarifican las actas de colindancia, adoptan el principio de la oficialidad de la información y obligan a que el catastro corra en todo el municipio completo para evitar sesgos y a las entidades a adoptar los principios establecidos. Además, con la Directiva Presidencial 10 /2019, el Igac pasó de tener insumos cartográficos de menos del 5 % del territorio a más de un 80 %, simplemente con la obligación de que las demás instituciones del Estado compartieran imágenes con el Igac. Esto solo le ahorró al Estado sustanciales recursos.

Opciones y ventajas para los entes territoriales al prestar el servicio

En el esquema adoptado los municipios (entes territoriales) tienen que prestar el servicio público, para lo que pueden habilitarse como gestores catastrales, contratar con otro gestor o finalmente recurrir al Igac como prestador por excepción. Entre las ventajas para un municipio de implementar el catastro se encuentran las siguientes: es el pilar de una reforma rural integral que propicia el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra; permite gestionar activos ambientales y facilitar el uso lícito de cada predio; promueve la seguridad jurídica; disminuye la conflictividad sobre la propiedad; es el primer paso para la regularización masiva de la propiedad (formalización, titulación); genera información actualizada para toma de decisiones; es la base para el ordenamiento de su territorio y, finalmente, permite fortalecer las finanzas territoriales.

Reconversión metodológica e institucional: LADM y simplificación de trámites

Uno de los pilares de la política fue simplificar los procesos para reducir tiempos y costos. Los trámites de acceso a tierras por primera vez tienen un costeo detallado y una celeridad en los procesos.

Estrategia de financiamiento

Para facilitar el financiamiento de la política pública se recurrió a habilitar todas las posibles fuentes de financiamiento. Destacamos regalías, ayuda internacional, presupuestos nacional, departamental y municipal y participación privada en el financiamiento. Esto ha permitido que a la fecha se tenga más del 71.7 % de la meta totalmente financiada.

Relación del Catastro Multipropósito con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR)

En el entendimiento de que el catastro no sana vicios de la propiedad, y de que la información en sí

misma no genera derechos, es claro que los datos catastrales son un insumo central para un proceso de regularización de la propiedad, con arreglo a las disposiciones legales vigentes. Por eso queda claro que el Catastro Multipropósito es el insumo principal del OSPR para la titulación, facilita el empleo de mecanismos colaborativos en barridos prediales y clarifica el papel de la ANT como gestor especial.

¶ Como ya se dijo, el énfasis fue la reducción de costos y tiempos en OSPR. Para ilustrar, una adjudicación de baldíos pasó de más de 3 años en surtirse, a 4 meses, y el costo se redujo a menos de una cuarta parte. En asignación de derechos de uso, el proceso podía tardar 20 meses y pasó a 4 meses, y el costo se redujo a la mitad. El tiempo de formalización de títulos era de 24 meses y hoy tarda 2 a 3 meses, y el costo bajo a una tercera parte.

¶ Uno de los trabajos más importantes fue la clarificación de las rutas de titulación clasificándolas en ruta judicial permanente, ruta judicial transicional y ruta administrativa, notarial y registral.

¶ Finalmente, para evitar colisiones de competencias y dar prioridad a la restitución de tierras, se dejó claramente establecido, en el artículo 2.2.2.2.25 del Decreto 148 de 2020, que el Catastro multipropósito no debe interferir con el levantamiento catastral de los predios solicitados en restitución de tierras, los cuales solo pueden ser levantados por la URT bajo su metodología.

Desarrollo de las capas no parcelarias del Catastro Multipropósito

El desarrollo integral de la política catastral trasciende la capa parcelaria para complementarla con las otras capas no parcelarias que aclaran los derechos, las restricciones y las responsabilidades de lo que se puede hacer en el territorio. Esto comprende, entre otras, las capas ambiental, de parques, de comunidades étnicas, de riesgos, de vías POT, etc. Estas capas tienen una clara interdependencia una con la otra y hay unas que tienen mayor jerarquía. Por ejemplo, la definición de páramo, automáticamente excluye actividades mineras. Un retiro sobre un humedal excluye construcciones. El proceso de ir poblando

las diferentes capas en el territorio es gradual y va combinando la realidad vs. la política pública. Dentro del desarrollo en capas no parcelarias hay que destacar el sustancial avance logrado por la Agencia Nacional Minera que, de la mano del Gobierno de Canadá, implementó un software que mediante cuadrículas de mínimo tamaño ha permitido digitalizar el Catastro Minero. Este software también permitiría que otras capas no parcelarias, como la ambiental, puedan ser digitalizadas rápidamente para hacer realidad los conceptos de derechos, restricciones y responsabilidades.

Implementación del Sistema de Administración de Tierras (SAT) en Colombia

Al final de todo este proceso debemos terminar implementando lo que se denomina SAT en Colombia, que es el conjunto de normas, estándares, procesos, herramientas y actores que confluyen en el sistema de información y permite la prestación de servicios eficientes al ciudadano enmarcados en la política pública. Este clarifica cómo son los procedimientos y flujos de información en el marco del SAT, incluidos el alistamiento, la operación, la inscripción catastral, la oficialización, la regularización, el mantenimiento, la disposición y las vías de acceso a la información. Todo un sistema integrado que rompe los silos que existían en el pasado y que impedían el progreso de la política.

Estrategia de preclarificación de la propiedad

Todo lo anterior permite avanzar en un objetivo: que Colombia sea un país de propietarios con certeza sobre su titularidad minimizando conflictos. Esta estrategia entonces permite que la ANT asigne derechos sobre inmuebles seleccionando la ruta de regularización sin necesidad de agotar un proceso de clarificación de dominio. Para esto Manuel Ramos, quién en su momento fuera coautor de la Ley 160 de 1994, autoridad en la materia, fungió de asesor del Gobierno, hizo un repaso de todas las leyes, decretos y actos adminis-

trativos desde 1830 hasta la fecha, aclarando las rutas jurídicas, facilitando la identificación histórica de interpretaciones incorrectas y sobre todo, abriendo el camino para la regularización sin necesidad de agotar un proceso de clarificación de dominio. Esto es muy importante pues abre la puerta para una masificación de la regularización de la propiedad especialmente campesina en el país.

Conclusiones y reconocimientos

El Catastro Multipropósito ha recibido de parte del gobierno y directamente del presidente Iván Duque un apoyo sustancial que ha permitido grandes avances en todos los frentes. De este modo, ha abierto camino, de la mano de los entes territoriales en competencia y de forma articulada, no solo a la formación y actualización predial de Colombia, sino a que se desarrollen las capas no parcelarias y se pueda adelantar un proceso masivo de titulación de predios que permita a Colombia volverse un país de propietarios. Este trabajo se hizo gracias a la colaboración de un maravilloso grupo de funcionarios y contratistas comprometidos. Hay que subrayar el compromiso y participación de Alejandra Botero, consejera presidencial; Pedro Nel Ospina, gerente del Programa de Tierras; Lorena Garnica, abogada y cabeza de todo el avance jurídico; Juan Daniel Oviedo y Oscar Marlés, cabezas del Dane; Rubén Silva, de la SNR; Olga Lucia López, del Igac; Golgi Álvarez, de la Cooperación Suiza; Jorge Delgado, del Banco Mundial; Fernando Grillo, de Función Pública; Myriam Martínez, de la ANT; el personal del DNP; Jurídica de Presidencia; Manuel Ramos, experto jurídico, y María Adelaida Barros. Los anteriores y muchos más permitieron este gran logro para Colombia.

Siglas y acrónimos

| | |
|---------------|---|
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CM | Catastro Multipropósito |
| Conpes | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CSAOSR | Consejo Superior de Administración y Ordenamiento del Suelo Rural |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| IDM | Iván Duque Márquez |
| Igac | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| IVC | Inspección Vigilancia y Control |
| LADM | Land Administration Domain Model |
| MOU | Memorandum of Understanding |
| Nupre | Numero Único Predial |
| Ocde | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |

| | |
|--------------|--|
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenibles |
| OSPR | Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| POT | Plan de Ordenamiento Territorial |
| Pomca | Plan de Ordenación y Manejo de las Cuencas hidrográficas |
| PBOT | Plan Básico de Ordenamiento Territorial |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| SAT | Sistema de Administración del Territorio |
| Seco | Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza |
| SGR | Sistema General de Regalías |
| SNR | Superintendencia de Notariado y Registro |
| Usaid | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| URT | Unidad de Restitución de Tierras |

Referencias

Conpes 3951 de 2018.

Conpes 3958 de 2019.

Conpes 4007 de 2020.

Corte Constitucional. Sentencia T4-88 de 2014.

Decreto 148 de 2020.

Decreto de requisitos habilitantes para gestores
(D1983/2019).

Decreto-ley 2367 de 2015.

Decreto marco de la política de catastro (D148/2020).

Directiva presidencial 10/2019 de intercambio de imágenes.

Igac. Resolución 388 de 2020.

Ley 160 de 1994.

Resolución conjunta SNR 4218, Igac 499 de 2020

Reforma agraria: de la política de tierras a la planificación agropecuaria¹

Álvaro Tirado Mejía, Jesús Antonio Bejarano, Gabriel Silva y Ricardo Santa María

Un nuevo contexto agrario

La discusión de una reforma agraria debe contemplar necesariamente una revisión de las características del nuevo contexto del sector agropecuario. La lejanía en el tiempo y la profundidad de los cambios que ha sufrido la economía colombiana en los últimos veinte años nos obliga a no seguir manteniendo la actual discusión dentro del marco de referencia de la década de los sesenta. Plantear la reforma agraria de manera desvinculada de las características contemporáneas del sector agropecuario, como en términos generales parece que se viene haciendo, necesariamente deja la discusión sin un asidero en la realidad. El punto de partida del debate debe ser el reconocimiento de los cambios que han ocurrido en el sector agropecuario para que a partir de allí se pueda desarrollar y poner en contexto el nuevo concepto de *reforma agraria*.

¶ Las características del sector agrario de hoy son el resultado de la combinación del impacto de la dinámica propia de la economía colombiana, que solo

en la década de los setenta creció en un 75 % en términos reales, con los efectos de la adopción de una serie de políticas que en su conjunto definían un particular modelo de desarrollo agropecuario. Los rasgos más notorios, dentro de la complejidad y la diversidad que presenta el sector agropecuario colombiano, son, en primer lugar, el avance considerable de la agricultura comercial, un marcado incremento en la agricultura de exportación y la consolidación de la agroindustria. En consecuencia, se han producido alteraciones en las relaciones entre capital y tierra, que han ido en desmedro de la participación de la tierra como recurso productivo y en favor del capital —insumos, crédito, maquinaria, infraestructura de adecuación etc.— aún en las explotaciones de la agricultura tradicional. En el aspecto de los esquemas de producción se aprecia una creciente dependencia de la tecnología importada y de aquella desarrollada por entidades de carácter no estatal.

¶ En segundo lugar, desde la perspectiva de la economía campesina se mantiene una presencia considerable de las explotaciones minifundistas, simultáneamente con la consolidación de un creciente proletariado rural, que ha llevado a una situación en la cual aún los campesinos derivan una porción sustancial de su ingreso del salario. A pesar de la importancia que ha adquirido la vigencia de las relaciones capitalistas de producción en el agro, hay

¹ Ponencia presentada por el Dr. Álvaro Tirado Mejía, a nombre del Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (Cerec), en el Seminario sobre Reforma Agraria organizado por el Instituto de Estudios Liberales en la ciudad de Ibagué, octubre 5 y 6 de 1984.

que tener en cuenta que las condiciones laborales en el campo se encuentran rezagadas en cerca de quince años frente a la ciudad. De otra parte, la distribución urbana de los alimentos se convierte en un eje definitivo de la problemática agraria, y el papel de la comercialización en la evolución de los mercados agrícolas adquiere una importancia fundamental, por su función en la determinación de precios y la transferencia de rentas entre sectores sociales y económicos.

¶ El modelo aquí esbozado ha entrado en una crisis que se manifiesta socialmente en el recrudescimiento de la inseguridad, la violencia agraria y la pugna por la tierra en zonas de frontera. En lo político, a través de la exacerbación de los conflictos entre el poder establecido, las regiones y las comunidades rurales. Y económicamente, en el volumen creciente de las importaciones de alimentos, la reducción del área cultivada, la caída en la rentabilidad empresarial del agro, el desabastecimiento urbano de alimentos y el crecimiento acelerado de los precios de los alimentos para el consumidor final. En síntesis, en la cuestión agraria contemporánea confluyen las problemáticas político-sociales y económicas del campo.

¶ La crisis generalizada del modelo de desarrollo agropecuario que se inició con el Plan de las Cuatro Estrategias y que ha imperado por más de un decenio, y la incapacidad de los instrumentos convencionales de política para resolverla, es el contexto en el que se debe situar la discusión de la nueva reforma agraria.

¿Qué resuelve una reforma agraria?

En la discusión de la reforma agraria ocurre que el concepto mismo actúa como una caja vacía en la



cual se depositan contenidos distintos, y hasta completamente antagónicos, de acuerdo a los intereses políticos y económicos de los diferentes sectores involucrados. Para guiar la discusión y resolver el dilema de la estructura definitiva y apropiada que debe tener una reforma agraria para el país, conviene identificar los principales contenidos con que se ha venido llenando esa caja mágica que parece ser la política de tierras. Es decir, necesitamos saber qué es lo que conviene y qué se pretende resolver con una reforma agraria.

¶ En primer lugar, hay que anotar que la discusión actual nace debilitada puesto que en el último decenio el análisis del tema de la reforma agraria y el seguimiento de la evolución del sector agropecuario ocuparon un lugar secundario en

las preocupaciones nacionales, hasta el punto de que hoy no solamente carecemos de un marco interpretativo del sector, sino del indispensable registro de hechos que permite comprender la naturaleza del problema agrario, situación que colabora a que se presente la gran dispersión en el debate. El primer gran objetivo que se discute para la reforma agraria es esencialmente político. El esquema gubernamental le entrega a la reforma agraria un papel central en la resolución de los conflictos armados en las zonas de violencia como el Magdalena medio, el Cauca y Caquetá, una misión principal se articula al proceso de pacificación nacional. Desde esta perspectiva, la reforma responde esencialmente a la necesidad de institucionalizar la lucha política, de cimentar la paz y promover la integración sociopolítica de las comunidades campesinas en las zonas de frontera agrícola.

¶ En el área de los contenidos políticos también se encuentra otra corriente interpretativa que define el papel de la reforma agraria como instrumento central de la democra-

tización de la vida política local en los municipios y como instrumento de redistribución del poder político regional. De esta manera, la distribución de la tierra, que es un recurso de poder en las zonas rurales, se articula con las reformas que contempla la apertura democrática —elección popular de alcaldes, nuevo régimen departamental y municipal, etc.— para apoyar la oxigenación en las relaciones de poder local. En síntesis, la reforma agraria cumple un importante papel en la consolidación de una mayor representación popular en el proceso político nacional.

¶ Desde otro ángulo, el de algunos sectores terratenientes, la reforma agraria debe servir para mantener unas condiciones de seguridad en el campo que permitan el normal desenvolvimiento de las actividades empresariales agrícolas, por lo que se deben limitar aquellas áreas donde se presente un claro problema de tierras y de presión campesina. Igualmente, la reforma puede ser un instrumento que le restituya a muchos terratenientes el valor comercial de sus tierras en las zonas de violencia, al igual que agiliza la circulación de la propiedad agraria en áreas donde, por razones de orden público, se encuentran inmovilizadas las transacciones.

¶ Desde el punto de vista económico, se han cifrado diferentes esperanzas en los efectos de la reforma agraria. La misión económica que clásicamente se le viene atribuyendo a la reforma agraria es la de respaldar el proceso de industrialización propiciando un mayor nivel de producción de alimentos e insumos agropecuarios, al tiempo que ensancha el mercado nacional al elevar el nivel de ingreso y consumo de los sectores campesinos. Al entrar en crisis el modelo de desarrollo agropecuario en los setenta, con un énfasis en la agricultura comercial, la agroexportación y la intensificación de la inversión de capital, la reforma agraria aparece como un tranquilo retorno a un pasado más seguro.

¶ De esa larga lista de posibilidades para las cuales puede servir el inicio de un nuevo proceso de reforma agraria, ¿cuál debe ser la que finalmente se adopte?, ¿dónde se encuentra el punto neurálgico hacia el cual se debe

encaminar la política de tierras?, ¿cómo integrar objetivos para lograr la convergencia que le dé viabilidad política a la reforma agraria? Cada sector político, económico y social interpreta de manera diferente el sentido último de la reforma agraria. La multiplicidad de condiciones que debe contemplar la reforma agraria, al igual que la amplia diversidad nacional en materia de problemática rural, son elementos que necesariamente debe integrar la propuesta definitiva. De lo contrario, su alcance real y su viabilidad política se verán limitadas por la carencia de flexibilidad para responder a las distintas exigencias.

La reforma agraria y la política agropecuaria

La crisis del modelo de desarrollo agropecuario de los setenta ha mostrado la ineficiencia de los instrumentos de política económica para encaminar al sector hacia el cumplimiento de sus funciones y objetivos dentro de la estrategia general de desarrollo. La incapacidad de la estructura institucional vigente para manejar la problemática agropecuaria se evidencia en la situación de generalizado desbarajuste administrativo y financiero que muestran las principales entidades del sector. Para nadie es un misterio la agudización de las recurrentes crisis del Idema, La Caja Agraria, el Incora, el DRI o el ICA. Es decir, como causa simultáneamente compartida de la crisis del modelo de desarrollo agropecuario se encuentra la inoperancia de la estructura institucional y los instrumentos de políticas para el manejo estatal del sector agropecuario.

¶ De la misma forma, el reto al que se enfrenta la política agropecuaria es generar un nuevo modelo de desarrollo que ofrezca respuestas a la crisis del sector. Es más, se hace necesario un replanteamiento de la política sectorial para generar una nueva estrategia agraria que se articule con las necesidades del país y responda a las condiciones económicas internas y externas que imperan en la actualidad. La reforma agraria necesariamente habrá de afrontar estos retos porque de lo contrario se corre el riesgo de definir unos esquemas ideales que se harán prontamente ineficaces por estar alejados de las demandas de

política que se desprenden de la crítica situación sectorial. La reforma agraria debe tener un papel y unos objetivos definidos dentro de la estructura institucional porque de lo contrario se convertirá en una rueda suelta y conflictiva, dentro del conjunto de la política agropecuaria.

La viabilidad de la reforma agraria

La viabilidad económica y política de la reforma agraria está sujeta a su capacidad de responder integralmente a las inquietudes hasta aquí esbozadas, y a su flexibilidad para manejar la diversidad de situaciones que caracterizan la cuestión agraria de hoy. De una parte la reforma debe cumplir la fundamental misión política de actuar como un factor de pacificación en las zonas de violencia, al tiempo que promueve la democratización de la vida rural al impulsar una distribución más equitativa de los recursos de poder, entre los que se destaca la tierra. Pero también debe constituirse en un instrumento novedoso de política económica para el sector, resolviendo las evidentes dificultades en el abastecimiento nacional de alimentos y en la producción agropecuaria.

¶ Un esquema de reforma agraria que aborde de manera segmentada la complejidad de la problemática del campo colombiano, desconociendo las íntimas relaciones que existen entre el orden económico, social y político, no se constituye en una respuesta realista a las necesidades nacionales de definir un proyecto agrario para la década de los ochenta.

¶ La pregunta que hay que hacerse es hasta qué punto el proyecto gubernamental, y las propuestas de reforma agraria que se han esbozado aquí y en otros foros, responden a esta condición necesaria de integridad global en el proyecto agrario y de flexibilidad para la resolución armónica de la diversidad de inquietudes sociopolíticas y económicas que nutren la problemática rural. En nuestra opinión las propuestas que se han esgrimido adolecen de dos problemas esenciales. El primero, que se limitan a tratar aspectos parciales, aunque muy importantes, como la cuestión de la violencia agraria o la demo-

cratización de la vida municipal, pero desconocen los vínculos entre estos aspectos y las demás facetas o particularidades del problema. El segundo es que se continúa con la conceptualización y la mecánica legal de los intentos frustrados de reforma para buscar adaptarlos, sin someterlos a una crítica suficiente a las nuevas condiciones. La conclusión es que de mantenerse el debate dentro de estas coordenadas la reforma agraria no podrá ser viable puesto que no supera las limitaciones del pasado ni responde a las necesidades del futuro. Es por ello que vemos la necesidad de que creativamente se redefinan los ejes sobre los que tradicionalmente se han movido las propuestas de reforma agraria.

Desarrollar para el campo los preceptos constitucionales de función social de la propiedad y la planeación

La discusión sobre la reforma agraria, desde el decenio de los treinta, se ha empantanado en la definición de lo que se entiende por “predios adecuadamente explotados”. Gran parte de la controversia ha girado en torno a la precisión de las características bajo las cuales un predio se hace susceptible de expropiación, y en particular, qué condiciones específicas de productividad hacen que se pueda entender como bien o mal explotado. En la actualidad el proyecto de reforma agraria del Gobierno retoma esa vieja e inoperante categoría y a través de ajustes mecánicos intenta aliviar las dificultades que se derivan de la necesidad de probar en cada predio su situación productiva.

¶ La presencia del concepto “adecuadamente explotado” en la discusión y en los proyectos ha sido una de las principales causas del fracaso de la reforma agraria y el estancamiento que se observa en la capacidad del Estado para intervenir en el uso del recurso tierra. Es por ello que proponemos la eliminación de los criterios de productividad para la aplicación de la política de reforma agraria, sustituyéndolos por el concepto global y constitucional de *función social de la propiedad rural*.

¶ Desde un comienzo los sectores terratenientes han sostenido la tesis de que la propiedad rural cumple su función social si es capaz de mantener unos niveles dados de producción. Es decir, en el trasfondo de las leyes de reforma agraria se esconde la falacia de que son equivalentes unos indicadores de productividad con la “función social” de la tierra. Desarrollar el precepto constitucional de *función social de la propiedad* en el campo exige ir mucho más allá de la simple constatación de que la tierra produce.

¶ El manejo de la tierra por parte de los particulares debe hacerse de acuerdo al precepto constitucional, y por tanto, su explotación debe desarrollarse dentro del marco de la función social que específicamente la comunidad necesite asignar a ese recurso. Los criterios que determinan cuándo la propiedad rural cumple su función no deben corresponder solo a la productividad inherente a la explotación, sino que tienen que ver con las prioridades económicas generales, las exigencias de naturaleza social y los objetivos políticos de una creciente democratización de la sociedad. Estos parámetros son cambiantes en el tiempo de acuerdo al proceso de desarrollo socioeconómico.

¶ En síntesis, lo que se quiere proponer aquí es el enriquecimiento de las posibilidades de una reforma agraria dejando de lado el corto punto de vista de que cuando una explotación logra unos niveles mínimos, y ambiguos, de productividad se está cumpliendo con la sociedad, y más bien recuperar, con un criterio amplio, la función social de la propiedad rural como base de la intervención estatal en el campo.

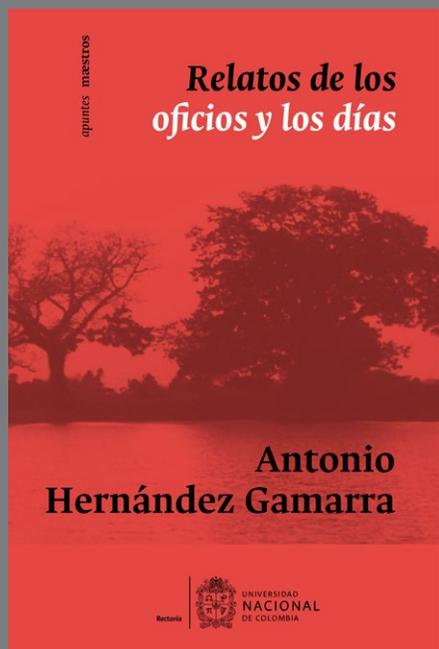
¶ Una reforma agraria cimentada en este nuevo concepto supera la simple labor de repartición de parcelas para convertirse en un mecanismo de planificación global del uso del recurso tierra en concordancia con las prioridades políticas, sociales y económicas determinadas por la comunidad. De esta forma, el Estado debe adquirir injerencia para conceptuar sobre el destino productivo de las tierras, los requerimientos de eficiencia, el tamaño de las explotaciones y demás variables, para de esta manera racionalizar de acuerdo a criterios nacionales la dinámica del sector agropecuario.

¶ La posibilidad de condicionar la propiedad de la tierra al cumplimiento de los objetivos definidos por un ente planificador, como consecuencia de una nueva Ley de Reforma Agraria, lleva a que la intervención estatal pueda resolver simultánea y complementariamente la problemática económica, política y social del campo. De la misma forma como con relación al suelo urbano se han desarrollado criterios de utilización con miras a racionalizar el espacio en las ciudades, así mismo debe procederse con la propiedad rural. La propiedad urbana está limitada en su uso y destinación por una serie de criterios, tales como los ecológicos, cuyo propósito es defender a los habitantes de fábricas polucionantes o cualquier otra amenaza de deterioro del medio ambiente. Igualmente, para ciertas zonas se establecen el destino económico y las características físicas de las construcciones. Así se ve claramente cómo en las ciudades impera el criterio de utilidad pública o interés social en el manejo de la propiedad urbana.

¶ Una concepción similar debe extenderse a las áreas rurales, en donde una planificación restrictiva, especializada y descentralizada compela al propietario a dar una destinación a su predio de acuerdo con las necesidades sociales, so pena de llegarse incluso hasta la expropiación. De esta forma, y teniendo en cuenta las diferencias regionales, se puede llegar a propiciar cierto tipo de cultivo para la alimentación o la producción de divisas. Del mismo modo se puede llegar a impedir que ciertas tierras sean dedicadas a la explotación agrícola si no corresponden a las claramente definidas necesidades sociales.

¶ La viabilidad de este esquema requiere la participación activa de los sectores populares urbanos y de las organizaciones campesinas en el control político del proceso y en la discusión de las pautas generales para la planificación nacional del uso de la tierra agrícola. En síntesis, la propuesta está encaminada hacia la búsqueda de un esquema de reforma agraria que supere el estrecho criterio de la redistribución de la tierra, y más bien, asuma el manejo general del proceso de desarrollo agropecuario de acuerdo no a las erráticas fuerzas del mercado o a los intereses del propietario, sino en función de las verdaderas necesidades políticas, económicas y sociales del país.

¶ Por último debe recordarse que desde la Reforma Constitucional de 1936 y la Ley de Tierras del mismo año existen en nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones progresistas que esperan su cabal realización. El concepto de *expropiación*, que está establecido en nuestra Constitución, no puede olvidarse y debe tenerse presente para su implementación en situaciones particulares y delicadas como las que se presentan en las zonas de violencia. Para ello, por supuesto, lo que se requiere es la voluntad política de hacerlo puesto que la norma hace medio siglo que reposa en la Carta Constitucional. Pero tal solución del problema nos lleva al asunto que está en el meollo de la cuestión agraria: la reforma agraria es indudablemente un asunto técnico, pero ante todo es un dilema político.



Relatos de los oficios y los días de Antonio Hernández Gamarra

Antonio Hernández Gamarra

Economista y profesor universitario,
Ministro de Agricultura, contralor general
y codirector del Banco de la República.

El doctor Antonio Hernández Gamarra, no satisfecho con su extraordinaria labor en la Contraloría General de la República, ya retirado de sus labores profesionales se dio a la tarea de escribir sus memorias, antes de que se le olvidaran, con la tranquilidad de la brisa caribe del Rodadero de Santa Marta, en donde en épocas normales el único ruido es el de las olas del mar y en diciembre y enero el de la brisa loca. Afortunadamente el sitio de su casa —que él mismo diseñó— es reservado, y así se llama ese lugar, a donde jamás van los turistas cachacos de gafas oscuras, vestidos de baño multicolores y tubito rojo o amarillo colgado en el pecho, que les sirve para guardar los billeticos de veinte y cincuenta. Allí, en esa soledad, cumplió la tarea de reconstruir su vida desde los lejanos años de su nacimiento en Sincé, un pueblito que perteneció al antiguo departamento de Bolívar y hoy corresponde a Sucre.

¶ Arranca su relato, de agradables cuatrocientas y tantas páginas, narrando su infancia y adolescencia en un pueblo en

donde la mecánica automotriz estaba limitada a los pequeños vehículos de un señor Miranda y sus hijos; la toma de fotografías de cumpleaños y eventos sociales a cargo de Foto Pérez; la oficina de telégrafos con seis empleados, en donde estaban el telegrafista principal y el auxiliar, el cartero y tres guardias de líneas; la burocracia municipal que incluía al alcalde, al secretario, al tesorero y a cuatro gendarmes cívicos (todos con bolillo). En fin, un pueblo como todos aquellos de la Costa, que con su inigualable prosa describió en su extensa obra García Márquez. Porque ese pueblo, Sincé, también es la cuna del padre del novelista a quien, por lo demás, en las últimas páginas de su libro, Hernández Gamarra reivindica frente a las afirmaciones del biógrafo Gerard Martin. ¶ En su libro, el inglés muestra a Gabriel Eligio García como autor de triquiñuelas, hacedor de experimentos espeluznantes, hombre falto de sentido práctico e “incompetente soñador”. Yo, que tuve la fortuna de conocerlo y charlar con él en varias oportunidades, puedo asegurar que quien ha pasado a la historia como el telegrafista de Aracataca fue de todo menos manejador del alfabeto Morse y donde menos vivió

fue en Aracataca. Lo de telegrafista es realismo mágico. Si ejerció la telegrafía, pero por poco tiempo y le sirvió a su hijo, Gabo, para fabular la actividad en la que se desempeñó cuando por los pueblos de la Costa trataba de ubicar el paradero de quien pretendía para ser su esposa: Luisa Márquez. Gabriel Eligio fue un ser extraordinario. Fue poeta, violinista, aprendiz de médico, médico homeópata, soñador, viajero, andariego infinito y padre prolífero (tuvo cerca de catorce hijos, conocidos).

¶ Ese era el pueblo de Hernández Gamarra, que el excontralor describe a lo largo de sus memorias con un lenguaje que no parece de economista. Por el contrario, es muy castizo y a veces con giros poéticos resultado de sus lecturas de León de Greiff y Neruda. Es muy agradable el libro de Hernández, que publicó la Universidad Nacional. Es su historia, pero también es la de esos costeños que en busca de superación lograban estudiar en esta fría Bogotá y se encontraban, en esa época, con hombres vestidos de negro, con paraguas y sombrero, Eran los años sesenta, cuando la capital comenzó a ser la ciudad de hoy, dejando atrás el Bogotazo, donde los universitarios soñaban con que en nuestro país se repitiera una gesta como la que comandaron Fidel Castro y “el Che” Guevara. Como todos los muchachos de entonces, Hernández Gamarra se dejó la barba, que hoy todavía luce con orgullo, y como era normal concurría a las misas y a los sermones del padre Camilo Torres.

¶ La falta de recursos de la familia de aquellos estudiantes hacía que con mucho sacrificio se creara una solidaridad tal que los mayores ayudaban a los menores y todos seguían el mismo camino, con generosidad. Los padres soñando con ver “doctores” a sus hijos. Así lo cuenta en este libro el excontralor, en donde narra los años que le tocó vivir en frías

pensiones estudiando y buscando una ayuda económica que redujera el giro de Sincé y contribuyera a su alimentación bogotana. Es que no resultaba fácil para sus padres sacar adelante a nueve hijos y hacerlos profesionales.

¶ Atrás dejó el Sincé de sus años de escuela, el pueblo que desde cuando hacía parte del Bolívar grande produjo abogados tan importantes y contestatarios como Alfonso Romero Aguirre, abuelo del hoy joven escritor Ricardo Silva Romero, y quien es personaje cierto y de ficción de su novela *Historia oficial del amor*. Romero no solo fue parlamentario, sino también contralor general de la República y contradictor liberal radical que en los años cuarenta se enfrentó a las “vacas sagradas” de su partido. Y era del mismo caluroso pueblo del otro excontralor.

¶ Fue Hernández buen estudiante —así se trasluce en su relato—, excelente discípulo y amigo del profesor Lauchlin Currie, lo que le permitió iniciar su carrera profesional en la cátedra y vincularse a organismos que por los años sesenta comenzaron a practicar en el país algo que entonces era extraño y que impulsó en su gobierno Carlos Lleras Restrepo, la *planeación*. Relata cómo gracias a su educación en la Nacional logró hacer estudios en el exterior, en el Economics Institute en Boulder, Colorado, y luego en Houston, en la Rice University. Allí comenzó su familia con Betzi, su eterna compañera, y nació José, su primer hijo.

¶ Regresó al país para desempeñarse en cargos directivos y académicos en la Universidad Nacional, la Universidad del Valle y la Universidad Externado de Colombia.

¶ En su relato cuenta cómo fueron sus primeras experiencias en cargos de responsabilidad, su desempeño como primer

- 153

director de la Financiera Eléctrica Nacional, un organismo nuevo que comenzó a facilitar programas de energía eléctrica. Naturalmente esas responsabilidades lo condujeron a tratar con representantes de la clase política y con la burocracia gubernamental, un panorama extraño para quien no se había preparado para esos menesteres porque lo que buscaba, como buen académico, era servirle al país. Cuenta varios episodios de ese trajinar en los cuales siempre actuó con la rectitud que le enseñaron sus mayores. Si, ellos, que desde su lejano pueblo eran sus más fervientes vigilantes, tanto que cuando asumió uno de sus cargos le enviaron, via Telecom, el siguiente mensaje: “Ahora muchos te felicitan y aplauden, pero nosotros solo lo haremos cumplido tu período... si lo has hecho bien y honradamente”.

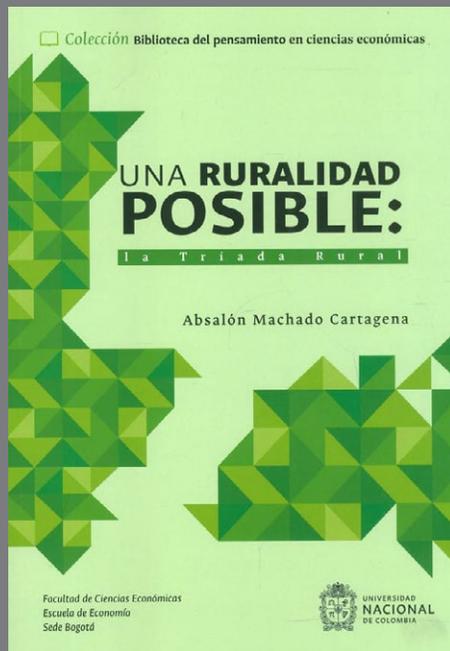
¶ Llenos de orgullo y satisfechos porque su hijo respondió a las enseñanzas que le inculcaron desde niño, le enviaron por el mismo Telecom, el siguiente mensaje: “Verte salir de la FEN como miembro útil de la sociedad con las manos limpias y la frente en alto para ejemplo de tus hijos y orgullo de quienes te queremos, permítenos enviarte felicitación adeudábamoste. Euclides, Pepa”.

¶ Además, fue gerente de la desaparecida Caja Agraria, ministro de Agricultura, consejero presidencial, miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y finalmente contralor general de la República,

cargo que desempeñó con lujo de competencia, tanto que se recuerdan varios de sus controles de advertencia, como el que logró frustrar la negociación de Telecom y Telmex y permitió que se hiciera con Telefónica de España, que dio un beneficio mayor al país, de 622 millones de dólares. Otro tanto ocurrió con la explotación de gas de La Guajira, donde se pretendía que a Chevron y Texaco se les rebajaran las regalías del 20 % al 8 %. El contralor Hernández se opuso y Ecopetrol recibió 1600 millones de dólares más.

¶ Buen libro el de Antonio Hernández Gamarra, pero sobre todo, agradable de leer. Lleno de anécdotas y experiencias, al mismo tiempo es un excelente recuerdo de parte de nuestra historia de los últimos sesenta años. Es la demostración de que a base de esfuerzo, consagración y buen desempeño las personas pueden superarse y alcanzar a ser ejemplo de buenos ciudadanos. El país está lleno de muchos ejemplos similares, pero lo único que trasciende en los medios son los casos de aquellos que trasgreden la ley. No obstante, los buenos son más.

[Óscar Alarcón Núñez]



Los territorios del olvido y tres propuestas para salir de su atraso

Absalón Machado Cartagena

Economista, investigador y profesor universitario, experto en agroindustria, desarrollo rural y seguridad alimentaria.

E

l desarrollo rural a partir de una reforma rural integral es el eje que articula estas tres propuestas, cuya síntesis reúne el libro *Una ruralidad posible. La tríada rural*, del profesor

Absalón Machado Cartagena, editado por la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.

¶ Los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno nacional y las Farc contemplaban la implementación de una reforma rural integral con el fin de que este sector de la economía se lograra modernizar. Todo esto en el marco de una propuesta encaminada a reducir las enormes brechas que existen por cuenta de la gran inequidad, la falta de oportunidades y una exagerada concentración de la tierra.

¶ El histórico compromiso buscaba ofrecer soluciones a problemas de carácter histórico que continúan sin resolverse debido a una constante marginación del sector rural a la hora de construir una serie de políticas públicas

que le permitan salir del atraso, muy a pesar de la implementación de diversos programas que solo han sido paños de agua tibia para tratar de curar a un paciente en grave estado de salud, atendiendo las sucesivas crisis a cuentagotas y de manera parcial.

¶ Pese a su carácter estratégico para el desarrollo del país, el campo colombiano mantiene un atraso de varias décadas. Las decenas de miles de familias campesinas que trabajan de sol a sol para llevar comida a las ciudades escasamente alcanzan a sobrevivir en medio de condiciones cada vez más precarias que las mantienen rezagadas con respecto al resto de la sociedad, y en medio de una constante incertidumbre ante el evidente abandono estatal.

¶ Si bien se ha buscado implementar una serie de programas en procura de mejorar esta situación, se trata de iniciativas de muy corto plazo y carácter eminentemente coyuntural, que continúan evadiendo los graves problemas estructurales del sector. Así, la vida en el campo se desarrolla en condiciones cada vez más indignas para una población rural que, tarde

o temprano, termina por verse obligada a desplazarse hacia los grandes centros urbanos ante la falta de alternativas reales para progresar.

¶ Con el fin de hacer frente a una situación que año tras año se torna más dramática, durante la pasada década se adelantaron tres estudios encaminados a sentar las bases para el desarrollo de un nuevo modelo, capaz de ofrecer alternativas de desarrollo sostenible y sustentable que pudieran sacar al campo del atraso a partir de una transformación que instaurara mejores condiciones, con mayor justicia y mucha más equidad.

¶ Por su carácter complementario, esta tríada permitiría dar respuestas efectivas y reales a la dramática crisis del campo colombiano, a partir del Informe Nacional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2011, el Acuerdo Final con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) para la Terminación del Conflicto y las conclusiones y recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo presentadas a fines de 2015 con el auspicio del Gobierno nacional.

¶ El desarrollo rural a partir de una reforma rural integral es el eje que articula estas tres propuestas, que tienen entre sus particularidades ir mucho más allá de una reforma agraria, sobre cuya importancia se viene discutiendo durante décadas. De acuerdo con esta novedosa tesis, a pesar de la importancia que sin lugar a dudas tiene el problema de la tierra en Colombia, también se deben abordar otros asuntos de especial relevancia para que el país pueda comenzar a saldar su deuda con el campo de una manera efectiva y acorde con los nuevos retos y desafíos que depara el futuro.

¶ El desarrollo humano, la seguridad social y el acceso a bienes públicos; la resolución de conflictos; contar con un adecuado manejo de los recursos ambientales y un uso racional del suelo; la atención a los desequilibrios urbano-territoriales que existen entre el campo y la ciudad; el desarrollo de mercados de bienes agropecuarios; la creación de oportunidades para que los campesinos mejoren sus ingresos; así como el desarrollo y mejoramiento de vías terciarias

son algunos de los ejes estratégicos que contemplan los tres informes.

¶ No obstante, el problema rural en Colombia tiene un carácter tan profundo y complejo que su atención requiere de acciones a corto, mediano y largo plazo, así como la cada vez más urgente necesidad de recuperar el papel del Estado para el desarrollo del país. De esa manera se lograría atender sus múltiples problemas de carácter estructural, con el fin de ofrecer soluciones que en realidad logren consolidarse y no se queden en diagnósticos y propuestas que nunca llegarán a concretarse.

¶ Aunque solucionar las graves desigualdades que existen en el campo requiere que se adelante una mejor redistribución de la propiedad rural con el fin de propiciar un mejor acceso a la tierra, también es indispensable fortalecer los vínculos con las ciudades, de tal manera que sus habitantes, usualmente habituados a darle la espalda a esta realidad, por fin tomen conciencia de la importancia que tiene el campo para la supervivencia y el futuro del país. Contar con una clase media rural es de vital importancia para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo del conjunto de nuestra sociedad. Ello implica que los campesinos puedan acceder a tierras productivas para lograr mejorar sus ingresos a partir de procesos agroindustriales de pequeña y mediana escala.

¶ Colombia no puede seguir dependiendo de un modelo extractivo, que en muy poco tiempo terminará generando una crisis ambiental, económica y social. Construir un modelo de desarrollo sostenible y sustentable que cuente con la activa participación de las comunidades, a partir de los requerimientos específicos de sus distintos territorios, es una de las deudas que tenemos pendiente con las futuras generaciones.

Juan Carlos Millán

Periodista

Editorial Universidad Nacional de Colombia

Somos construcción colectiva, evolución, vanguardia, impacto, alta calidad...



#Somos unimedios

Nos transformamos para seguir *haciendo la diferencia*

#SOMOSUNAL

Radio UNAL Televisión UNAL Agencia UNAL Periódico UNAL

Al Día UNAL Circular UNAL Tienda UNAL Orgullo UNAL



revista.unal.edu.co



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA