

**Medidos con distinta vara:  
Adjudicación de baldíos en el Tolima 1903-2012.**

**Autor: Carlos Camilo Ernesto Gómez Alarcón**

**Universidad Externado de Colombia  
Programa: Finanzas, gobierno y relaciones internacionales.  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Centro de Estudios Regionales del Sur -CERSUR-  
Bogotá, D.C.  
2020**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>CAPÍTULO 1: CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO, LA INTERVENCION D EL ESTADO Y LOS SUJETOS SOCIALES EN LA TIERRA PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Relaciones espaciales desde la apropiación y la subjetivización. ....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Actores y sujetos sociales. ....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Los hacendados, la herencia colonial. ....	16
1.2.2 Pequeños propietarios, colonos y campesinos.....	17
<b>1.3 Superposiciones territoriales.....</b>	<b>19</b>
<b>1.4 Políticas Públicas y desigualdad. ....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 2: GEOGRAFÍA Y SOCIEDAD.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Poblamiento y conflictos por la tierra:.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 La primera mitad del siglo XX, visto desde dos conflictos agrarios: la lucha de los indígenas por el territorio y de los campesinos por la tierra. ....</b>	<b>37</b>
2.2.1 Tierra y reconocimiento, las demandas indígenas. ....	37
2.2.2 Haciendas y apareceros: “La tierra para quien la trabaja” .....	40
<b>2.3 Reforma rural y movimiento agrario, la correlación de los sujetos sociales .....</b>	<b>51</b>
<b>2.4 La disputa de soberanía en las cordilleras del Tolima, grupos armados ilegales y economías ilícitas.....</b>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 3: ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.....</b>	<b>67</b>
<b>3.1 La desigualdad en la política pública, un análisis de los resultados. ....</b>	<b>67</b>
3.1.1 Método, fuentes y herramientas para evaluar los resultados.....	69
Ley 100 de 1944.....	78
<b>3.2 La adjudicación de baldíos en el Tolima, elementos introductorios. ....</b>	<b>83</b>
3.2.1 La dinámica general.....	85
<b>3.3 Adjudicación de baldíos 1900-1931. La constitución de la hacienda cafetera, .....</b>	<b>86</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1932-1946- El estallido de la protesta agraria.....</b>	<b>89</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1947-1953- La violencia y el acceso a las tierras públicas.....</b>	<b>91</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1954 – 1957- La Pacificación y la agudización de la conflictividad agraria, .</b>	<b>94</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1958 – 1961- La adjudicación de baldíos en el Frente Nacional.....</b>	<b>96</b>
<b>Macro periodo 1903 a 1961: Conclusiones sobre la adjudicación de baldíos. ....</b>	<b>99</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1962 – 1974- La expansión del problema agrario.....</b>	<b>102</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1975 – 1988- Pequeñas y medianas adjudicaciones. ....</b>	<b>106</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1989 – 1995: Plan Nacional de Rehabilitación y acuerdos de paz.....</b>	<b>109</b>
<b>Macro periodo 1962 – 1995: Conclusiones sobre la adjudicación de Baldíos.....</b>	<b>111</b>
<b>Adjudicación de baldíos 1996 – 2005: Nuevas formas de la violencia. ....</b>	<b>116</b>
<b>Adjudicación de baldíos 2006 -2012: Un leve aumento en las adjudicaciones.....</b>	<b>118</b>
<b>Macro periodo 1996 – 2012: Conclusiones sobre la adjudicación de baldíos.....</b>	<b>119</b>
<b>CAPITULO 4. EFECTOS Y CONCLUSIONES DE LA POLITICA PUBLICA DE ADJUDICACION DE BALDÍOS EN TOLIMA ENTRE 1903-2012.....</b>	<b>122</b>
Una visión desde los resultados agrupados.....	130
Recomendaciones a la academia.....	138
Recomendaciones de gobierno.....	139
<b>Referencias.....</b>	<b>140</b>

Índice de ilustraciones.

Gráfica 1 Tolima distribución de la población 1938-2011. ....	52
Gráfica 2 TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1903-2012 .....	102
Gráfica 3 TOLIMA. porcentaje de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1962-1995 .....	115
Gráfica 4 TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1996-2012. ....	122
Gráfica 5 TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1903-2012 .....	136

### Índice de Tablas

Tabla 1 Población Tolima 1938-1993 .....	52
Tabla 2 Periodos de adjudicación de baldíos y políticas agrarias .....	72
Tabla 3 Modelo de tabla: Adjudicaciones y superficie adjudicada según LeGrand.....	74
Tabla 4. Modelo de tabla: Adjudicaciones y superficie adjudicada según tipo de adjudicación...	75
Tabla 5 Marco normativo política de adjudicación de baldíos .....	82
Tabla 6 Superficie de predios rurales privados 2009 y baldíos adjudicados. Porcentaje de baldíos en la propiedad rural 1903-2009 .....	84
Tabla 7 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño, 1903-2012...	85
Tabla 8 Población Tolima-primer tercio del siglo XX .....	87
Tabla 9 Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1903-1931.....	88
Tabla 10 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1932-1946. ....	90
Tabla 11 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño 1947-1953...	93
Tabla 12 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1954-1957.....	95
Tabla 13 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1958-1961.....	98
Tabla 14 TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1903-1961 .....	101
Tabla 15 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño 1962-1974. ....	104
Tabla 16 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1975-1988.....	108
Tabla 17 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1989-1995.....	110
Tabla 18 TOLIMA, Número de adjudicaciones de Baldíos y Superficie Adjudicada periodos 1903-1961 y 1962-1995.....	114
Tabla 19 TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1962-1995 .....	114
Tabla 20 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1996-2005.....	117
Tabla 21 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 2006-2012.....	119
Tabla 22 TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1996-2012. ....	121
Tabla 23 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares por periodos 1903-2012. ....	134

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Geomorfología del Tolima .....	29
Ilustración 2 Dinámicas de poblamiento en el Tolima .....	36
Ilustración 3 Adjudicaciones de baldíos espacializados por municipios 1900 a 1961. ....	100
Ilustración 4 Adjudicaciones de baldíos espacializados por municipios 1900 a 1961. ....	100
Ilustración 5 Adjudicaciones de baldíos espacializados por municipios 1900 a 1961 .....	113
Ilustración 6 Adjudicaciones de baldíos espacializados por municipios 1996 a 2012 .....	120
Ilustración 7 Número de adjudicaciones de baldíos espacializadas por municipios 1903 a 2012 .....	131
Ilustración 8 Área de baldíos adjudicada en el Tolima espacializada por municipios -1903 a 2012- .....	133

## **INTRODUCCIÓN**

El departamento del Tolima está situado geográficamente en el centro del país. Su cercanía a la capital de la República, la conectividad en vías fluviales y terrestres para el comercio, el valle interandino que se ubica en las márgenes del Río Magdalena, los suelos mecanizables y la diversidad de pisos térmicos hicieron de este un territorio atravesado por múltiples conflictos agrarios, disputando la propiedad de la tierra y la definición del espacio.

El territorio tolimense de hoy, fue un área ocupada por diversos pueblos indígenas, posteriormente colonizada por pobladores y adjudicada por el Estado, no necesariamente en ese orden, a diversos grupos que se interesaron en esta. La tierra se la arrebataron primero a los pueblos indígenas, y luego la disputaron entre campesinos, indígenas, hacendados y políticos, cada grupo con diferentes intereses. De esta disputa se construyó la definición espacial del departamento, gran parte de esta espacialidad se construyó entre el S. XX y XXI, periodos que aborda este texto.

Existen varias razones por las cuales el Estado interviene en la definición espacial del Tolima a través de la política de baldíos. La primera y más obvia es que el territorio es uno de los elementos que constituyen al Estado, ejercer dominio sobre él, monopolizar la fuerza y nombrarlo, define el ejercicio de soberanía. La segunda razón está dada en las presiones sobre las tierras del centro del país, derivadas de la tecnificación agrícola y de los procesos de colonización. La tercera se relaciona con la disputa espacial que recorre nuestra vida republicana, que tenía como precedente inmediato la guerra de los mil días y la pérdida de istmo de Panamá.

Junto a estos factores, existía un importante número de propietarios, que derivaban sus derechos de títulos de origen colonial. Los cuales incidían en la política nacional, por tradición familiar, en razón al capital y por influencia social. La tierra en el centro del país ha sido disputada por tres grandes actores los pueblos originarios, indígenas, los hacendados de origen colonial y los campesinos – colonos, quienes realizaban mejoras sobre las tierras incultas. Sin que esto limitara las pretensiones de otros actores ligados a sectores particulares de la población, como los políticos, los actores armados, o agentes sociales ligados al narcotráfico.

La apropiación espacial de cualquiera de estos actores, se sobreponía con la existencia de derechos o pretensiones de otro. La falta de claridad sobre los derechos, la capacidad diferenciada de ejercer poder y la resistencia a los esquemas establecidos, originaron conflictos, que crecieron en la medida en que aumento la presión sobre el área rural. Así un asunto privado, la propiedad sobre la tierra, se hizo asunto público.

La intervención del Estado en asuntos privados se legitima, cuando estos generan consecuencias públicas que requieren de regulación, es decir cuando existen acciones privadas que generan desigualdad, opresión, injusticia, en definitiva, conflictos entre los derechos humanos. Esta realidad permite que el Estado actúe, y debiera hacerlo en función de los principios públicos, la igualdad, la justicia, la dignidad, la libertad; entonces la acción del Estado debiera conducir a su realización.

Sin embargo, la actuación del Estado no corresponde a una intervención imparcial sobre el problema, sino que esta se relaciona con factores institucionales, que se derivan particularmente de la relación entre historia, ideología y capital. Actuación que está mediada además por los vínculos entre los actores sociales con los administradores del Estado, incidiendo mediante relaciones de poder en la producción de normas y/o en la aplicación de estas por parte de los funcionarios públicos.

El Estado incidió de distintas formas en la definición del espacio, y de la distribución social de éste, una de ellas fue a través de la adjudicación de predios baldíos; que se encargó de asignar terrenos públicos, mediante actos administrativos, a favor de privados. Así las tierras nacionales, tierras de todos los colombianos, fueron asignadas en favor de beneficiarios privados. La elección de esta política y su ejecución pudo verse influenciada, más que por una elección racional, por el cálculo entre actores e impacto en el corto plazo.

Esto se puede rastrear como una política continuada en la historia republicana, que se representó mediante disposiciones normativas, leyes, así como en disposiciones ejecutivas a través de decretos, destinación de recursos y creación de ingente estructura administrativa para este fin, lo que al final puede observarse en la cuantificación de terrenos públicos entregados.

Si la apropiación de tierra pública por parte de particulares, es un problema de gobierno que fue intervenido por el Estado, resulta importante analizar la producción de la política, los medios de implementación y también sus resultados.

En términos específicos intenta responder ¿Cómo la adjudicación de baldíos entre 1903 y 2012 incidió en la sociedad y el ordenamiento del espacio en el departamento del Tolima?? Así las cosas, el objetivo de este trabajo es analizar la política pública de adjudicación de baldíos en el Tolima y establecer su relación con la construcción socio espacial del departamento, relacionándolas con los conflictos sociales y sus actores.

La hipótesis de la que parte esta investigación, sostiene que la política de adjudicación de baldíos fue desigual en la distribución de áreas respecto a beneficiarios. Esta desigualdad sobre la adjudicación de tierras se expresó espacialmente, y se puede verificar en la relación entre beneficiario y cantidad de tierra destinada; así el Estado asignó grandes extensiones de tierra pública a pocas personas, mientras a la gran

mayoría de los beneficiarios de la política les adjudicó pequeñas parcelas. Lo que resultó en que muy pocas personas recibieran, a título de adjudicación estatal la mayor parte de las tierras públicas; constituyendo parcialmente la desigualdad rural, desigualdad en la que se originaron y profundizaron los conflictos sociales en el departamento.

El documento intenta dar respuesta a la forma en la cual se desarrolló la adjudicación de terrenos baldíos en el departamento del Tolima, primero desde una perspectiva histórica, observando el comportamiento de los actores interesados y las consecuencias de las decisiones públicas, y posteriormente desde el análisis de información cuantitativa, observando los resultados de la política en términos de población beneficiada y resultados obtenidos, recordando que la observación se realiza no en clave de cantidad sino de desigualdad.

Para analizar la actuación pública fue necesario definir en el marco conceptual y las categorías sobre las cuales se sostienen este documento, particularmente se trabajó la tierra como un espacio de disputa entre sujetos sociales, que se determina por dimensiones antropológicas, topográficas y biológicas; sobre los cuales los sujetos sociales producen el espacio y recrean modelos territoriales. Se definieron particularmente los campesinos y los hacendados, como dos sujetos sociales en contradicción, quienes a su vez construyen territorialidades que se superponen, al proyectarse sobre un mismo espacio. Al definir la superposición de territorialidades, se relaciona el papel del estado en la concepción del espacio y los fenómenos que se presentan con las construcciones realizadas por quienes lo habitan. Finalmente se define un lugar de análisis de la política pública, fue particularmente importante establecer los criterios para evaluar los resultados de la política en clave de derechos, para esto se hizo uso del concepto de igualdad y aceptaron algunas conclusiones del cognitivismo. Finalmente es importante entender que la adjudicación de baldíos materializa derechos reales, lo que permite definir cualidades como el tamaño de la adjudicación, la fecha de la adjudicación y el lugar en el cual se adjudica. Se decidió calificar la desigualdad cuando se realizan adjudicaciones de cualidades distintas, para beneficiarios que en principio son iguales ante el Estado. Este marco conceptual se desarrolló en el primer capítulo.

En el segundo capítulo se relata parte de la historia agraria del departamento del Tolima, exponiendo la configuración territorial, la presencia humana originaria, la colonización española y algunos hitos fundamentales de la república, se hace énfasis en la historia del siglo XX y parcialmente del siglo XXI. Elementos sin los que no se podría comprender la importancia de la región y los motivos por los cuales esta se seleccionó para realizar este estudio. Esta parte caracterizan la presión sobre la tierra, la expansión de las haciendas y las colonizaciones campesinas, configurando el territorio mediante el conflicto mediante diferentes conflictos.

En este se hizo una descripción de los actores relevantes, su comportamiento en función de sus intereses y los elementos de contexto en el cual movilizaron sus recursos de poder. Desde este análisis se sostiene que la política diseñada por el Estado, no correspondió únicamente a la planeación desde la racionalidad de Estado frente al problema de la tierra; sino que reconoció derechos, mediante la adjudicación de baldíos a un grupo poblacional que se conformó como élite terrateniente de grandes haciendas, en contravención del resto de la población a quienes les adjudicaron pequeñas parcelaciones o a quienes nunca se les reconoció la posesión sobre la tierra. En esta investigación se realizaron 19 entrevistas, en los municipios de Planadas, Ataco, Natagaima Chaparral, El Líbano e Ibagué, así como 3 grupos focales en Planada, Ibagué y El Líbano.

Fue necesaria también la revisión documental de las investigaciones sobre historia, ruralidad y conflicto armado, en el país y en el departamento. Resulta importante mencionar que sobre el Tolima se produjo basta bibliografía agraria hasta la década de 1990, en la cual se analiza la hacienda agrícola, ganadera y cafetera, la violencia política bipartidista, el surgimiento de los grupos guerrilleros, los sindicatos agrarios y los movimientos sociales, entre otros temas; sin embargo, esta producción disminuyó en la medida que cambiaron los espacios geográficos del conflicto hacia las fronteras de colonización, así como cambiaron los contextos explicativos sobre el conflicto, el cual hoy se resignifica en la tierra.

En la producción académica sobre el departamento, logra encontrarse información importante sobre los procesos de colonización y sobre protesta campesina, sin embargo, no existe información sistemática sobre la adjudicación de baldíos y el impacto de esta política en la configuración de la sociedad y el espacio departamental, a excepción de algunas investigaciones de carácter nacional o que abarcan otros departamentos, vacío que se entiende en la falta de información oficial sobre la ejecución de la política. Espero que parte de este vacío, pueda ser cubierto por este documento.

Para comprobar la relación entre intención estatal y acción gubernamental, clave en la evaluación de las políticas públicas, se establece el marco legislativo y la acción ejecutiva en estos periodos, midiendo resultados con base a información cuantitativa. La principal fuente de información analizada fue la base de datos de adjudicación de baldíos construida por el INCODER en el año 2013. Esta base de datos sistematizó las resoluciones de adjudicación desde el año 1903 hasta el 2012, al existir disposición de información este periodo fue asumido como marco temporal en esta investigación.

Para este texto se tomaron únicamente los datos correspondientes al departamento del Tolima en el periodo señalado, separando variables como beneficiarios, áreas adjudicadas, año de adjudicación y lugar de la adjudicación. Para poder identificar los resultados en clave de desigualdad, fue necesario entenderlos



en el marco temporal del documento, 1903 y 2012, pues en este se produjeron 27.120 adjudicaciones en el Tolima, que en total adjudicaron 744.126,66 hectáreas.

Esto significó predios de tamaños disimiles, contados por miles, por lo cual se definieron rangos de tamaño de adjudicación que se agruparon intentando sincronizar con la producción académica al respecto, con esta información se identificaron los beneficiarios de la adjudicación de tierra baldía, en función de la cantidad de tierra recibida y la fecha de la resolución de adjudicación, que al observarse muestra la bimodalidad en la aplicación de la política pública y la consecuente desigualdad derivada de esta.<sup>1</sup> Esto permitió observar la relación entre la aplicación de la política, con la legislación vigente, los partidos en el gobierno nacional y los conflictos sociales. Esto se abordó detalladamente en el tercer capítulo.

Si bien la intensión del Estado se puede observar parcialmente a partir de su producción legislativa, este documento no pretende hacer una descripción minuciosa de las normas y los debates legislativos, para encontrarla se recomienda ir a los documentos elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en el proyecto de investigación “Tierras, organización social y territorio” que produjo el informe: Tierras y Conflictos Rurales; en cambio este texto sí detalla los resultados de la política, es decir los hechos concretos que se derivaron del marco legislativo, de la destinación de recursos públicos y de las acciones ejecutivas.

La serie de datos del Incoder se dividió en 10 periodos, que estuvieron agrupados en razón a los cambios normativos y políticos que generaron más modificaciones en la política pública, para esto se asumió la periodización elaborada por el CNMH en el proyecto citado. Asimismo, se establecieron tres macro periodos de análisis, a saber: 1903 – 1961, 1962 – 1995 y 1996 – 2012, esto con el fin de observar las tendencias generales de la adjudicación; en los macro periodos se hizo además un análisis espacializado, ubicando cantidad de resoluciones y área ocupada por los baldíos adjudicados, en espacios determinados por las jurisdicciones municipales.

En este capítulo cobran importancia las agrupaciones de adjudicaciones, que se organizaron en razón al tamaño de la adjudicación. Hay dos agrupaciones usadas en esta investigación, la primera es usada para analizar las adjudicaciones por periodo y se organizan en función de la cantidad de hectáreas adjudicadas, para esto se usaron las categorías construidas por Catherine LeGrand (1998). La segunda se agrupa también en función de la cantidad de hectáreas adjudicadas, pero valora la construcción del espacio de la adjudicación, es decir el espacio que produce, para esto se usaron las categorías de microfundio, minifundio, pequeña, mediana y gran adjudicación, categorías basadas en Llorente y Rincón que fueron

---

<sup>1</sup> Si bien podrían usarse otros criterios muy importantes como calidad del suelo o conectividad, la información disponible permitió conocer área-adjudicatario-fecha de adjudicación.

usadas por el IGAC en el Atlas de distribución de la propiedad (2012), esta última fue usada exclusivamente para analizar los resultados por macroperiodos.

Las conclusiones de este documento se encuentran en el capítulo 4, en el cual se hacen evidentes los hallazgos del proceso investigativo, en definitiva, expone los resultados de la política pública de adjudicación de baldíos en los 109 años analizados, y su impacto en el ordenamiento del espacio. En ellas se lee la relación entre las decisiones administrativas sobre la tierra pública y su impacto en el ordenamiento del espacio actual, pues se adjudicaron 737.635 hectáreas en un departamento que tiene como área registrada en el catastro rural 1.916.073 hectáreas.

Esta intervención pública modificó el mercado de tierras y en gran parte definió las realidades de los pobladores rurales, construyendo desigualdades en el acceso a la tierra en razón a la intervención pública. No significa esto que la estructura de la propiedad rural actual se pueda explicar exclusivamente en la política de adjudicación de baldíos durante los 109 años analizados. También se hicieron algunas recomendaciones a la academia, que es fundamental para entender este problema, y unas recomendaciones de gobierno, para ver si lo solucionamos. Para obtener un panorama más completo, es necesario realizar investigaciones que aborden otros factores que explican la estructura rural como: la política de parcelaciones a haciendas, la definición de territorios colectivos indígenas, el papel de las compraventas ligadas al narcotráfico y el despojo de tierras. Estas son variables que ayudarán a comprender la producción de espacio en el Tolima y el ordenamiento de la propiedad rural, proporcionándole a los próximos tomadores de decisiones un caleidoscopio, que les permita intervenir en la disminución de la inequidad sin cometer los errores del pasado.

Finalmente, debo agradecer a todos los que hicieron parte de este proceso, a los que hacen parte de mi vida y me pudieron traer acá. A mis padres, porque en gran parte hicieron lo que soy; a Erika y Yako que me habitan y me dejan estar con ellos; a José Jairo González, quien de la defensa de derechos humanos me llevó a la investigación; al Centro de Estudios Regionales del Sur, porque sigue siendo la casa; a las organizaciones campesinas e indígenas que me permitieron entender parte del problema; a los oprimidos por resistir; a los amigos que me escucharon la lata, me criticaron y me ayudaron, ellos saben quiénes son; a la familia Alarcón porque sin ellos quizá no pensaría en el Tolima, ni en el campo, ni en nada; a mi mamá.

“En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, estos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. Menos Adictas al Estudio de la Cartografía, las Generaciones Siguietes entendieron que ese dilatado mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del Sol y los inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas Ruinas del Mapa, habitadas por Animales y por Mendigos.”

Jorge Luis Borges, Del rigor en la Ciencia, Los anales de Buenos Aires, 1946.

## **CAPÍTULO 1: CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO, LA INTERVENCION D EL ESTADO Y LOS SUJETOS SOCIALES EN LA TIERRA PÚBLICA.**

En este primer capítulo se presenta una lectura de la ocupación de la tierra y la construcción del espacio, presentando de forma breve la relación entre la tierra y los seres vivos, el comportamiento humano alrededor de la tierra y algunas posiciones desde la economía y la sociología en el poblamiento de esta.

El marco conceptual aborda 4 momentos, 1° La relación entre la tierra y el espacio, dando cabida a la noción de territorio, construido particularmente desde la geografía social y la economía (Santos, 1991; Harvey, 1994; Chavarro, 2009). En el momento 2° Se definen los actores y sujetos sociales interesados (Muller, 2006; Torres, 2006) en la adjudicación de baldíos, los cuales tienen capacidad de incidencia en la acción del Estado, se define particularmente a los campesinos (Salgado, 2002; Quesada, 2013) y a los hacendados (Fajardo, 1986; LeGrand, 1998); esto da paso al momento 3° donde se desarrollan los conceptos de producción social del espacio (Harvey, 1994; Lefebvre, 2013) y superposición de territorialidades, en función de los actores y de los intereses (Agnew y Oslender, 2010), superposición que para el caso del Tolima se cerrará en el conflicto por la tierra. Finalmente, en el momento 4° se explica el lugar desde el cual se analiza la política pública de adjudicación de baldíos, que será desde la observación de resultados, planteando para esto el uso del enfoque de derechos y particular el lente de la desigualdad (Roth, 2006; Silva, 2010).

La naturaleza de este capítulo es ubicar la cartografía conceptual, desde la que se analizan los resultados de la política pública de adjudicación de baldíos en este documento; ejercicio que se basa en el enfoque

cognitivo y el pensamiento complejo, observando particularmente el análisis de actores y las relaciones de poder.

### **1.1 Relaciones espaciales desde la apropiación y la subjetivización.**

Hay varias razones para estudiar la ocupación de la tierra, su apropiación y uso, la primera es que somos una especie viva que necesita un lugar para habitar, este lugar necesariamente se ubica en la eco esfera, lugar que se compone de una realidad topográfica y biológica que interrelacionan con los grupos humanos. Significar la tierra y su ocupación, implica pensar la relación entre el humano y la tierra; si la entendemos como un lugar, que existe físicamente junto a un grupo de objetos materiales organizados en este como sistema, único espacio en el cual podemos vivir como especie. Entonces, ocupar la tierra es necesario para los humanos, la tierra existe como lugar aún sin la existencia de individuos, pero con la existencia del individuo se subjetiviza el espacio natural, es decir que lo significamos desde su realidad objetiva de acuerdo con nuestra valoración y ahí se da el primer proceso de apropiación. (Santos, 1990: 137-144).

Se propone observar el espacio, no desde el individuo, si no desde la significación que hacen de este los grupos humanos relativamente homogéneos que se constituyen sobre la tierra, logrando percepciones espaciales también relativamente homogéneas y una significación del espacio en esa medida. (Pérez, 2019). La relación que se construye desde la comunidad implica una valoración de esta sobre el espacio concreto, generando conocimiento, usos y formas de producción adecuada él; de tal modo que no solo el humano transforma el espacio, sino que el espacio también define la forma en la cual los grupos humanos se construyen en él, esta relación bilateral constituye el territorio.

Aun cuando existen determinaciones antropológicas, topográficas y biológicas, que coexisten y se interrelacionan Harvey (2004), observar esta interrelación implica dimensionar las epistemes del espacio, como se organiza, la estructura de las fuerzas productivas y los modos de producción sobre él; Moncayo (1982) propone que esto se realice desde el componente relacional, en el que confluyen las determinaciones sociales e históricas sobre el espacio. En este sentido no solo se valora el espacio respecto al uso que hace el grupo humano, o el proceso productivo que en él se construye, si no también sobre como lo relatan, lo sienten, lo piensan y lo viven los grupos humanos.

En este sentido el territorio puede observarse desde distintas dimensiones que lo componen, la dimensión física, la tierra, la dimensión histórica que se significa desde el grupo social, esta da paso a una dimensión política que define formas en las que se ordena y se habita. Pérez (2019) organiza parte de la literatura en este sentido, describiendo la dimensión íntima, en la cual el espacio se significa desde la subjetividad individual, además de la colectiva, la vida cotidiana es la parte más importante de nuestro hacer diario, por tanto, este espacio subjetivo es vital.

Particularmente en este documento se observa el espacio rural, que se podría definir desde su antónimo el espacio urbano, es decir, que es espacio rural aquel que no es espacio urbano. Pero no se quiere analizar en su totalidad, sino únicamente aquel que se configura mediante adjudicación de baldíos y particularmente aquel que se conforma por la presión migratoria de población durante el siglo XX en el departamento del Tolima.

Los terrenos baldíos son entendidos en este documento como un bien común, un área dentro del territorio estatal que no tiene propietario distinto al mismo estado, tierras que son apropiables a menos de que exista una figura de protección especial. Los terrenos baldíos constituyen un objeto figurado a tierra libre, tierra susceptible a ser apropiada por todos, tierra estatal, pero de libre acceso. Para 1874 la ley 61 definía que:

Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, i establezca en ellos habitacion i labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, enalquiera que sea su estension.<sup>2</sup>

Cuando el suelo público se coloniza, se da un primer proceso de apropiación, el único autorizado para adjudicar ese espacio es el Estado, quien con la resolución de adjudicación cede los derechos de dominio sobre el espacio y otorga derechos de propiedad. Se hace privado lo que antes era público, constituyendo una nueva realidad sobre el espacio, ordenándolo. Esta apropiación genera tensión entre los interesados en ella, los colonos que poblaron tierras públicas, baldías, las cuales en razón a la ley eran apropiables y los hacendados que expandían sus propiedades sobre esta misma.

La apropiación privada de los suelos baldíos no es un fenómeno espontaneo, ni neutral, a través de esta se puede ver la distribución del espacio, el reconocimiento de derechos y consecuentemente la repartición del producto obtenido para los individuos del aprovechamiento del espacio (Chavarro, 2009). La capacidad del Estado y el papel del gobierno es determinante para dar derechos plenos sobre este aprovechamiento, así como en la nivelación de las relaciones de poder. Las políticas que el Estado construyó, y que los gobiernos ejecutaron, determinaron el aprovechamiento de la tierra en favor de determinados grupos sociales, definiendo la realidad espacial.

Existe entonces una relación entre la apropiación de espacio y el reconocimiento estatal sobre este. Ya está avanzada la discusión entre el liberalismo económico, que imagina un mercado que se autorregula, y el estructuralismo que observa la incidencia del poder, del Estado para este análisis, en la repartición de

---

<sup>2</sup> Sin que esto signifique que toda la tierra se encuentre libre para la apropiación, pues existen espacios que se constituyeron como bienes privados de origen pre colonial o durante periodos previos a los analizados en este documento.

los factores productivos, la tierra en este caso. Este documento se decanta por aceptar la relevancia del papel estatal en la apropiación por parte de privados de un medio de producción, intervención que construyen una realidad civil y amplía el mercado de tierras.

La economía política ha tenido un foco fundamental en la tierra, identificando la manera en la cual se ha ocupado, como se genera riqueza desde esta, las relaciones de producción que le existen o como se ha dado la expansión agrícola, entre otros. Respecto a la ocupación de la tierra Engels (1924) realizó una fuerte exposición histórica de acuerdo a etapas que clasificó en salvajismo, barbarie y civilización. Para este texto es importante la última, la ocupación y el reconocimiento de derechos de dominios en la existencia del Estado moderno, sobre esto Miguel Teubal (2006) explica a David Ricardo manifestando que la existencia de tierra ha implicado a sectores de la sociedad con la intención de apropiársela.

Para ocupar la tierra se presuponen condiciones que lo permitan, entre estas la disponibilidad, la economía estudió también como los grupos humanos se asientan en espacios evaluando otras características que generan interés para su ocupación, tales como la cercanía, la accesibilidad y la calidad de los suelos; Ahora para que se ocupe el espacio no solo es necesaria la intención de un grupo humano por hacerlo, sino que debe existir la capacidad poblacional de apropiarlo e intervenirlo, por esto la tierra privada crece sobre las tierras públicas en la medida en que crece la población; sin embargo la ocupación de nuevas tierras se da mientras existan desarrollos tecnológicos y técnicas de producción que hagan posible la existencia y la renta en estos (Boserup, 1993).

Boserup (1993) sostiene que el aumento de la renta de la tierra está relacionado con el tamaño del mercado de productos agrícolas en zonas urbanas, siendo una mayor renta un factor interés para ocuparla, lo que podría explicar la particular prevalencia del Tolima en la regulación de su estructura rural a partir de la asignación de baldíos, en respuesta al interés de los campesinos de colonizarla y de los terratenientes por asirla.

## **1.2 Actores y sujetos sociales.**

La historia ha descrito, como parte de las migraciones humanas se han dado en función de la búsqueda de tierra para el desarrollo de los grupos sociales que esperan habitarlas, lo que implica la expansión de las construcciones territoriales de estos; así la expansión de un grupo social sobre la tierra implica la apropiación de esta, y la construcción por parte de quienes la habitan de una valoración epistemológica particular, sobre la que se construye un modelo productivo y genera un contexto relacional, entre la naturaleza y el hombre.

Lo que hoy entendemos como el departamento del Tolima fue un espacio, ubicado en el territorio nacional de Colombia, el cual estuvo en puja por su apropiación. Este interés estaba relacionado con *la*

*disponibilidad de tierras*, pues el departamento se ubica en el centro del país, *la accesibilidad* a estas pues existía acceso fluvial y posteriormente carretable, *la calidad del suelo* pues se encuentran el fértil valle interandino del río Magdalena, *la existencia de tecnología* para aprovecharlo y *la capacidad del mercado* de recibirlo pues la producción del valle era de cereales y con la colonización andina creció la exportación de café. Realidad que crea una economía sobre la tierra del Tolima, que es intervenida por el Estado a través de normas y acciones públicas, esto nos permite entrever como desde principios de siglo, dadas estas características socio- económicas del Tolima había grupos interesados en la política de adjudicación de baldíos.

Definir a los interesados sobre la política de adjudicación de baldíos supone agruparlos alrededor de características comunes, ¿pero cuáles son estas características desde las cuales se pueden agrupar los interesados en una política concreta como la adjudicación de baldíos.? Muller (2006) propone que existen actores, que son individuos organizados quienes pueden ser definidos en sus acciones, quienes mueven recursos alrededor de metas que se han fijado, esto supone el reconocimiento del concepto de poder.

Sin embargo, al indagar sobre los elementos que pueden agrupar a un colectivo humano, además del claro vínculo que genera la pertenencia a una organización, debemos preguntarnos por aquello que vincula al colectivo humano analizado. Para lo cual se propone la observar los elementos objetivos que los constituyen como grupo humano medianamente homogéneo, puede ser este el a) rol que ocupan en el modelo de producción, b) la capacidad adquisitiva de bienes y mercancías (Weber, 2002) o c) la calidad de los derechos poseídos.

Desde el marxismo podría recogerse la categoría de clase social (Marx, 1973), como categoría para agrupar estos colectivos humanos, desde Bartra (1982) podría definirse desde la relación antagónica entre oprimidos y opresores. En la interpretación de Quesada (2013) de “El Capital” podrían agruparse tres clases sociales como obreros, capitalistas y terratenientes.

Torres Carrillo (2006) propone que además del elemento objetivo, debe tenerse en cuenta la situación histórica del humano y la producción simbólica de esta, es decir la subjetividad. Advirtiendo que la subjetividad es la producción social e histórica del humano es al mismo tiempo producida por este, esto haría del humano sujeto, concepto que ya había sido usado por Foucault (1983). Así lo que vincula a los grupos humanos a parte de las condiciones económicas es la subjetividad que al ser puesta en colectivo son intersubjetividades que construyen el lenguaje, la historia, las costumbres, el afecto, la idiosincrasia, en definitiva, sujetos sociales (Torres, 2006). Sin que esto signifique la existencia de un individuo colectivo, es decir un colectivo de racionalidad única y sin divergencias, sino que existe la

subjetividad individual en el sujeto social. Este vínculo no se traduce únicamente en el factor que une a un grupo, sino que también identifica a este grupo respecto a los otros.

Es importante señalar que los sujetos sociales intervienen en la realidad, se comportan como actores sociales, en la medida que intervienen las condiciones de contexto desde el lugar que habitan. En palabras de Torres (2006) “Dicho sujeto social se constituye en la medida en que pueda generar una voluntad colectiva y desplegar un poder que le permita construir realidades con una direccionalidad consciente.” (p. 97). Entonces el sujeto social se hace actor social al intervenir en las realidades que lo constituyen: el territorio, el género, la identidad, la etnia.

En la aplicación de la política pública de baldíos existen posiciones antagónicas entre sujetos sociales que intervienen, buscando maximizar la asignación de tierra para los individuos en el grupo, pero en esencia disputando el territorio en el departamento. El texto va a referenciar el comportamiento de los sujetos sociales respecto al Estado y la aplicación de la política pública en función de ellos, en general se ubican dos sujetos sociales claramente definidos: Los hacendados y los campesinos.

Sin embargo, antes de definirlos es importante hacer una referencia, a modo de reconocimiento y desagravio, de los pueblos indígenas que habitaban en el territorio nacional antes de la conquista, quienes fueron constructores de territorialidad autónoma y sufrieron mediante un violento despojo colonial la ruptura de sus formas de vida, la academia y el planeta tiene una deuda con ellos. En una lectura más amplia sobre la adjudicación de baldíos este sería un grupo social transversal en la disputa de la política pública, en acciones colectivas como el reconocimiento del gran resguardo de Ortega y Chaparral, frente a las pretensiones de campesinos y hacendados. Sobre esto se introducen algunos elementos en el capítulo 2.

### **1.2.1 Los hacendados, la herencia colonial.**

La hacienda colombiana ha sido edificada por la colonización española, su estudio guarda vigencia en la medida que su conformación ha trascendido la historia, conservándose como modelo y en muchos casos profundizándose. El modelo hacendatario se justifica en la asignación de grandes extensiones de tierra pública a pocos individuos, estos individuos son seleccionados en razón a privilegios de tradición familiar o política, méritos relacionados con la función pública, así como al pago en especie por servicios prestado al Estado. La naturaleza de esta apropiación como dirían Gómez y Ramírez (2015) parte de la premisa “yo soy dueño de esta selva antes de que esta fuera mía” (p. 49).

La hacienda se constituye acaparando y monopolizando grandes extensiones de tierra circundantes a los centros urbanos. La fuerza de trabajo de la hacienda y su rentabilidad se sostuvo esencialmente por la



explotación de mano de obra esclava de población negra e indígena, así como por el control de la campesinización de las zonas rurales (Fajardo, 1986).

La relación entre asignación de tierra a elites españolas, y criollos privilegiados, y el cobro de impuestos por parte de la corona propiciaron en gran medida la guerra de independencia, pues en ellas se sostenía el poder político y parte del poder económico, las guerras civiles del siglo XIX expresaron la lucha de los hacendatarios, derivados en estructuras gamonalistas, por el control del Estado.

Sobre la hacienda se sostuvieron dos modelos productivos, el primero de tradición española que sostenía relaciones de poder en función de la cantidad de tierra poseída, sin que esto significara la renta por el trabajo del suelo. El segundo derivado de la tecnificación de la producción agropecuaria con cultivos como el tabaco y el café con fines de exportación, desarrollado en parte por empresas extranjeras, este vinculó mano de obra agrícola profundizando las divisiones de clase agrarias (Neira, 2007). Para referenciar que la hacienda se ha debatido entre la productividad, esclavista o agroindustrial, y la improductividad.

Los gamonales hacendatarios tuvieron éxito en la independencia de la corona española, luego también en la hegemonizarían del poder político del Estado a través de las guerras civiles y el bandolerismo (Sánchez y Meertens, 1992), en consecuencia, lograron denominar el marco referencial de la política pública rural, entre ésta la de adjudicación de baldíos.

Los hacendatarios, terratenientes, continuaron expandiendo la hacienda por adjudicaciones del Estado, por el mercado y/o por la fuerza (Legrand, 1998), los hacendatarios producen territorio en la medida en que reproducen el modelo hacendatario, es decir expandiendo la hacienda misma y excluyendo la constitución de otros modelos de propiedad sobre el espacio. No es posible entonces entender una hacienda en una pequeña parcela, por más que el propietario quiera ser percibido o se represente como hacendado.

Es importante identificar que cuando se analizan adjudicaciones de gran cantidad de hectáreas, estamos observando la disposición de dar derechos a un individuo para constituir una propiedad de características hacendatarias, el IGAC (2012) ha definido como gran propiedad aquella que se compone por más de 500 hectáreas, sin embargo, es claro que esta valoración debe ser cruzada con otras características como calidad del suelo.

### ***1.2.2 Pequeños propietarios, colonos y campesinos***

No existe una denominación única sobre lo que es el campesino, sin embargo, pueden encontrarse factores comunes en ellos, como son las formas de trabajo y uso de la tierra, así como la historia que preexiste a la ocupación de la tierra que habita. (Fals, 1975; Salgado, 2002) Habría como manifiesto una identidad común originada en el vínculo con la tierra, tierra que se logra luego de procesos de desposesión

y resistencia, el campesino tiene como característica que produce de forma directamente en la tierra. Fajardo (1986) manifiesta al respecto que:

La descomposición de las comunidades indígenas fue el principal veneno para la generación de núcleos campesinos, de aldeas configuradas por antiguas tierras de resguardo y en las fronteras entre los baldíos las haciendas en expansión...en donde se asociaron otros componentes étnicos a los indígenas y mestizos, como fueron “blancos pobres” y cimarrones o esclavos fugitivos. (p. 23)

El surgimiento de los campesinos se produce entonces como resultado de la desarticulación social de los habitantes indígenas por la colonización y la hacienda, exterminados violentamente y disminuidos en población da espacio a otros desposeídos; por los negros libertos huyendo de la esclavitud, mestizos con ciudadanías disminuidas y “blancos” pobres, quienes en su cohabitar construyen al campesino como sujeto social.<sup>3</sup> El modelo campesino de ocupación de la tierra era la colonización, toda vez que no tenían derechos de propiedad, abrían monte en la frontera agrícola, hacían labranza y establecían vivienda, es entonces un tránsito de colono a campesino.

Apenas disputando el derecho a la tierra que abrían, los campesinos no intentaban hegemonizar el poder político del Estado durante la independencia, por el contrario, eran la tropa durante las guerras civiles bajo las órdenes de los hacendados convertidos en generales.

El territorio campesino se produce sobre la existencia de tierra y el trabajo directo sobre ella, se reproduce con la permanencia de las prácticas y el crecimiento familiar. Este modelo no depende de la cantidad de tierra sobre el cuál se ejerza, pues aun cuando una familia crezca y la tierra se divida, por ejemplo, mediante la herencia, aunque sea menor la extensión del predio, dando lugar a complejos procesos de micro-fundización, la relación territorial se sostiene sobre las dimensiones espaciales y subjetivas.

Entonces puede existir el campesino como sujeto social, aun cuando existan diversidad de áreas ocupadas por los individuos, como microfundios, pequeñas y medianas parcelas, pues este se deriva del territorio con su espacio, la esencia relacional y la estructura de las fuerzas productivas. Debe referirse también que al analizar los resultados de la política se hace referencia a rangos de adjudicaciones, es válido inferir que aquellas resoluciones que adjudicaron áreas pequeñas y medianas están dirigidas a reconocer derechos a campesinos.

---

<sup>3</sup>Orlando Fals Borda (1975) identifica por lo menos la existencia de a) campesinos indígenas, b) campesinos afrodescendientes, c) arrendatarios y aparceros, d) las Rochelas.

### 1.3 Superposiciones territoriales

Si existen dos sujetos sociales que están claramente diferenciados y cada uno de estos construye territorialidades diferentes, lo ordena diferente y tiene capacidades diferentes, ese espacio en el que se desarrolla el territorio se disputa en la medida que la tierra como bien físico está limitada por la disponibilidad de la misma.

Sobre la limitación de la tierra existen posiciones que la leen alrededor de la escasez, toda vez que la tierra no puede reproducirse, la escasez es entonces el antónimo de la abundancia, entonces, aun cuando las territorialidades de los sujetos sociales vistos pueden reproducirse, esta reproducción no es ilimitada pues se limita por factores naturales, sin embargo, todo lo natural es finito, luego todo es escaso. Sobre esto Chavarro (2009) sostiene que la escasez se define en la medida que se define la apropiación del objeto y se ordena su acceso, relativizando la escasez a los intereses del “Establishment”.

En este proceso se enfoca el objeto a ordenar y se excluyen de los factores económicos a algunos de los sujetos sociales interesados,<sup>4</sup> los sujetos sociales excluidos son aquellos que no tienen los recursos o no pueden movilizar la estrategia frente al Estado, para acceder a los mismos. Así el objeto regulado, en este caso la tierra para reproducir territorialidades, se hace escaso para los que son excluidos, así la escasez es relativa.<sup>5</sup> Desde Muller (2006) se podría indicar que la capacidad de los actores, para movilizar recursos de forma organizada para influir en el administrador, llegando a los círculos más altos de decisión será lo que indique el marco referencial de la política, ese marco referencial es el que determina la escasez y como se dirige.

Cómo ha dicho Harvey (1994), el espacio y el tiempo son conceptos culturales, contruidos de acuerdo con las necesidades económicas y políticas, así:

(...) diferentes sociedades construyen concepciones muy específicas del espacio y del tiempo. Más aún, la manera verdadera de construir el espacio y el tiempo es muy importante para mirar cómo nosotros, en nuestras circunstancias contemporáneas, estamos construyendo y sosteniendo ciertas nociones de espacio y de tiempo en detrimento de otras. Para darles un ejemplo simple, la hora fue inventada en el siglo XIII, el minuto y el segundo fueron invenciones del siglo XVII; sólo recientemente comenzamos a hablar de los nanosegundos. Lo mismo ha sucedido con el sistema métrico. De manera que las medidas de espacio y de tiempo, que hoy tratamos como condiciones naturales de la existencia, fueron de hecho productos históricos

---

<sup>4</sup> Tecnología, tierra, naturaleza, medios de producción, conocimiento, apropiación excedente.

<sup>5</sup> William Chavarro, apoyado en Binswanger, realiza una interesante aproximación a la escasez relativa de la tierra, de la escasez relativa al mercado, la escasez relativa al trabajo y a la tecnología. Para referir la relación entre estado, clases sociales y mercado en el problema rural.

de un conjunto muy particular de procesos históricos específicos alcanzados dentro de un tipo de sociedad determinada. (p.126-135)

Ahora al ser el espacio una construcción histórica, pueden existir diversas concepciones de espacio en un mismo lugar, pues el espacio sigue en disputa. Harvey (1994) trae un ejemplo sobre la concepción del espacio de los indígenas americanos, quienes lo entendían sin límites de propiedad y lo nombraban a partir de metáforas como “el lugar de los ciervos en la primavera”, en contraposición a la concepción anglosajona que suponía sobre el espacio una dominación eterna, las disputas entre indígenas americanos y colonizadores ingleses en Norte América se basó en estas formas diferentes de comprender el espacio, los colonizadores defendían su derecho a la propiedad, más allá de lo que podían explotar, lo que entró en contradicción con la concepción del espacio que tenían los pueblos nómadas, que no lo veían como un objeto de acumulación y apropiación, de allí los nombres metafóricos al territorio.

En esta dirección, el Tolima tiene concepciones diferentes de espacio que se disputan un lugar, por ejemplo, el Gran Resguardo de Ortega y Chaparral que demanda el pueblo Pijao, al tiempo que los hacendados y el Estado han desarrollado en él un área agroindustrial arroceras que se concluye en el distrito de riego Triangulo de Saldaña. El espacio ha sido construido y habitado de diferentes maneras por los grupos sociales que han estado allí y que se disputan el mismo: desposeídos, indígenas, campesinos, actualmente empresas mineras, hacendados y el mismo Estado.

Para comprender estas disputas sobre los territorios rurales, es muy útil la triada espacial propuesta por Henry Lefebvre (2013) quien diferencia entre tres concepciones sobre el espacio. El primero es el *espacio concebido*, el cual está dado por la forma en que el poder y el Estado ordenan y definen el pasado, presente y futuro de los territorios. En segundo lugar, *El espacio vivido*, que es el espacio de las resistencias y está dado por las formas alternativas de habitar el espacio que construyen grupos tradicionalmente excluidos, como los indígenas y campesinos. Finalmente, *el espacio percibido*, que es el paisaje, el espacio que observamos y que se debate en la oposición constante entre las determinaciones del poder y las resistencias locales.

El espacio concebido o representación del espacio es un instrumento del poder, y es un espacio neutro y matemático, es el espacio de los burócratas que definen los usos del suelo, la distribución de la tierra, la entrega de concesiones mineras y petroleras. En palabras de Lefebvre (2013):

El espacio abstracto funciona objetivamente como conjunto de cosas- signos con sus relaciones formales: el cristal y la piedra, el hormigón y el acero, los ángulos y las curvas, los vacíos y los llenos. Este espacio formal y cuantitativo niega las diferencias tanto las que proceden de la

naturaleza y el tiempo (histórico) como las que vienen del cuerpo, la edad, el género, la etnia. (p. 107)

Las representaciones del espacio tienen como fin la dominación del espacio:

El espacio dominante, el de los centros de riqueza y de poder, se esfuerza en moldear los espacios dominados – de las periferias- y mediante el uso de acciones a menudo violentas reduce los obstáculos y todas las resistencias que encuentra. (p. 107)

El espacio:

...está en sí mismo lleno de contradicciones; hay contradicciones del espacio y es por lo que digo entre paréntesis, y a propósito, que la reproducción de las relaciones sociales de producción, asegurada por el espacio y en el espacio, implica, a pesar de todo, un uso perpetuo de la violencia.

Espacio abstracto y violencia van juntos. (p. 226)

Estas representaciones, construidas desde los espacios de poder por las burocracias especializadas, se imaginan puras, numéricas y se pueblan posteriormente de hombres y de paisaje. El espacio concebido es la pretensión de los núcleos de poder de dominar cuanto sucede en el pasado, presente y futuro de un territorio. La política de adjudicación de baldíos tiene esa pretensión de ordenar el territorio; sin embargo, es interpelada por las realidades sociales, por las regulaciones campesinas, las luchas por la tierra de los indígenas y los órdenes de hecho que se han dado en el territorio. Esto último haría referencia a lo que Lefvbre (2013) denomina como espacio vivido o espacio de representación, lo que resulta en que cuando se denomine el espacio desde un espacio de poder, los sujetos en él se resisten y en la resistencia construyen el espacio.

El espacio percibido, o en otras palabras el paisaje, condensa las resistencias y las planeaciones desde el poder; ya que el paisaje contiene tanto las planeaciones comunitarias del espacio como las planeaciones burocráticas del Estado, es el lugar por excelencia donde se evidencian las disputas territoriales que están teniendo lugar en el espacio.

Estos trabajos sobre territorialidad llevaron a que Agnew y Oslender (2010) pusieran en duda la concepción clásica de soberanía como un ejercicio de poder ligado exclusivamente a los Estados nacionales, sobre esto Agnew (2005) manifiesta que:

Los estudios sobre el espacio han sucumbido a la llamada “trampa territorial”, la cual consiste en pensar y actuar como si el mundo estuviese enteramente constituido por estados que ejercen su poder sobre bloques de espacio y de este modo se convierten el único referente geográfico-político de la política mundial. (p.60)

Contrariando la idea clásica de *soberanía* en la que sólo los Estados nacionales son depositarios de la misma, Agnew y Oslander (2010) sostienen que existen múltiples redes de soberanías territoriales ejercidas por actores no estatales. Estas son llamadas por ellos *territorialidades superpuestas*, que son los ejercicios por movimientos sociales, grupos guerrilleros, comunidades étnicas, entre otras, y desafían el tejido espacial del Estado. Estos mismos autores han realizado parte de su trabajo en nuestro país, ya que consideran que:

Colombia plantea un estudio de caso fascinante por las múltiples formas en las que la territorialidad estatal exclusiva ha sido desafiada y limitada por una variedad de actores. Los movimientos sociales, incluyendo los grupos guerrilleros armados, han sido cruciales en estas disputas del espacio. La autoridad soberana colombiana y su territorio nacional se han fragmentado a lo largo de su historia. (p.200)

Cómo vemos, los sujetos sociales se encuentran mediados por la actuación del poder público encabezado por la acción del Estado, quien a través de sus manifestaciones y acciones regula la adjudicación de baldíos. En esa medida ordena el territorio y define las características en que se produce, pues fija la estructura ya no solo de los baldíos, sino de la propiedad rural en el área que interviene. Es decir que en la medida en que el Estado define los criterios en la adjudicación, también crea realidades en el mercado de tierras.

Sin embargo, la producción de territorio que se deriva del marco referencial del Estado y de la aplicación por parte de los gobiernos está interactuando con resistencias, pues se superpone con otras territorialidades vividas por sujetos sociales se convierten en actores sociales, diseñan una estrategia para incidir en el decisor y para llevarla a cabo movilizan los recursos que como colectivo disponen para alcanzar la meta que se ha fijado (Muller, 2006), quienes aun cuando no logren el reconocimiento del Estado continúan viviendo un espacio y en esa medida lo disputan. Estas superposiciones territoriales dan lugar a conflictos entre los sujetos sociales por la denominación del espacio, los cuales en la realidad concreta se han evidenciado como conflictos violentos.

#### **1.4 Políticas Públicas y desigualdad.**

La concepción del Estado como una decisión humana, un contrato social, dieron un objeto misional al Estado el cumplimiento del contrato mismo, su obligación entonces se establece en la carta constitucional que lo funda. Desde la proclamación de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, su universalización en las independencias del siglo XVII y XIX, hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Organización de las Naciones Unidas, la tarea estatal ha sido la de existir como ser superior a los individuos, pero en su nombre distribuir los poderes y los recursos disponibles entre grupos y sujetos regulando la vida social en clave de igualdad, libertad dignidad y justicia. (Roth, 2006)

Esta acción no corresponde únicamente a un deber sobre como organizar los recursos del futuro, sino que corresponde equilibrar la desigualdad existente. Roth (2006) este deber se debe realizar enfrentando múltiples obstáculos, la oposición de los privilegiados que protegen sus intereses y que se han sustentado en el liberalismo económico, para evitar la intervención del Estado en la promoción de la igualdad material. Mediante prácticas de privilegiados locales que, mediante la captura del Estado y la regulación de las acciones de este, intentan evitar que otros crucen el camino que estos ya recorrieron, en un símil local de la “patada a la escalera” (Chang, 2013)

Para responder a las obligaciones de Estado la acción pública administrativa debe concretarse en políticas públicas sustanciales, que intervengan los problemas públicos sociales. Esto presupone el reconocimiento de un problema público que requiere de la actuación estatal, de acuerdo con Muller (2006) esto sucede mediante la configuración de un campo de fuerzas y actores, sujetos sociales en nuestro caso, que a partir de múltiples canales logran incluir el problema en la agenda política.

La investigación realizada para este documento, haciendo uso de disciplinas como la historia, el derecho, la sociología y la economía, identifica que la adjudicación de baldíos a personas naturales fue un problema público central dentro de la política agraria colombiana, que no solo se identificó, sino que se intervino. Proceso en el cual hubo una fuerte movilización de capitales por los sujetos sociales interesados a los que respondió el decisor.

Este comportamiento del Estado puede ser observado a través de sus pronunciamientos y sus actuaciones, es decir su manifestación de intención a abordar un tema y la acción dirigida a intervenirlo. Al estar actuando sobre una política pública que lleva vigente más de 100 años, se hace uso de herramientas de evaluación ex post. Bajo esta evaluación se deciden observar tres criterios a) pertinencia de la política pública, para lo cual es útil la perspectiva histórica y sociológica, b) los resultados la política pública desde criterios de justicia, b) externalidad de la política, efectos que se derivaron de la aplicación de esta y que por el lugar en el que nos encontramos podemos relacionarlos como derivados de esta (Ordoñez, 2013)

Entonces al observar la producción de normas para la adjudicación de la tierra baldía, la intención del Estado, en relación con la adjudicación material de baldíos a personas naturales, la acción del Estado, nos permite observar a partir del análisis de resultados, que para este caso es cuantitativo en una serie de datos desde 1903 hasta el 2012, cuales fueron los criterios a los que apelo la institucionalidad para la materialización de la política y a quienes benefició con esta, lo que da cabida al criterio de justicia.

La adjudicación de baldíos, a través de un proceso normado se puede rastrear ininterrumpidamente desde el siglo XIX, durante el siglo XX y lo corrido del XXI. En él se puede observar la continuidad en la implementación de un conjunto de acciones públicas que tenían como fin responder a los planes estatales

para el desarrollo rural. Aun cuando hubo variaciones en el marco referencia sobre el problema y la forma de intervenirlo, de acuerdo con las convicciones ideológicas que siguieran, no se interrumpió la adjudicación de baldíos. Podemos definir que hacemos referencia a la política pública de adjudicación de baldíos del Estado colombiano, pero desde marcos referenciales diferentes (Muller, 2006). Esto significó una continua destinación de recursos permanentes para su logro, así como la articulación de entidades dentro del Estado así el enfoque de la política variara.

Siendo así, la adjudicación de baldíos como política se diseñó y ejecutó de acuerdo con los criterios procedimental, orgánico y material de las Políticas públicas Sugeridas por Ordoñez, (2013). Sin embargo por el tiempo de la política observada debe manifestarse la viabilidad de que exista una política pública antes de que exista el campo de estudio, pues este se desarrolla particularmente desde mediados del siglo XX, sin embargo el campo de las políticas públicas es multidisciplinar y nos da herramientas para analizar la acción gubernamental frente a los problemas públicos, siempre que logremos encontrar las fuentes para identificar como se produjo la política, como se aplicó y que efectos produjo.

Si no es discutible la existencia de política pública antes del concepto, si vale la pena pensar el sentido de la política misma. Saliendo de la discusión sobre el concepto de lo público que lo entendemos como un proceso conflictivo entre actores e ideologías que lo delimitan según la correlación y el consenso que se logra, (Munera, 2001) es importante observar las dimensiones de la legitimidad y la justicia, pues estas deben preceder el diseño de la política y deben guiar su evaluación. El Estado encuentra su razón en la garantía de derechos a los ciudadanos, a cambio de lo cual los individuos tributamos para el mantenimiento del Estado, limitamos el ejercicio de la libertad y renunciamos al uso de la violencia. En relación a ello cabe preguntarse: ¿deben las políticas públicas estar dirigidas a la satisfacción de derechos? ¿Esta satisfacción de derechos puede observarse desde la igualdad o desde la justicia? ¿Se relacionan las políticas públicas con la idea de justicia?

Yarza cita a Aristóteles al manifestar que es la capacidad de diferenciar entre lo justo y lo injusto, comunicándolo mediante un lenguaje y particularmente poniéndolo en común, lo que nos convierte en animales políticos. La justicia sin embargo es difícil de categorizar y recurre a referentes auxiliares para acercarnos a su idea particularmente a la igualdad. Esto dirige al dilema de la situación concreta que matiza las acciones, pues no todo lo igualitario resulta justo, ni toda acción es valorada de igual manera pues existen múltiples perspectivas (Yarza, 2011:7). Son entonces criterios como el de legitimidad y necesidad los que orientan la idea de justicia “a cada uno lo que se merece”, “a cada quien según su necesidad”, siendo criterios que también resultan falsables en razón a la subjetivación de las posiciones y el lugar desde el cual se observe.



Resulta imposible pretender objetividad en la producción de la política, pues aun cuando esta se produzca de forma legítima, siempre responde a la corriente ideológica de quien tenga el poder nominador, Muller (2006) manifiesta que “las políticas públicas, al contrario de las esperanzas (o los temores) de algunos, no han hecho que la acción política sea más racional. Lo que queda claro es que los actores deben modificar su *estrategia de legitimación política...*” (p. 88) sosteniendo que estas no se supeditan a posiciones axiológicas neutrales, ni a criterios racionalidad o justicia universales, sino que la denominación y ejecución de la política pública esta en disputa por los sujetos sociales interesados y estos usan todo el capital disponible en incidir sobre su diseño y ejecución.

Esto da lugar a una incertidumbre derivada de la aplicación de las políticas públicas, que es certeza cuando se deriva de políticas públicas parcializadas, la aplicación de una política pública genera nuevos desajustes sociales, que darán origen a nuevos problemas públicos que serán intervenidos por políticas posteriores (Muller, 2006).

El lugar de observación de la justicia, en la política pública de adjudicación de baldíos, se sustentará sobre la categoría de desigualdad en la calidad del derecho asignado, y la asignación se medirá en área de tierra, lo que al final es tamaño de la adjudicación. Esto teniendo en cuenta que la evaluación de resultados es en esencia normativa y comparativa (Roth, 2006.: 89).

La desigualdad supone un criterio de distribución, nuevamente sobre la escasez relativa de la tierra. No es cuestión de este documento cuestionar la existencia, o no de una desigualdad natural (Silva, 2010:111-136). El objetivo es analizar si hay relación entre la acción pública y la producción de desigualdad, o en la reproducción de esta, esto desde la propuesta de Roth (2006) para implementar el enfoque de derechos humanos puede realizarse al reconstruir la política en relación con los derechos en su “..definición y contenidos, su génesis y su desarrollo., a partir de las actividades discursivas y practicas observadas...” (p: 96)

Una forma de observar la desigualdad es en la dimensión económica, social y política, Weber (2002) propone al respecto que algunos actores excluyen a otros, haciendo uso de su posición económica (clase), e instrumentalizando la estructura estatal en función de un círculo social; durante este proceso monopolizan el acceso a bienes y cierran el acceso al Estado. Completándolo con Roth (2006) además de los sujetos sociales, las instituciones involucradas en la política pública, burocracia, parlamento, ejecutivo tienen intereses y son actores activos en la lucha por la definición de la política (p:80).

Si las condiciones de desigualdad sobre la estructura de la propiedad agraria preexisten a la política pública de adjudicación de baldíos, esta actúa sobre una realidad dada, pero su diseño interviene sobre dicha realidad. La actuación de la burocracia pública y el sentido de la norma que dirige la adjudicación de baldíos

permiten observar si esta tiende a excluir a otros actores y si promueve la monopolización de bienes en función de algunos actores sociales que cierran el acceso a ella.

“De aquí pa arriba esta tierra es nuestra y del tigre”

Edson Velandia, Álbum: El tigre acústico, 2020

## **CAPÍTULO 2: GEOGRAFÍA Y SOCIEDAD.**

En este capítulo se realiza una descripción del departamento del Tolima, su constitución geográfica actual y distintos momentos para entender la relación de su configuración espacial con la adjudicación de terrenos baldíos, esto mediante un estudio histórico que vincula los procesos de poblamiento y con los conflictos por la tierra y la legislación agraria vigente. Esto se realiza en tres momentos divididos por secuencialidad temporal-

En el primer subcapítulo se referencia la presencia indígena originaria y los efectos de la colonización española en su población y en la apropiación de tierras, posteriormente se relatan las diversas olas migratorias con sus particularidades sociales y el tipo de sociedad que constituyeron, así como el espacio que habitaron, relacionando este proceso como producto de distintas relaciones productivas y no como una colonización pacífica de un espacio disponible. En este subcapítulo se esbozan varias identidades campesinas como identidades asociadas a espacios determinados, identificando apropiaciones territoriales basadas en el poblamiento, la producción, la historia y la proveniencia.

En el segundo subcapítulo se aborda la primera mitad del siglo XX usando como hilo conductor el conflicto por el territorio, originado en la superposición de visiones sobre este, particularmente se enfoca la posición de dos sujetos sociales, los pueblos indígenas reclamando el reconocimiento de derechos territoriales, y los campesinos exigiendo la titulación de tierras. En este subcapítulo se hace referencia también a la hacienda y a la variación de su modelo de producción sobre la tierra, así como en la relación entre el terrateniente y el gobierno en el conflicto agrario.

En el tercer subcapítulo se relata la construcción de ordenes alternos, contra estatales, por parte de las FARC-EP intentando configurar territorio y legitimidad, a partir de la concentración de coerción y la acumulación de capital (Tilly, 1992); Esto como parte de un proceso que se deriva de los conflictos por la tierra, se desarrolla también la relación entre producción, mercado, conflicto y políticas estatales, con el crecimiento de cultivos de uso ilícito y con su declive.

Este capítulo se construye con el fin de entender el conflicto territorial y el papel de los sujetos sociales con la política pública. Este capítulo es el resultado del estudio de fuentes bibliográficas sobre conflictos

rurales en el departamento del Tolima y de la recolección de información mediante herramientas propias de los métodos cualitativos, como las entrevistas a profundidad y los grupos focales.

Las preguntas que guiaron las entrevistas estuvieron enfocadas a los conflictos rurales, a la organización social y a la apropiación del territorio de los sujetos de investigación entrevistados, así como en la apropiación y uso del suelo. Es posible que el periodo en el cual se hicieron las entrevistas, 2013 – 2016, incidiera en las memorias del conflicto armado contemporáneo. Los sujetos de investigación fueron seleccionados por lugar de origen y por su papel institucional, así se realizaron entrevistas y grupos focales en los municipios de Chaparral, Ataco, Natagaima, Planadas, Ibagué y el Líbano Tolima, tanto a campesinos organizados en estructuras de tipo gremial, como a funcionarios públicos vinculados al desarrollo agropecuario.

Foto 1. Tolima. Valle Interandino del Magdalena desde la cordillera central.



*Foto 1. Tolima. Valle Interandino del Magdalena desde la cordillera central.*

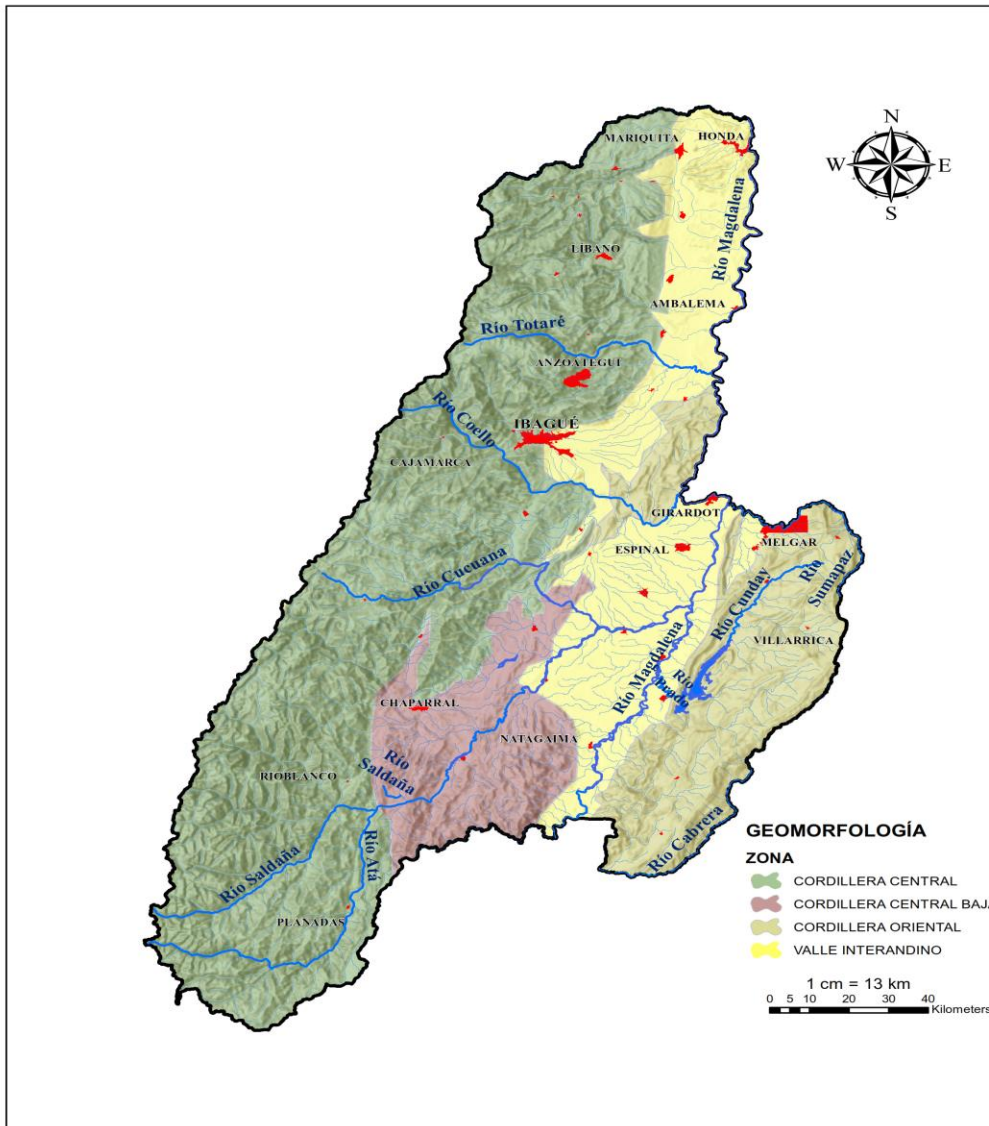
Fuente: Centro de Estudios Regionales del Sur.

El Tolima se ubica en el centro geográfico del país, entre las cordilleras Central y Oriental, las cuales están separadas por el valle interandino del río Magdalena, que atraviesa el departamento de sur a norte. Limita al sur con el Departamento del Huila, al norte con el departamento de Caldas, al este con Cundinamarca y

al Oeste con los departamentos del Cauca, Valle, Quindío y Risaralda. Su superficie abarca 23.562 Km<sup>2</sup> (2.356.200 hectáreas) y comprende todos los pisos térmicos (cálidos, templados, fríos, de páramo, súper-páramo y de nevado). (Gobernación del Tolima, 2020)

El territorio del Tolima, en la cordillera Central, va desde el Nevado del Huila en el sur hasta la meseta de Herveo en el norte, en su límite occidental se encuentran los volcanes nevados del Huila, Quindío, Tolima, Santa Isabel, Ruiz y el Cerro Bravo, de allí nacen los ríos Atá, Saldaña, Coello y Totare. Por la cordillera Oriental de sur a norte abarca desde el municipio de Alpujarra hasta Melgar en su área su encuentra parte del Macizo del Páramo de Sumapaz del que se desprende la cordillera del Altamizal, que es seccionada en su transcurso por el río Cabrera y surcada también por las cuencas de Cunday y Prado; las dos cordilleras se encuentran separadas por el valle interandino del Magdalena, que en estribaciones del río atraviesa de sur a norte al departamento. En el mapa N° 1 se puede observar la distribución geográfica del departamento.

#### **Mapa N° 1: Geomorfología del Tolima**



*Ilustración 1 Geomorfología del Tolima*

Fuente: Diego Cortes Moya, Ingeniero Catastral y Geodesta

La configuración territorial del Tolima ha cambiado a lo largo de la historia, por factores económicos, administrativos, políticos y culturales, que interactúan diferenciadamente según el periodo histórico. Francisco Lozano (1996) establece tres periodos en el ordenamiento Territorial de la región **1)** la Provincia de Mariquita y Neiva, entre 1810 y 1861, que comprendía de norte a sur los siguientes municipios: Honda, La Palma, Mariquita, Ambalema, Ibagué, Purificación, Neiva, La Plata y Timaná. **2)** En 1861, la creación del Estado Soberano del Tolima, que tuvo como capital la Villa de Purificación: este acto político-administrativo implicó la pérdida de jurisdicción del Tolima sobre terrenos del extremo norte ligados a la

economía fluvial del Río Magdalena, los cuales pasaron a convertirse en puertos de los Estados Soberanos de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca. **3)** Con la constitución del Departamento del Tolima en 1886, más del 50% de su antiguo territorio fue anexado a los departamentos del Huila, Caldas, Antioquia, Boyacá y Cundinamarca.

Los cambios en el área del departamento dan cuenta del lugar central que ocupó el Tolima en la construcción del Estado colombiano durante el primer periodo republicano y en particular durante la reorganización del Estado mediante la constitución de 1886.<sup>6</sup> La nueva división político-administrativa produjo tensiones y fisuras en las relaciones entre los municipios, esto se traduce en fronteras regionales porosas con interacciones vivas entre municipios que hoy son de diversas entidades territoriales, tal es el caso de los municipios que limitan con el Huila como Planadas, Dolores, Alpujarra y Natagaima o en el norte del departamento los municipios de Fresno, Mariquita y Honda, que limitan con el departamento de Caldas.

Hoy Ibagué es la ciudad intermedia más relevante entre Medellín, Bogotá y Cali. su posición geográfica la ubica como centro espacial y corredor de paso obligado para los intercambios terrestres. El Tolima se encuentra atravesado por tres rutas priorizadas a nivel nacional como ejes de integración económica: 1. Bogotá-Buenaventura; 2. La ruta del Sol que comunica a Bogotá con la Costa Atlántica; y 3. El eje Espinal – Neiva – Florencia – Mocoa – San Miguel (PND, 2012:29). Este escenario, sumado a la iniciativa consignada en el plan de desarrollo gubernamental sobre el “Mejoramiento de la navegabilidad del río Magdalena y la generación de incentivos al sector privado” denota una política económica clara. Esta consiste en el desarrollo de macroproyectos destinados a la construcción de rutas terrestres y fluviales para el transporte de mercancías en la que el Tolima por naturaleza geográfica es “cruce de caminos”<sup>7</sup> primero del conflicto y hoy de la economía de mercado. No deja de ser interesante que existan traslapes entre los corredores económicos proyectados por el gobierno nacional y los nodos del conflicto armado en la región.

La ubicación geográfica del Tolima, así como su papel de espacio articulador entre las regiones centrales y periféricas, lo convirtió en un territorio clave en el desarrollo de los conflictos agrarios y en los distintos ciclos de violencia que ha experimentado Colombia en el siglo XX: Desde La violencia de los años 50 y 60; la conformación de las guerrillas en el decenio de 1960 y el conflicto armado interno contemporáneo. En

---

<sup>6</sup> La cual fortaleció el centralismo político y modificó radicalmente la estructura del Estado mediante la combinación de políticas que iban desde el fin del federalismo, pasando por la creación de nuevas entidades territoriales, la centralización de las fuerzas armadas en la República y el restablecimiento de la relación entre el Estado y la Iglesia Católica.

<sup>7</sup> Concepto acuñado por José Jairo González, para describir tanto la interacción humana sobre un área, como la relación entre esa área con dimensiones del conflicto, organizativas o económicas.

las últimas décadas el Tolima ha sido escenario de conflictos agrarios entre hacendados y campesinos, también entre pobladores rurales y Estado. También lo ha sido de la confrontación armada entre Estado y las guerrillas, el ELN y las FARC, y entre estas y los paramilitares. En este mismo espacio el Estado además de asumir un papel en la confrontación armada, ha actuado implementando políticas estatales, en diferentes problemas públicos, para el objeto de este documento solo analizo la intervención pública sobre el problema agrario.

## **2.1 Poblamiento y conflictos por la tierra:**

Durante la colonización los pueblos indígenas que se organizaban en el valle interandino y que hacían uso de los suelos, fueron despojados mediante la violencia de sus predios y los mismos fueron incorporados al dominio de la corona española. Sobre esta base se constituyó la estructura de la propiedad agraria en el departamento, y en el país. De acuerdo con Marco Palacios (2011), “...en principio estos predios fueron titulados, a modo de adjudicación de bienes baldíos o tierras realengas, a los criollos que se apoderaron de los fértiles valles interandinos y formaron latifundios entre 1590 y 1620”. (p.75)

Por su parte, los resguardos indígenas que se constituyeron en este periodo, tenían derechos de usufructo de la tierra, pero la existencia de este derecho se justificaba en el uso de mano de obra indígena para la producción de las haciendas (CNMH,2016). Ello se hacía bajo un modelo de producción señorial, que se sostenía sobre el Latifundio (Fals,1975:40).

El Tolima estuvo habitado en el periodo prehispánico por grupos indígenas de origen Caribe, particularmente Panches y Pijaos; estos últimos compuestos por los Putimaes, Yalcones, Pantágoras, Guarinoes y Marquetones que habitaban el valle del Magdalena, subiendo hasta puntos intermedios de la cordillera oriental; También se han hallado vestigios de Quimbayas que habitaron el área de Anserma, Toche e Ibagué. Luego de la colonización española, solo sobrevivieron poblaciones reducidas del pueblo Pijao que no conservan la lengua, actualmente estos se ubican en sur del departamento particularmente en municipios como Natagaima, Ortega y Coyaima. (Espinosa, 1992:28)

La colonización española en la región data desde el siglo XVI bajo la comandancia de Andrés López de Galarza y Francisco de Trejo, quienes fundaron el Fuerte San Bonifacio de Ibagué en 1550 e iniciaron la campaña de colonización y conquista de lo que hoy es el Departamento del Tolima, dando lugar a las fundaciones de Mariquita, Honda, Fálán, Ambalema, Alvarado, Rovira, Ortega, Purificación y Natagaima, entre otras. Estos poblados, se organizaron bajo el modelo hacendatario y establecieron hatos ganaderos y cultivos de cereales en el valle interandino del Magdalena. (Triana, 1992)

La constitución de la propiedad durante la colonia se dio mediante la adjudicación de tierras. Desde el siglo XVI, para adquirir un terreno se requerían dos condiciones que han permanecido en la legislación hasta la

actualidad: el solicitante debía tener producción agropecuaria y establecer su morada. Según Hugo Neira (2007) “el rey de España premiaba a los conquistadores otorgándoles el dominio de regiones inmensas y concediéndoles mercedes de tierra bajo la condición de trabajar y vivir en ella. Era la llamada ‘regla de morada y labor’” (p.319), que jurídicamente era una condición resolutoria para adquirir de modo permanente la propiedad.

Posteriormente y derivadas de la colonización se establecieron haciendas sostenidas bajo el modelo esclavista (Villegas,2007:345). Según Fals Borda (1975) estas haciendas se ubicaron entre Ibagué, Espinal y Tocaíma, durante los siglos XVI y XVII, muchas de las cuales fueron administradas por la iglesia católica, particularmente por la Compañía de Jesús y se ordenaban bajo el modelo esclavista. (p.51)

Estas haciendas aun cuando debían ser productivas, en la práctica tenían grandes extensiones sin uso, lo que incentivó la existencia de latifundios improductivos. La expulsión de los jesuitas fue decretada por el Rey Carlos III (Salcedo,2004:82). En ese momento las haciendas católicas pasaron a ser administradas por el Estado y posteriormente fueron rematadas a bajo costo a “hacendados, burócratas y comerciantes” (Tovar, 2007. p:187), lo que aportó en la constitución de elites terratenientes ya no coloniales sino ligadas a la captura del Estado. Posteriormente de estas nacieron caseríos, hoy municipios, como Piedras y Melgar, que crecían como mano de obra para la hacienda.

Aun cuando algunos autores plantean que esta estructura agraria, derivada de la colonia, no se constituyó por competencia o guerra por la tierra, resulta necesario mencionar que el proceso de conquista del Tolima no fue pacífico y que los latifundios se constituyeron en tierras que previamente habían sido cultivadas por los pueblos indígenas.

La producción agropecuaria fue impulsada por la presencia de militares y funcionarios del Estado, que eran propietarios de haciendas en el departamento y las administraban a la par del ejercicio de sus funciones públicas (Fajardo,1979). También hubo inversiones de familias Bogotanas destinados a la producción de tabaco y algodón. Llegaron también empresarios extranjeros que promovieron la vinculación del país al mercado mundial a través de productos como la quina entre 1849 y 1872. (Echandía y Sandoval, 1986: 63-93)

El cultivo del tabaco, que estuvo monopolizado por el Estado desde la colonia, cobró importancia en 1850 cuando se abolieron los cobros de impuestos para su siembra producto de la Ley del 16 de mayo de 1850. Esto produjo el aumento de cultivos en Ambalema y los territorios aledaños. El monocultivo del tabaco, destinado a la exportación, se desarrolló en haciendas, y vinculó a un gran número de trabajadores rurales, pero sostuvo un sistema inequitativo caracterizado por rentas elevadas para el hacendado y bajos salarios



(Neira,2007:324-326). Lo cual generaría un sujeto social ligado a la tierra, pero sin derecho de propiedad sobre ella, el cual tenía un fuerte vínculo relacionado con su papel en el modelo de producción.

Esta bonanza continuó hasta el periodo de 1874 a 1878, cuando coincidieron la crisis del comercio exterior con la guerra civil del 1876. Desde entonces la inversión de capital en tierras se dirigió a aquellas con vocación minera, de cultivo de café y cría de ganado.

Esta transformación de la agricultura en el siglo XIX resulta importante en la medida que se caracteriza la migración de un modelo de subsistencia, a cultivos de índole capitalista. De los cultivos de trigo, maíz, arroz, plátano o cítricos, que se hacían en pequeña escala y carecían de tecnificación agroindustrial, pasaron a ser remplazados por el algodón, el tabaco,<sup>8</sup> el añil y el café, a partir del último tercio del siglo. Los excedentes de estos cultivos serían usados para formar la base industrial y el poder financiero en Colombia (Neira,2007:324). En un segundo momento se evidencia que la relación entre la crisis en las exportaciones cambia el referencial sobre desarrollo agrícola, del modelo hacendatario productivo a la ganadería y el cultivo de café, lo que promoverá la disputa por la tierra de las cordilleras que eran aptas para la caficultura.

Habiendo caracterizado la presencia de propietarios, bajo cualquier título, en el valle interandino, pasamos a esbozar el proceso de colonización de las cordilleras a finales del siglo XIX:

Por la vertiente oriental de la Cordillera Central a mediados del siglo XIX se produjo una gran avanzada de la colonización antioqueña, que de norte a sur conformó un “conglomerado social étnicamente homogéneo y triplemente unido por la sangre, por la tradición y las costumbres” (Santa, 1961:18). Esta colonización tumbo montaña y estableció poblados de pequeña y mediana propiedad, trabajados bajo un modelo campesino, es decir sostenido esencialmente por la fuerza de trabajo familiar donde se establecieron cultivos de pan coger, maíz, caña, frijol y pequeña ganadería. Ello significó la proliferación de un modelo de mediana propiedad, el cual, según Parsons, dio paso a una clase media rural que se ligó a la economía cafetera (Parsons, 1950).

Mientras tanto por la vertiente occidental de la Cordillera Oriental, siguiendo la cuenca del Río Sumapaz, se conformó la hacienda cafetera, que fue producto de la colonización cundinamarquesa y boyacense en un proceso que se mantuvo hasta la década de 1920, esta se caracterizaba por fuerza de trabajo que

---

<sup>8</sup> Parte importante de estos cultivos fueron promovidos por David Castello Montefiore, de origen inglés, amigo de Bolívar y financiador de la guerra independentista. Quien estableció la Compañía Agrícola Anglo Colombiana. El mismo recibió por parte del Estado una hacienda de “500.000 hectáreas en los llanos de Neiva y de San Martín”. FALS BORDA, Orlando. Historia de la cuestión Agraria en Colombia. Carlos Valencia Editores. Bogotá. 1975. Página 59. & ORTIZ, Sergio. David Castello Montefiore: Amigo de Bolívar y promotor de empresas de la cultura e industria en Colombia. Banco de la República. Sin fecha. Disponible en: [https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin\\_cultural/article/download/5549/7642](https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/article/download/5549/7642)

trabajaba los cafetales de la hacienda y a la que se permitía, bajo el modelo de aparcería, la explotación de pequeños predios ubicados dentro de un globo mayor de colonización que constituía la hacienda (Fajardo, 1993).

Entre los años 1876 y 1945 se dieron migraciones de boyacenses sobre la Cordillera Central del Tolima, derivadas del reclutamiento de mano de obra para los cafetales y a la búsqueda de acceso a la tierra en un proceso de colonización silenciosa de los páramos de la cordillera donde establecieron cultivos de papa y pastos para ganadería, las cuales terminaron de colonizar la ladera de la cordillera y son la última frontera con el área de paramo (Ramírez y Tobasura, 2004).

Paralelamente se pueden ubicar otros procesos de colonización, que por sus dimensiones tienen un impacto menor. Primero, el de la población rural proveniente del Valle del Cauca, ubicada en el corredor Planadas–Roncesvalles, así como en los municipios de Planadas, Ataco, Río Blanco y Roncesvalles. Un segundo evento se deriva del asentamiento de indígenas Paez en Gaitania, al sur del Tolima, que se conformó con familias expulsadas del Cauca durante la guerra de los Mil Días. (Espinosa, 1996:27-30) Estos dos procesos, aunque diferenciados, denotan una frontera departamental viva en la que desde el sur-occidente del Tolima, se vinculan los habitantes del Cauca y el Valle del Cauca con los tolimenses en prácticas de comercio, historias comunes y corredores del conflicto que perduran hasta hoy.

La construcción social del espacio del departamento, permite realizar una geográfica ligada a elementos comunes de sus habitantes, en esta distribución debe tenerse en cuenta también el periodo de configuración, así las áreas se construyen de acuerdo a una relación entre espacio, sociedad, producción y tiempo, lo que dio lugar a expresiones territoriales delimitadas espacialmente. Según Gómez y Gonzales (2015) esta se puede generalizar así:

- 1. Pijaos:** Los Pijao son un pueblo indígena ligado a la familia Caribe que habitaron parte importante del área cordillerana y la zona interandina del Magdalena. Actualmente se concentran en el centro-sur del Tolima, particularmente en los municipios de Natagaima, Coyaima y Ortega y en menor proporción en Chaparral y San Antonio. (p.13-14) Los habitantes están vinculados a organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Tolima CRIT, la Asociación de Cabildos Indígenas del Tolima ACIT o la Asociación Regional Indígena del Tolima ARIT, actualmente predominan los cultivos de café, maíz, frijol y la actividad ganadera. (Min Interior y CRIT, S.f)
- 2. Colonización Cundinamarquesa:** Asentada en la cuenca del río Sumapaz, en los municipios de Icononzo, Villarica y Cunday, con menor presencia en Carmen de Apicalá, Dolores y Alpujarra. La población se constituyó ligada a la gran hacienda cafetera, que se constituyó en terrenos baldíos apropiados por o en adjudicaciones desiguales que se caracterizaba por pertenecer a pocos propietarios y tener una

amplia población de braseros flotantes. Estos últimos protagonizaron las luchas agrarias que desde 1920, requerían la propiedad de las tierras para los pequeños cultivadores y cuestionaron la legalidad de los títulos los hacendados. (Fajardo,1986:46)

- 3. Colonización Antioqueña:** Proveniente de Antioquia por la ruta del viejo Caldas. Población ubicada en el denominado “cinturón cafetero” que recorre la Cordillera Central en las altitudes que oscila los 1.500 y 1.800 m.s.n.m y abarca áreas de los municipios de San Antonio, Rovira, Cajamarca, Ibagué, Anzoátegui, Santa Isabel, El Líbano, Mariquita, Fresno, Herveo y Fálán. Sin embargo, los vínculos sociales más claros se mantienen en el centro occidente y el noroccidente. Con una estructura agraria ligada a las pequeñas economías de ladera, particularmente dedicados al cultivo del café, en las que no son fácilmente identificables predios con más de 50 has. Por el extremo sur esta colonización se articuló con la colonización opita que avanzaba desde el noroccidente huilense (Palermo, Aipe, Neiva) hacia los municipios de Planadas, Rioblanco y Chaparral, constituyendo un activo corredor migratorio.
- 4. Colonización Cundiboyacense:** campesinos que llegaron a la región como jornaleros de los cafetales de pobladores antioqueños, colonizaron zonas paramunas y pre paramunas en territorios que se ubican entre 1.800 y 2.200 msnm en la cordillera central, en los municipios de San Antonio, Roncesvalles, Ibagué, Cajamarca, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa, Casabianca y Herveo. Región dedicada principalmente al cultivo de papa y la ganadería; región que enfrenta múltiples conflictos por sobreutilización del suelo en zonas que teniendo vocación de conservación se explotan agropecuariamente.
- 5. Ribera-Magdalena:** Es el remanente de la colonización española sobre el llano interandino del Magdalena y fue el espacio ocupado por latifundio colonial, en la que los predios mayoritariamente son de dimensiones de entre 100 y 500 has, con proporciones considerables de predios de más de 1.000 has. Esta subregión, que en principio se destinó a cultivos de tabaco, maíz y algodón, entre otros, tuvo un nivel de tecnificación considerable, a partir del impulso de cultivos potenciado mediante distritos de riego, fertilizantes y mejoramientos de semillas; hoy la ganadería gana terreno. Los municipios que comprende son: Prado, Purificación, Saldaña, Guamo, Flandes, Suarez, Melgar, Carmen de Apicalá, San Luis, Valle de Sanjuán, Ibagué, Alvarado Venadillo, Ambalema, Lérida, Armero, Mariquita y Honda.

MAPA N° 2: Dinámicas de poblamiento en el Tolima.

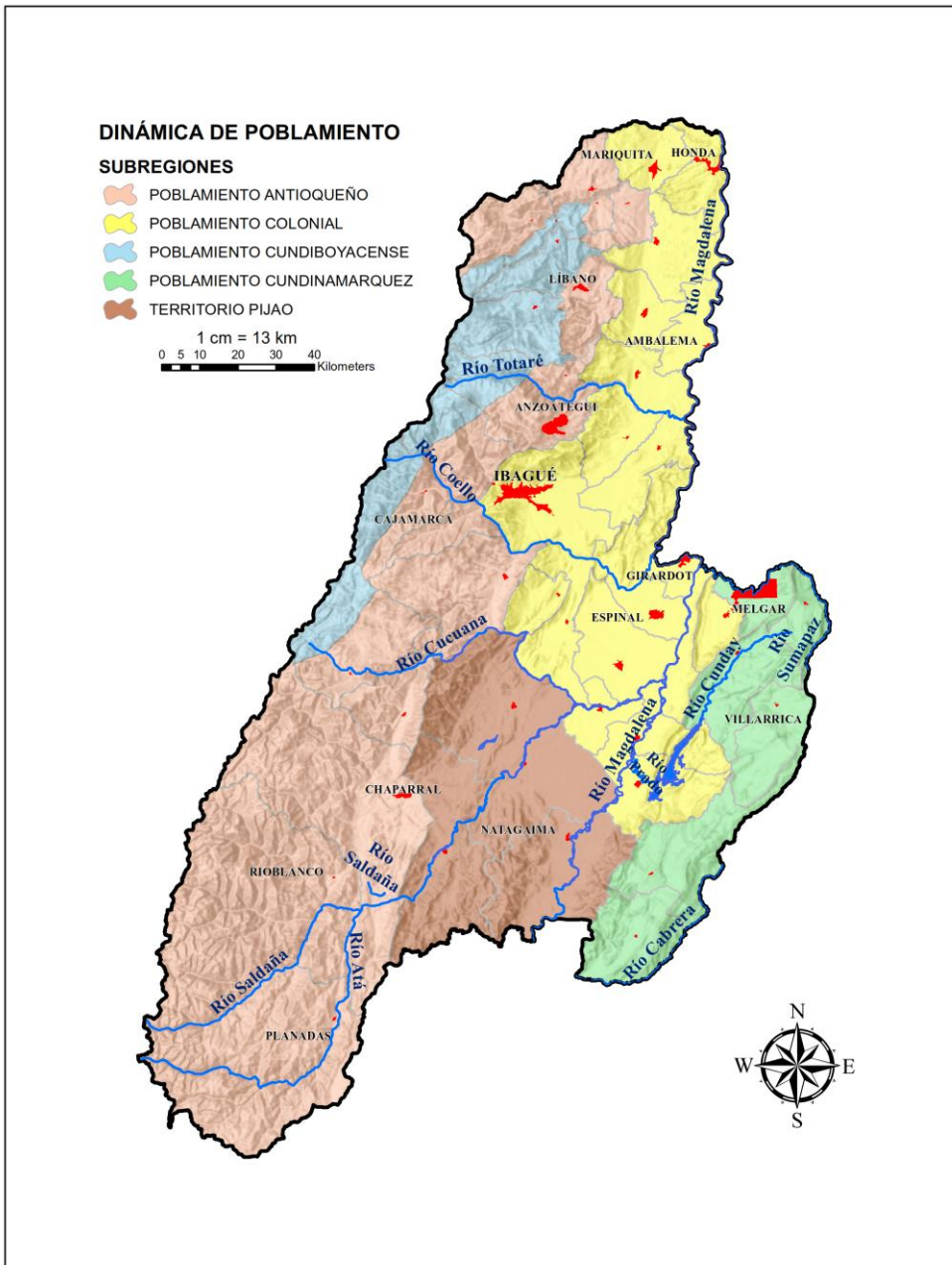


Ilustración 2 Dinámicas de poblamiento en el Tolima.

Fuente: Diego Cortés Moya, Ingeniero Catastral y Geodesta

## **2.2 La primera mitad del siglo XX, visto desde dos conflictos agrarios: la lucha de los indígenas por el territorio y de los campesinos por la tierra.**

A principios del siglo XX el departamento del Tolima todavía contaba con una importante porción de tierra baldía, particularmente el área de cordillera, y se constituía como la principal bolsa de baldíos del centro del país; pues tenía como característica el acceso fluvial por el Río Magdalena y el camino que desde Honda llegaba hasta la capital.

El poblamiento sobre ellos trajo consigo dos conflictos sobre la estructura de la propiedad rural el primero se relaciona con la tensión socio territorial y la demanda sobre el territorio de los indígenas del gran resguardo de Ortega y Chaparral; el segundo es la demanda de derechos de propiedad por parte de aparceros y arrendatarios de las haciendas cafeteras de la cordillera oriental. A través de estos dos conflictos se pueden representar las distintas nociones de espacio que se dan sobre el mismo lugar de acuerdo con los procesos históricos que construyen al grupo (Harvey, 1994); así como las superposiciones territoriales que conceptualizaron Agnew y Oslender (2010) quizá no como una disputa de los sujetos sociales contra el Estado, sino como la disputa entre los sujetos mismos por dominar el territorio y por lograr que el Estado les reconozcan derechos sobre ellos.

Visto de otro modo, en estos dos conflictos agrarios se observa la movilización de recursos de los sujetos sociales para incidir en la aplicación de la política pública, de adjudicación de baldíos o de reconocimiento de derechos de dominio según el caso. Es posible que la distancia entre los grupos sociales y los círculos de decisión provocaran una movilización de recursos diferencia por parte de los actores (Muller, 2006). Pero en esto también incide la visión que tiene el tomador de decisiones del sujeto social, pues en muchas ocasiones estos son vistos como no sujetos, como sujetos invisibles. (Salgado, 2002)

### **2.2.1 Tierra y reconocimiento, las demandas indígenas.**

Los pueblos indígenas del sur del Tolima demandaban el reconocimiento de derechos territoriales para los pueblos indígenas. El proceso conocido como la Quintinada, en razón al papel jugado por Manuel Quintín Lame, se centró en el reconocimiento del territorio indígena de Ortega y Chaparral, aunque implicaba el reconocimiento de su identidad colectiva e individual, así como igualdad de derechos,<sup>9</sup> vinculó a

---

<sup>9</sup> “Hacia 1621, la corona española reconoció los primeros resguardos bajo las escrituras No 657 del Gran Resguardo de Ortega y Chaparral, que quedó ubicado en lo que entonces era la vice parroquia de Chaparral y el caserío de Ortega, jurisdicción del cantón del Espinal. Reconoció también, ese mismo año, el resguardo de Natagaima y Coyaima bajo la escritura No 125, en jurisdicción del cantó de Purificación y con el pueblo de indios de Coyaima como eje”. MACIAS, Lorieth, ROBAYO, Angélica y Garzón, Yania. Estudio de caso: Resguardo Pijao Palma Alta. Movimiento Regional por La Tierra. 2014. Página 2.

comunidades ubicadas en Natagaima, Coyaima, Ortega y Chaparral.<sup>10</sup> Esta protesta social significó el levantamiento de indígenas Nasas, Misak y Pijaos contra el terraje y la hacienda.

En 1910, los Lamistas<sup>11</sup> emprendieron acciones para reconsiderar los pagos de terraje exigidos por los hacendados a las familias indígenas. Esta solicitud se encontraba vinculada a las necesidades de acceso a tierra propia, negadas por los hacendados; razón que incubó la idea del derecho de los pueblos indios a la propiedad de la tierra de sus antepasados, esto se representó en acciones colectivas que sucedieron en Tierradentro, Paniquito y Silvia.

Quintín Lame promovió el relacionamiento entre los cabildos del Tolima, Huila y Cauca, esto trascendió a formas de organización indígena. El crecimiento del movimiento aumentó las demandas, que ya no eran solamente suprimir el pago del terraje, sino que abordaron la participación política de las comunidades indígenas con representación en el Congreso, el reconocimiento de gobiernos propios, el derecho a la tierra y la autonomía administrativa de los resguardos.

Entre 1922 y 1930 las organizaciones indígenas establecieron fuertes alianzas con el Partido Socialista Revolucionario (PSR)<sup>12</sup> y el Movimiento Agrario. El movimiento indígena fue fuertemente perseguido por el Estado y Quintín Lame fue apresado en varias oportunidades. Este tránsito del movimiento étnico supuso para la década de 1930 la división entre indígenas comunistas, que estaban presididos por José Gonzalo Sánchez, y los indígenas Lamistas; lo que supuso formas de integración de la batalla de ideas en los movimientos sociales.

Sin embargo, el movimiento continuaba, su estrategia se movió entre la acción colectiva y el uso de mecanismos jurídicos para sostener sus demandas sobre la tierra. Mediante la ley 104 de 1919, la ley 32 de 1920 y la ley 38 de 1921 se dio poder a las municipalidades de resolver los conflictos de tierras sobre los resguardos, en una legislación que propiciaba la concentración de la tierra indígena en manos de hacendados y castigaba a los indígenas que se opusieran a la misma. En 1925 las mismas fueron demandadas ante la Corte Suprema de Justicia por José Gonzalo Sánchez, sin éxito. (Triana, 1993:108)

---

<sup>10</sup> “Entre los años de 1835 a 1837, el resguardo de Ortega y Chaparral es repartido entre compradores, pues el gobierno nacional dispuso que dichos resguardos tenían mucho territorio y era menester explotarlo”. Ministerio del Interior y Consejo Regional indígena del Tolima. Diagnostico participativo del estado de los derechos fundamentales del pueblo Pijao y líneas de acción para la construcción de su Plan de Salvaguarda Étnica. Sin Fecha. Disponible en: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_participativo\\_pueblo\\_pijao.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/diagnostico_participativo_pueblo_pijao.pdf)

<sup>11</sup> Denominados así en razón al nombre de su líder, Manuel Quintín Lame.

<sup>12</sup> Que tenía entre su dirigencia la participación de María Cano, Gilberto Viera y Tomas Uribe.

Para 1937 se reconstituyó el cabildo y resguardo de Ortega y Chaparral,<sup>13</sup> en las décadas siguientes el territorio del resguardo se fraccionó en un complejo proceso medido por las pretensiones de hacendados en el contexto de la violencia liberal-conservadora.<sup>14</sup>

Los Pijaos que habitan hoy el plan del Tolima, recuerdan esa búsqueda de la recuperación del gran resguardo de Ortega y Chaparral. En entrevista realizada a un líder indígena en Natagaima en el año 2016 este lo relata así:

“Pues eso como fue una comunidad grande, entonces se dice “La gran comunidad de Ortega y Chaparral”, pero eso actualmente eso es como un litigio grande que han tenido siempre los grandes hacendados por apoderarse del plan, ya de extensión cada indio de por acá tiene de terrenito por ahí 5 o 6 hectáreas, entonces eso está reducido por los que han tenido plata...”

Esta experiencia definió en líneas generales los referentes políticos de las comunidades indígenas de Colombia. Parte del movimiento indígena se ha centrado en la recuperación del territorio ancestral, tal como fue planteado por Manuel Quintín Lame<sup>15</sup>. Los indígenas afirman no adscribirse a ninguna ideología política, y consideran la defensa del territorio, la recuperación de los valores ancestrales y la identidad como ejes en torno a los cuales giran sus fines organizacionales.

Esto condujo al empobrecimiento de las comunidades indígenas que permanecieron en la región, el Estado intercedió en uno de estos casos reasentando a la comunidad Pijao de Yaguara I, que se ubicaba en el municipio de Chaparral. La reubicación la llevó a cabo el Ejército, que en aviones militares ubicaron a los Pijao en los llanos del Yarí, un sitio ubicado en la intersección de los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare donde se fundaron el resguardo indígena Yaguara II (González, 2011:7-8). Al respecto un testimonio tomado en el año 2012 a uno de los Pijaos que llegó a Yaguara II con esta misión dice lo siguiente:

“...Yaguara primera la lucha era porque los que vivían allá tenían mucho problema por la tierra, ya no había donde trabajar. Los que tenían plata les querían quitar el territorio

---

<sup>13</sup> Certificado de Tradición Inmobiliaria – Matricula Inmobiliaria Nro 360-6885, circulo registral 360 Guamo, Tolima – Oficina de Registro de instrumentos Públicos. (Tomado de Leidy Arevalo, Forum Syd) Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-cronica/01/11/2017/quintin-lame-simbolo-de-una-lucha-indigena-que-permanece-viva-0>

<sup>14</sup> Estos fenómenos de apropiación de tierra indígena promovieron la promulgación de normas especiales para este grupo humano por parte del Estado que primero ordenaron la desamortización de varios resguardos, y posteriormente, buscaron proteger los predios que les quedaban, aduciendo que los indios son “menores de edad en lo relativo a venta de tierras” (Londoño, 2013).

<sup>15</sup> Véase CASTRILLÓN, Diego. El Indio Quintín Lame, Edit. Tercer Mundo. Bogotá, 1993. Capítulos 28,29,30,31,32 y 33. Págs. 211-245.

eso era una lucha... entonces de tanto decidieron pedir ayuda al Estado para pedir otro pedazo de territorio para anexarlo, que creciera más y la gente que fuera naciendo o creciendo dieran el futuro la nueva, al nuevo territorio donde iba a trabajar uno. Entonces así fue que se reunieron en varias reuniones y fueron a las entidades departamentales, nacionales y pidieron el apoyo y al fin lo lograron. A raíz de eso se organizaron y fueron... una comisión que fue de cuatro creo que fueron y en avión los pasearon por ahí en el territorio, porque un coronel que conocimos allá en Chaparral les dijo que él conocía el territorio del Yará, que era muy extenso, que vinieran y que él les ayudaba a venir a pasearlos. Y sí, los pasearon y les gustó y fue cuando fueron a pedir después de salir de allá entre los cuatro sobrevolaron por allá y aterrizaron ahí en el Recreo, por donde era la hacienda de los Lara, ahí les comentaron que sí les ayudaban también y entonces fueron y pidieron apoyo en Caquetá, en Villavo y todas esas autoridades empezaron y sí, apoyaron, prestaron apoyo. Entonces organizaron los primeros 20, los trajeron de Chaparral, los dejaron en El Recreo. Ahí quedaron haciendo canoas. De ahí se fue un baquiano por el río abajo con los otros tres a prestar una canoa y fueron hasta donde era el sitio..."

Este conflicto con la población indígena de Ortega y Chaparral, ha sido documentado desde 1845, con el avance de los hacendados sobre la tierra indígena y la legalización posterior de los predios a nombre de los despojadores. (Rincon, 2007:388) El cierre de este proceso mediante la reubicación de las comunidades por parte del Estado en territorios de nueva colonización en la Amazonía fue una continuación a la apropiación de tierra baldía. Como en un eterno retorno, toda la comunidad pijao que llegó a Yaguara a finales de la década de los 60, fue desplazada en el año 2005 por la guerrilla de las FARC después del asesinato de su gobernador Escolástico Ducuara. Hoy el resguardo indígena de Yaguara II se encuentra bajo nuevas presiones por parte de colonos, cultivos de uso ilícito, actores armados y acaparadores de tierra. (Min interior, S.F)

### **2.2.2 Haciendas y apareceros: "La tierra para quien la trabaja"**

Durante el siglo XX la producción agraria se transformó, del modelo de subsistencia y comercio en mercados locales se conectó de forma fuerte con el mercado internacional. La inserción de la agricultura en la economía capitalista<sup>16</sup> se caracterizó por la variación de los cultivos y la forma de producirlos

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Moncayo, la renta de la tierra no se puede considerar en sí misma capitalista. Siendo la renta la capitalista, aquella que permite generar una ganancia superior, derivada de sucesivas inversiones de capital que pueden ser maximizadas por las mejores condiciones de productividad derivadas de la calidad del suelo, esta sería



(Moncayo, 1982:83-94). Sin embargo, el medio de producción, la tierra,<sup>17</sup> seguía organizado en grandes haciendas (Fajardo, 1986:29).

En este periodo se define con claridad la inserción del departamento en la producción para el mercado, a través de cambios en cultivos, espacios de producción y el vínculo de trabajadores rurales en el proceso. Particularmente evidente fue el tránsito de la explotación de quina al establecimiento de grandes cultivos de tabaco y el surgimiento de la economía cafetera, ligada a la hacienda. Este proceso incentivó de forma notable la economía exportadora, generando márgenes de ganancia importantes en los hacendados y comercializadores. Este auge contrastaba con las condiciones para los trabajadores de la hacienda lo que propició la conformación de clases antagónicas<sup>18</sup> produciendo identidades comunes entre los trabajadores agrarios; conformando los sujetos sociales interesados en las tierras baldías.

Las haciendas vinculaban a los campesinos alrededor de figuras como la de aparceros y arrendatarios, bajo esta se les daba la autorización de establecer habitación y sembrar cultivos de pancoger en una porción de las tierras de la hacienda, o en un área baldía que posteriormente era apropiada por la hacienda, adquiriendo el trabajador la obligación de sembrar cultivos para la hacienda, por ejemplo, cafetales, y el mantenimiento de estos. En este esquema no le era posible al campesino aprovechar los cultivos de la aparecería en beneficio propio, siendo obligación entregar el producto de su trabajo a la hacienda. Así, aunque el campesino culturizaba el baldío, lo sembraba y establecía casa de habitación en el no lograba el reconocimiento de la tierra, pues esta ya se había apropiado discursivamente por el terrateniente hacendado.

De acuerdo con Legrand (1998), parte de la ampliación de las haciendas durante este periodo se derivó del envío de aparceros, por parte de los hacendados, para desmontar y sembrar tierras baldías posteriormente los hacendados se hacían adjudicar los baldíos (P.70). En virtud de la capacidad para imponer su modelo espacial ante los otros sujetos sociales, pero particularmente ante el decisor, dada la capacidad de los hacendados de movilizar recursos y capitales.

---

una renta diferencial sobre la tierra, esta no requiere la propiedad jurídica de la tierra. Esta se puede convertir en renta absoluta si se adquiere la propiedad jurídica sobre la tierra, que llega a generar una intervención monopólica de la propiedad de la tierra, dada su naturaleza de "escases relativa". MONCAYO, Victo. Espacialidad capitalista y políticas estatales. CINEP. Bogotá, 1982. Páginas 83-94

<sup>17</sup> MARX, Carlos. El Capital. Capítulo XXIV: La llamada acumulación originaria". *Carlos Marx y Federico Engels. Obras Escogidas en II T, TI. Editorial Progreso, Moscú, 1973.*

<sup>18</sup> El campesinado al ser un sujeto social heterogéneo, difícilmente puede ser identificado como una clase social. Fals Borda lo describe como: "un conjunto de clases sociales con cuya fuerza de trabajo se hace producir la tierra de manera directa, estableciendo formas diversas de relaciones de producción". FALS BORDA, Orlando. Historia de la cuestión agraria en Colombia. Carlos Valencia editores. 1982. Página 65.

Esta adjudicación provocaba además la ampliación del mercado de tierras a partir de los baldíos pues la ley permitía “enajenar libremente las plantaciones, edificaciones, sementeras establecidas en terrenos baldíos, quedando dueño el respectivo comprador de los derechos del vendedor sobre el terreno cultivado” (Art 13, ley 56 de 1905). Lo que dio paso a otros modos de concentración de la propiedad y ampliación de las haciendas, la compra y venta de mejoras de terrenos baldíos.

Algunos terratenientes hicieron uso de la precariedad de los títulos y de la incertidumbre de los linderos para ampliar las haciendas a través de procesos judiciales, aclaraciones de linderos, procesos de deslinde o de partición. Este método de apropiación legal fue tanto usado en predios con títulos coloniales, como en predios adjudicados como baldíos, comúnmente también se hacía uso del título colonial, que eran particularmente indeterminados frente a los límites de la propiedad, para apropiarse de grandes baldíos; estos posteriormente eran regularizados mediante sentencias falladas por jueces, que en muchos casos no realizaban siquiera la inspección ocular. Debe mencionarse el caso de la Familia Iriarte, en el municipio de Chaparral, que a través del fallo de un juez hizo extender su hacienda hasta el departamento del Cauca (Legrand, 1998:82-84).

En general las apropiaciones de tierra, por acciones judiciales o por grandes adjudicaciones, fueron desarrolladas por familias pudientes, pues los costos legales para promover una demanda, así como el recurso para posteriormente ejercer dominio sobre el terreno reconocido, instalando postes y alambradas, no estaban al acceso de los campesinos pobres de la región. Esto evidencia que el capital cultural y económico, puesto en función en los procesos judiciales era uno de los recursos disponibles por parte de los hacendados, así, aunque las acciones judiciales en principio no podrían sumarse a la ejecución de la política por parte de un gobernante o un decisor, si existe varios puntos de encuentro entre las políticas públicas y el derecho (Jiménez y Soler, 2013) uno de estos es la actuación administrativa por decisión judicial, con base a leyes preexistentes, lo que ha sido denominado por algunos el gobierno de los jueces (Dussán, 2015).

Estas grandes propiedades se constituyeron, en ocasiones, sobre predios que previamente podían encontrarse ocupados por colonos pequeños y medianos. Quienes luego de haber adelantado procesos de colonización y explotación continuada sobre los predios, eran requeridos por los hacendados para manifestarles la condición de arrendatarios; esto derivó en lo que fue conocido como “la lucha del hacha contra el papel sellado” como lo acuñó Alejandro López.

La propiedad de la tierra se encontraba mediada además por la compleja situación política que se vivía en el país en estos periodos, las continuas guerras civiles disminuían la población rural, al mismo tiempo que los enfrentamientos por la tierra llevaban a que los bandos vencedores se tomaran las tierras y animales

de los vencidos. Durante la Guerra de los Mil Días en 1888, el gobierno suspendió las adjudicaciones de baldíos y estas se reactivaron en 1902 con la finalización de la guerra.

Fruto de los procesos fraudulentos ya narrados que eran cada vez más evidentes para los campesinos, surgió entre los pobladores rurales la certeza de lo espurio de los títulos de los hacendados, certeza ligada al surgimiento de organizaciones gremiales y políticas con fuertes influencias de las ideas socialistas, como la UNIR, el PSR, y posteriormente el Partido Comunista.

Paulatinamente surgieron protestas de aparceros, que desconocían la propiedad de los hacendados pues no existía título que la respaldara y en los casos en los que estos se esgrimían, eran indeterminados sobre el límite de la propiedad. Los campesinos exigían la titulación de los predios ocupados y trabajados, se encuentra registro de la protesta campesina de Armero por la titulación de la Hacienda Santo Domingo desde 1911, así como la de Icononzo en 1920. Estos conflictos fueron intervenidos por el Estado que compró las haciendas para proceder a su parcelación entre los campesinos que de facto la ocupaban. En Chaparral se documenta la participación de 18.000 campesinos durante protestas por la titulación de tierra. (Villegas, 2007:352-355)

Simultáneamente los hacendados se organizaron en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), desde donde presionaban al Estado para proteger los derechos de propiedad de los hacendados que ejercían dominio sobre tierras baldías.

Estos conflictos escalaron en ocasiones a expresiones armadas, como en los levantamientos de indígenas con Quintín Lame, el levantamiento del 29 de julio de 1.929, conocido como los Bolcheviques del Líbano promovido por artesanos que respondían a ideas socialistas. (Sánchez, 2009)

En este periodo se expidieron varias leyes que regulaban la adjudicación de baldíos y fomentaban la ampliación de la frontera agropecuaria. El gobierno del presidente conservador Miguel Abadía Méndez (1926-1930), propuso como fórmula de alivio de la presión sobre la tierra, la colonización dirigida, política que conjugó con la creación de colonias agrícolas penales, como los casos de Gaitania (Planadas) y el Sumapaz, donde los prisioneros cumplían las penas desarrollando labores agropecuarias, teniendo la posibilidad de adquirir la propiedad sobre una porción de tierra, de la trabajada durante la pena, que eran baldíos adjudicados (Díaz, Benavides y Sandoval, 2012:313-338). Las colonias se establecieron en áreas de baldíos “disponibles”, estimulando el poblamiento de las zonas altas de la cordillera oriental y central.

Sin embargo, la titulación de baldíos mediante colonias agrícolas era mínima frente a la disputa de las superposiciones territoriales. Los hacendados persistían en la expansión de sus predios, el centro del conflicto por la tierra giraba alrededor del acceso y los títulos sobre esta, así como en la seguridad de los

derechos del campesino frente a las pretensiones de los hacendados, quienes actuaban con eficiencia ante la jurisdicción administrativa para lograr la adjudicación (Fajardo,1979).

Por su parte, Catherine Legrand (1998) da cuenta del proceso de ocupación de baldíos en los flancos oriental y occidental de la cordillera central, que confrontó a grandes concesionarios con colonos y campesinos con el modelo hacendatario, particularmente al cafetero, y que dio lugar, en la década del 30, a la conformación de “ligas agrarias” desde Chaparral hasta Baraya y Colombia en el Huila.

Las ligas agrarias hicieron de su lucha gremial una confrontación política de carácter nacional, los arrendatarios y aparceros pusieron como centro de su consigna la disputa contra el latifundio que no podía demostrar su real propiedad sobre la tierra. El movimiento político abarcaba la colonia de Sumapaz, con fuerte presencia en Viotá, Pandi, Cunday, Villarrica e Icononzo. Con la liga estaba articulado el Partido Comunista y se vinculaba el oriente y el sur del departamento, pues el norte y occidente se habían poblado mayormente durante la colonización española y antioqueña, los pobladores de Natagaima, Ortega, San Antonio, Purificación Ataco, Coyaima y Chaparral continuaban en puja.

Este proceso se daba a la par que se expandía el cultivo de café, pues este se constituyó desde la hacienda, pero las familias abrían cultivos en zonas alejadas y en tierras reducidas, logrando insertarse en el mercado; mientras con la hacienda el modelo de explotación era improductivo en la ganadería, la hacienda cafetera se caracterizaba por una alta demanda de mano de obra, posibilitando que los trabajadores se encontraran y se asociaran en sus demandas, homogenizando relativamente, en la caficultura, al campesino andino.

Los conflictos por el acceso a tierra para campesinos se reproducían en varias regiones del país, el origen era el mismo, elites concentraban la propiedad sostenidas sobre títulos dudosos, miles de campesinos exigían acceso a la tierra mientras otros ocupaban predios baldíos sin títulos de propiedad. Este problema político nacional también tuvo mediadores (Muller, 2006), particularmente fue acompañado políticamente por el Partido Liberal, además de los movimientos de izquierda de carácter socialista y comunista que habían estado organizándose con la población, quienes a treves de líderes como Jorge Eliecer Gaitán y Alejandro López, exigían al Estado colombiano la parcelación de las grandes haciendas. El líder liberal Jorge Eliecer Gaitán acompañó pleitos jurídicos de campesinos contra hacendados en los que pedía a los hacendados la prueba de los títulos de propiedad, los hacendados casi nunca podrían cumplir esta solicitud y terminaron denominando la solicitud de Gaitán como la prueba diabólica de la propiedad (CNMH, 2016).

Había posiciones diferentes, que sostenían otros dirigentes como Francisco José Chaux, quien desde el ministerio de industria consideraba que los campesinos no tenían derecho a asentarse en las haciendas, que habían abierto, y que debía estimularse la colonización de nuevos baldíos.

En el liberalismo las propuestas de actuación pública para dar solución al problema agrario se movieron en estas dos posturas, parcelación de haciendas y apertura de nuevos baldíos; en el conservatismo la postura era unánime, las medidas policivas, defensa de la propiedad privada, la hacienda y violencia armada contra los agraristas.

En este contexto nace la ley 200 de 1936, la cual estableció el trabajo sobre la tierra como modo para definir la propiedad, exigió títulos de propiedad sobre la tierra como medio de prueba para el derecho y estableció un plazo de 10 años para explotar de forma directa los predios rurales privados que eran ocupados por haciendas y no eran productivos, en caso contrario se estableció la prescripción del dominio de las tierras improductivas en favor del Estado. Esta ley constituyó la jurisdicción agraria que se encargaría de resolver los conflictos que se presentaran.

De acuerdo con Molano (2015) la ley permitía coexistir la gran propiedad con un campesinado de pequeños propietarios, para esto permitía la compra de las haciendas ociosas y su redistribución, así mismo reconocía los derechos de propiedad que pudieran probarse mediante títulos. Este sería el centro de las luchas agrarias durante las décadas siguientes, pero por los terratenientes era visto como una amenaza aun cuando esta ley fue una victoria del movimiento agrario de la primera mitad del siglo XX, la fuerte presión de la élite política y sectores eclesiales no permitieron su aplicación.

Los hacendados se opusieron a la implementación de la ley 200 mediante dos prácticas, por un lado, la elaboración de documentos de propiedad haciendo uso de notarios, abogados y jueces, en hechos narrados en las páginas anteriores para demostrar de alguna manera la propiedad sobre las haciendas, y por otro lado la conformación de grupos armados compuestos por peones de las haciendas, para repelar a quienes ocupaban tierras improductivas.

La disputa agraria derivó en una confrontación armada, pues a la par los liberales y los comunistas promovían las autodefensas campesinas con el fin de defender la tierra apropiada campesina, y evitar que los hacendados siguieran cobrando la aparecería y arriendo de estas tierras, ya que había quedado demostrado que estos hacendados eran también ocupantes de baldíos y se apropiaban del trabajo de los campesinos de manera ilegal (Molano, 2015:8-10). En medio de estas disputas, los recursos y el capital de los hacendados les permitió llegar a los círculos más altos de definición de la política, pues los administradores eran a su vez miembros de la elite terrateniente rural, la ley de tierras de López Pumarejo

fue modificada por la ley 100 de 1944, que tenía como objetivo ampliar el plazo a los hacendados para devolver al Estado las tierras no explotadas, plazo que se ha seguido ampliando (Molano, 2015:13).

Este fue el trasfondo económico de la guerra de mitad de siglo entre liberales y conservadores, conocida como “La violencia”. Los dirigentes de las colectividades Liberal y conservadora incrementaron las amenazas contra sus opositores, Laureano Gómez manifestó que debía asesinarse al candidato presidencial del partido Liberal y su hijo Álvaro Gómez Hurtado seguía la doctrina. El 9 de abril de 1948 asesinaron a Jorge Eliecer Gaitán y este es el hito de la violencia partidista de mitad de siglo.

En el Tolima se dieron múltiples levantamientos liberales que se tomaron alcaldías y nombraron gobiernos provisionales del Liberalismo, en Ibagué se presentó una asonada y fue incendiada la sede del periódico conservador El Derecho. La respuesta del Estado fue rápida, la policía conservadora retomó los pueblos y se reinstauró el gobierno central, mediante la acción de policía y ejército de filiación conservadora (Uribe,1990:233 y ss). El gobierno cerró filas en el conservatismo y la política rural estuvo definida por el marco referencial de la hacienda como modelo productivo, usando la adjudicación de baldíos como un medio para constituirlos.

En este periodo hubo un importante incremento en el área de tierra baldía adjudicada, 85.058 hectáreas el doble de las ocurridas en la década anterior, estas se dirigían en su mayoría a constituir propiedades de más de 100 hectáreas, encontrando adjudicaciones a una sola persona de hasta 2.952 hectáreas. (base de datos Incoder, 2012)

La respuesta de los campesinos liberales de la región fue errática y desarticulada, la llegada de la policía “chulavita” despobló veredas e implicó el abandono de casas y fincas, que luego fueron despojadas por los conservadores. Las autodefensas se conformaron en su mayoría por campesinos liberales, que se organizaron con sus familias y se levantaron en armas (Medina,1983,233 y ss). Los Loaiza en Río Blanco, los Borja en Rovira, Luis María Oviedo “Mariachi” y Efraín Arboleda “Mayor Arboleda” en Chaparral, entre otros (González y Marulanda, 1992).

Los levantamientos armados de campesinos se establecieron en los baldíos más profundos, en las montañas, disputando el referente espacial y territorial al Estado. En lo que sería la superposición de territorialidad (Agnew y Oslander, 2010), no solo construyendo redes espaciales sino disputando la acumulación de capital y la concentración de la coerción (Tilly, 1992).

Los levantamientos comunistas iniciaron en pequeños focos, que durante la violencia crecieron en organización y combatientes, inicialmente mediante un acuerdo con las guerrillas liberales y posteriormente en clara confrontación con estos. Entre 1948 y 1953 se puede identificar el comando del Sumapaz, con incidencia en el oriente del Tolima, bajo el mando de Juan de la Cruz Varela; el comando de

El Davis, bajo el mando de Manuel Marulanda “Tirofijo”; los comandos de Calarma, Ambeima, Chicalá e Irco en Chaparral bajo el mando de Jacobo Prías Alape “Charro Negro”, Alfonso Casatañeda “Richard”, entre otros (González y Marulanda,1992).

Durante este periodo los guerrilleros liberales y comunistas llegan a acuerdos para combatir al Estado, desarrollando incluso acciones armadas conjuntas, conformaron el Estado Mayor Unificado el cual perduró por un año (Alape, 2004:143-161). La Dirección Guerrillera Liberal del Sur del Tolima<sup>19</sup> manifestó diferencias con los comunistas, estas se sellaron luego de la Primera Conferencia Nacional del Movimiento de Liberación Nacional desarrollada en Viotá en agosto de 1952. Luego de que en acción conjunta saca al ejército del sur del Tolima, los liberales, en cabeza de Gerardo Loaiza, en la Conferencia Guerrillera de La Ocasión toman la decisión de combatir a las guerrillas comunistas, manifestaba que en la región solo debían encontrarse “liberales limpios de influencias extrañas”; la acción ya había sido aceptada por las Direcciones liberales de Ibagué, Neiva y Cali con apoyo del Ejército Nacional y con recompensa económica del gobierno, es decir que el liberalismo aceptó la propuesta del gobierno conservador (Alape, 2004:143-161).

En esta decisión Pedro Antonio Marín y Jacobo París Alape “Charro Negro”, se oponen a actuar en concierto con el gobierno conservador y se aleja de la dirección liberal, para el año 53, se unieron al comando comunista de El Davis, los alzamientos armados en el Tolima se dividieron entonces entre Limpios (Liberales) y Comunes (Comunistas), además de los grupos conservadores “Pájaros” que hacían presencia en la región actuando en connivencia con el Estado. Sin embargo, la división con los liberales los lleva a desplazarse del Davis, junto con sus familias, en las Columnas de Marcha. Se fueron ubicando cada vez más al sur del departamento. (Moreno, 2011:49).

Durante este periodo se presentan las masacres de Ortega, Natagaima, Villarica y Chaparral, en el norte del departamento se contaron en miles las víctimas. Simultáneamente las guerrillas en el país mantenían fuertes acciones contra el Ejército Nacional. La violencia creciente luego del asesinato de Gaitán se acentuó durante los gobiernos conservadores que le subsiguieron, los vacíos de poder y la guerra civil lleva al nombramiento del General Gustavo Rojas Pinilla en la presidencia.

En 1953 durante el gobierno militar de Rojas Pinilla, se decreta una amnistía general a la que se acogieron varios grupos de filiación Liberal.<sup>20</sup> La amnistía incluía la posibilidad de regresar a las parcelas para los

---

<sup>19</sup> Compuesta por los Loaiza, los Rada, los García, los Ospina y Pedro Antonio Marín.

<sup>20</sup> Los grupos de Mariachi, Cardenal, los Borja, Veneno, los Loaiza y Juan de la Cruz Varela fueron algunos de los amnistiados.

liberales, el cese de la persecución penal y proyectos para el trabajo agrario. Así lo afirma en una entrevista realizada a un líder agrario de la época, Gerardo Gonzales,

“Nuestro día después que pasaba trabajando en el azadón, entonces ya nos tocó con las armas en las mano entonces ya la pelea común y corriente pero también se estudiaba, se obligaba a estudiar y nos llegaba del partido comunista mucho folleto, sobre la lucha por la tierra, el programa agrario, o programas de la salud y etc. Entonces era casi una obligación de todos nosotros leer esos documentos y eso se leía el documento y luego se hacía la reunión de guerrillas y se hacía una discusión política, todas las semanas había, o por las noches se hacía una exposición política y se le ponía tareas a otros compañeros también guerrilleros pero ya con cierto grado de militar y se les ponía tareas, a usted le corresponde tal tema y cada uno tenía la obligación de leer el tema que se le había impuesto para exponerlo después en la reunión; y luego entonces llegó la entrega que hubo, que no fue entrega sino un convenio en el 53 con Rojas Pinilla, en el gobierno de Rojas Pinilla, entonces de ahí que sobre eso después es que seguimos ya a la organización...”

Se presentaron incumplimientos en la amnistía, no se desarrollaron los proyectos agrarios, muchos liberales no pudieron regresar a sus predios, pues ya se encontraban ocupados, surgieron grupos conservadores armados en las zonas antes ocupadas por los liberales y algunos de los amnistiados fueron asesinados.

Los limpios continuaron la persecución contra los comunes, ahora con clara colaboración del Ejército. Los comunes tomaron la decisión de incorporarse a los movimientos armados regionales, se establecieron relaciones entre los distintos comandos guerrilleros. De acuerdo con Medina (1986) se establecen entre Marquetalia y Río Chiquito comandados por Ciro Trujillo. Al otro lado en las laderas de la cordillera oriental, articularon en Villarrica, cuyo comandante, Alfonso Castañeda, más conocido como comandante Richard, coordinó las columnas de marcha o guerrillas rodadas, que se desplazarían después de los bombardeos del 1955<sup>21</sup> a las selvas del Pato y el Guayabero (González, 1992). Un destacamento se dirige también al norte del departamento entre el Líbano, Santa Isabel y Santa Teresa donde se encontraba un grupo en armas que no se amnistió. Esto llevó en la práctica a un estado similar en la confrontación entre las guerrillas, la misma incertidumbre sobre las tierras y la continua afectación a los campesinos, abigeatos, desplazamientos y quemas de viviendas.

---

<sup>21</sup> Para ampliar esta información observar: APRILE, Jacques. *La crónica de Villarrica*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1991.



En 1958 finalizó el periodo de dictadura dirigido por Gustavo Rojas Pinilla, se conformó el Frente Nacional con la intención de poner fin al largo conflicto bipartidista que despobló el campo colombiano. En este acuerdo los partidos Liberal y Conservador se comprometieron a turnarse el poder y a repartirse la burocracia en estricto equilibrio, para evitar una nueva ola de violencia, así fue elegido Alberto Lleras Camargo como primer presidente del Frente Nacional.

Esto dio paso a nuevas conversaciones con las guerrillas del Tolima, llegan a los acuerdos de 1958 de los que nacen la Comisión Especial de Rehabilitación y a través de esta el Plan Nacional de Rehabilitación. Con estos se hicieron importantes inversiones públicas en el departamento, carreteras, aeropuertos, comercialización de café y titulación de predios baldíos. Para 1959 de los cinco departamentos priorizados en rehabilitación el departamento del Tolima fue el que mayor inversión pública tuvo (Jaramillo, 2011).

El Estado articuló con los grupos de autodefensa liberal y comunista, usando a encargados de estos grupos para cumplir funciones de intermediarios de la política de tierras, encargados campesinos de definir la tierra baldías que posteriormente era adjudicada por el Estado; en ocasiones la asignación de tierra a colonos campesino se hizo sobre tierra que previamente era ocupada por indígenas de la región, situación en la que no intervenía el Estado. En el proceso de adjudicación de tierras los amnistiados de filiación comunista percibieron desigualdad entre la cantidad de tierra adjudicada, en comparación con la asignada a los liberales (Alape, 2004).

El programa de amnistía incluyó la cedulación de campesinos por la registraduría, se promovió la bancarización de los excombatientes, se gestionaron créditos de vivienda y compra de tierra. La guerra cesó en el departamento, pero proliferó el acaparamiento de tierras, el abigeato y la vandalización de excombatientes tanto liberales como comunistas.

Para el año 1959 Manuel Marulanda Vélez "Tiro Fijo", fue contratado como Inspector de Policía en la vía que conduce desde el Carmen hasta Aleluyas esta vía se ubica en el corredor Palermo – Planadas. De acuerdo con la historia fundacional de las FARC, el periodo de paz se rompió en 1962 cuando fue asesinado Jacobo Prías Alape "Charro Negro" en el corregimiento de Gaitania; lo que hizo que el movimiento agrario de Marquetalia se convirtiera en autodefensa regular con influencia comunista, en respuesta el Estado apoyó con armas a grupos campesinos de tendencia liberal y dio comienzo un nuevo proceso de confrontación (Molano, 2014).

Esta presencia de los comunistas en Gaitania generó conflictos interétnicos con los indígenas Nasa que se encontraban en la región, el ejército aprovecho esta situación, formó militarmente a los indígenas y les dio armas para que confrontaran a la guerrilla, la consecuencia fue una guerra en la región en la que

morían los indígenas y los campesinos en armas; este conflicto solo se resolvió hasta 1996 cuando se firmó el primer acuerdo de paz entre una comunidad (Gómez y Ramirez,2018:241).

Lo siguiente fue la aclimatación de la ofensiva militar del Estado, Álvaro Gómez calificó los territorios de asentamiento de los amnistiados como “Repúblicas Independientes” y con esto se selló su suerte. La autodefensa campesina tomó la decisión táctica de convertirse en guerrilla móvil y trazó rutas de comunicación entre Marquetalia y Río Chiquito. No hay certeza de cuál fue la dimensión del ataque a Marquetalia, el Estado asevera que fueron 1.200 hombres y la guerrilla estima que fueron cerca de 16.000.<sup>22</sup>

Una vez concluidos los operativos militares contra Marquetalia las autodefensas campesinas no fueron eliminadas, esta se movió con rumbo a Río Chiquito,<sup>23</sup> se reagruparon y realizaron la primera Conferencia Guerrillera<sup>24</sup>. Entre 1964 y 1965<sup>25</sup> se reunieron los delegados de los grupos guerrilleros del departamento del Tolima, el Huila y el Cauca para crear lo que se denominó Bloque Guerrillero del Sur. Expiden el Programa Agrario de los Guerrilleros de Marquetalia y desde allí desarrollan su ideario político, en este se encuentra la agenda del movimiento guerrillero para la política pública rural, sin embargo, su influencia en la misma fue muy baja.

Luego del ataque a Marquetalia el ejército preparó el asalto a Río Chiquito, el combate se hizo efectivo a partir de septiembre de 1965 y los grupos de guerrilleros se disgregaron por los departamentos del Valle del Cauca, por el Huila, el Meta y Caquetá., pero la zona Marquetalia y en general el Tolima estuvo sin presencia de las FARC hasta la década de 1980. (Moreno, 2011:54)

María Victoria Uribe caracteriza el conflicto en el Tolima, entre 1949 y 1964, desde la masacre contra los pobladores rurales, registrando 236 masacres registradas judicialmente o a través de la prensa. En estas las víctimas eran hombres, mujeres y niños, sin distinción, la mayoría de las masacres tienen como autor a la policía “chulavita”, a bandoleros conservadores y liberales. (Uribe, 1990:116-130)

---

<sup>22</sup> De acuerdo con la investigación de Alfredo Molano. El Sargento Gregorio Fandiño, del Ejército Nacional quien participó de la operación aseveró que fueron 3.375 militares los participantes del operativo. Ver en: Molano, Alfredo. “Asalto a Marquetalia....”. El Espectador.

<sup>23</sup> Actualmente Río Chiquito queda aproximadamente a dos horas de camino del municipio de Nátaga por carretera terciaria, sin pavimentar y en motocicleta.

<sup>24</sup> La conferencia Guerrillera se establece como el máximo escenario de decisión de la guerrilla de las FARC. En palabras del grupo guerrillero “Las FARC-EP se rigen para su actividad política y militar por las conclusiones de sus Conferencias Nacionales, por sus Reglamentos, Estatutos, Normas de Comando y por los lineamientos del Plan Estratégico aprobado por la Conferencia”. Extraído de FARC EP - ¿Qué es la Conferencia Nacional de los guerrilleros? Se puede consultar en: <https://www.farc-ep.co/octava-conferencia/que-es-la-conferencia-nacional-de-guerrilleros.html>, consultado el 12 de noviembre de 2017.

<sup>25</sup> No hay concordancia en la fecha en los documentos consultados. Aun cuando la historia oficial de las FARC manifiesta que esta se realizó a finales del año 1965, la autobiografía de Ciro Trujillo la ubica a finales del mes de septiembre de 1964.

La Secretaria de Agricultura del Departamento del Tolima evaluó que entre 1949 y 1956 fueron desplazadas 321.651 personas, el 2,61% de la población. Concluía también que existían 93.822 propiedades, pertenecientes a 75.318 propietarios; de las cuales 40.176 propiedades, pertenecientes a 32.400 propietarios fueron abandonadas de forma permanente o transitoria (Secretaria de Agricultura del Tolima, 1985, citado por Rincón, 2005:405). En el Tolima fueron asesinadas 30.912 personas en razón a la violencia entre 1946 y 1957. Para el año 1966 hay autores que establecen 54.900 parcelas abandonadas en razón a la violencia, lo que permite observar la continuidad del desplazamiento rural y de la violencia en el departamento, para el mismo año se calculan 35.251 personas muertas en razón a la violencia (Berquist, 1998, citado por Rincón, 2007:409).

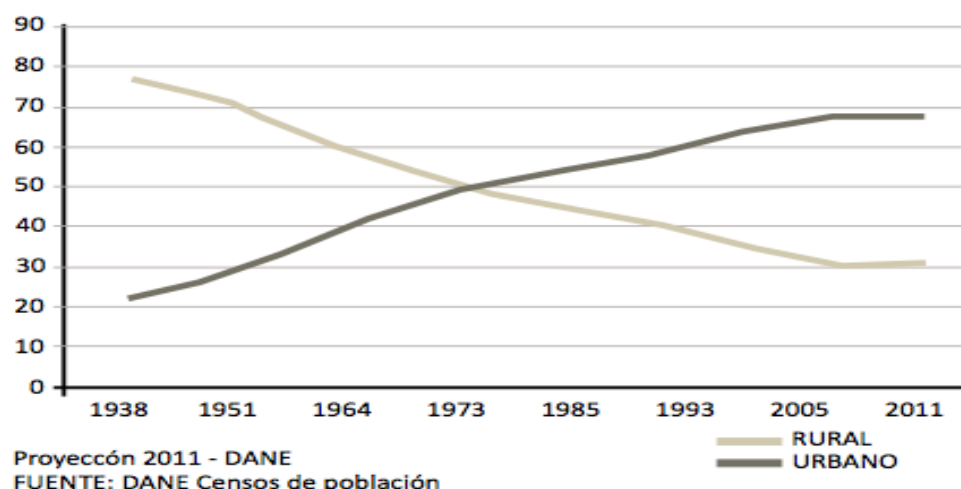
### **2.3 Reforma rural y movimiento agrario, la correlación de los sujetos sociales**

El recrudecimiento de la violencia en el Sur oriente y Sur occidente del Tolima, provocó migraciones continuas de la población hacia las fronteras agrícolas que prometían ser lugar de tierras sin conflicto. De allí salieron las migraciones más numerosas a poblar los departamentos del Huila, Caquetá y Meta en los 60. Se hace recurrente en los antecedentes de poblamiento de estas regiones, las referencias al departamento del Tolima y especialmente al sur y oriente de éste como lugar de origen de los colonizadores.

Simultáneamente a los procesos de violencia, se observa un acelerado cambio demográfico entre la población rural y urbana. El DANE evidencia que en 1938 el 75% de la población estaba ubicada en áreas rurales y el 25% en zonas urbanas; treinta y cinco años más adelante, en 1973, la mitad de la población era urbana y la otra mitad rural. Treinta y ocho años más tarde, en el 2011, se estima que solo un 30% de la población tolimense vive en el campo mientras que el 70% restante son habitantes urbanos.

#### **Gráfica no. 1. Tolima distribución de la población 1938-2011.**

### Tolima distribución de la Población



Gráfica 1 Tolima distribución de la población 1938-2011.

El cambio demográfico y la violencia no implicaron disminución de la población en el departamento, pues esta continuó creciendo, entre 1938 y 1985 se multiplicó por dos el total de la población y la mayoría de esta ya vivía en zonas urbanas. Es importante hacer la salvedad de que el proceso de despoblamiento rural si bien se da en términos porcentuales, cuando se observa el valor absoluto de la población es relativo pues la cantidad de habitantes en términos reales crece. Así la población rural en 1938 era 75% y representaba 410.847, en 1973 la población rural era el 50% del total y representaba 478.596,7 personas. A Partir de 1985 el número de población rural si empieza a descender en términos numéricos y no solo porcentuales.

Tabla N°. 1. Población Tolima 1938-1993

Población Tolima 1938 - 1993 <sup>26</sup>								
Año	1.938	1.951	1964	1973	1985	1993	2005	2013
Población	547.796	712.490	841.424	957.193	1.142.220	1.286.078	1312304	1.400.140

Tabla 1 Población Tolima 1938-1993

Fuente: Rocío Munrad para la CEPAL y DANE.

Haciendo la salvedad del despoblamiento rural como un proceso continuo, se deben tener en cuenta elementos importantes como la gran ola de migración rural- urbana que se da entre 1938 a 1973, producto

<sup>26</sup> Esta serie de datos proviene de los censos nacionales de población y las cifras son tomadas del texto Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia elaborado por Rocío Munrad para la CEPAL, Chile 2003. Debe anotarse que tiene diferencias respecto al total de la población con las cifras del DANE en los CENSOS de 1985 y 1993, de cerca de cien mil habitantes.

de la violencia bipartidista, el escalamiento del conflicto hasta la formalización de los grupos armados ilegales insurgentes, la caída de los precios en los ingresos por exportaciones cafeteras y el fomento de las actividades industriales desde el Estado, que se convirtieron en una fuente de empleo particularmente la iniciativa textil (Pineda,2014; Forero,2003:4). En una entrevista realizada en el año 2017 por propia cuenta el señor Ernesto Echeverri, un campesino del Líbano Tolima, él lo describe así:

“Hay regiones que se están quedando solas por lo retirado por lo aislado y como todo mundo busca es vivir cerca al pueblo, que los recoja el carro cerca de la casa, que haya luz y haya de todo, por eso es que se está desertificando el campo...Eso si no entiendo yo, un solo cliente recogiendo todas las tierras porque a lo primero era muy poblado porque eran fincas y finquitas y fincas y fincas y fincas, fue don Arcesio Parra el que recogió todo esto y de aquí pa’ allá también recogió Don Arcesio Parra, ah! Entonces lo volvió todo esto una sola finca para él, entonces empezó a tumbar las casas y de todo para dejar solo potreros... Eso está solo, no ve que por ahí no hay nadie, ya no hay vecinos por ahí los vecinos son los Parra en todo, todo, de eso será por ahí hace 30 o 40 años”.

Parte de la nueva dinámica rural estuvo impulsada por la expedición de la Ley 135 de 1961<sup>27</sup> de Reforma Agraria, mediante la cual se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, que tenía como objetivo administrar las zonas baldías, extender el ejercicio del derecho a la propiedad, “...eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rustica o su fraccionamiento antieconómico” (art

---

<sup>27</sup> Acá el articulado motivo de la ley integrada en el capítulo primero: Artículo 1º. Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta Ley tiene por objeto:

*Primero.* Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

*Segundo.* Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

*Tercero.* Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

*Cuarto.* Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

*Quinto.* Elevar el nivel de la vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y, conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

*Sexto.* Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

1), fomentar la explotación de tierras improductivas y aumentar el volumen global de la producción agrícola.

La movilización social agraria en el departamento adquirió particular relevancia durante las décadas del 60 y 70 gracias al proceso que se desató a partir de la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC-. La ANUC fue una creación del gobierno del presidente Carlos Lleras R. en 1967, como instrumento organizacional de los beneficiarios del INCORA para materializar sus programas de desarrollo rural y reforma agraria, los cuales no habían despegado debido a la dura oposición de los hacendados. El proceso estuvo acompañado de un intenso clima de agitación y controversia entre quienes admitían el proceso de reforma agraria y transformaciones rurales y quienes se oponían decididamente a éste.<sup>28</sup>

A partir de esta se dieron diferentes planes en el departamento, que buscaban reorientar las relaciones y la estructura social agraria. Los resultados fueron insuficientes debido a distintos factores como la decidida oposición de los grandes propietarios, en compañía con la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), quienes consiguieron obstruir la aplicación de lo esencial de la reforma agraria en el departamento,<sup>29</sup> que era liderada en su momento por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. El Incoder<sup>30</sup> (2013) concluyó que la política agraria en las décadas del 60 y 70 no logros sus objetivos, pues:

El objetivo de dotar de tierras a los arrendatarios y aparceros no generó el impacto deseado. En cambio, significó un retroceso y un empeoramiento de la situación de los campesinos, pues los propietarios reaccionaron desalojándolos de sus predios, para evitar que solicitaran la adjudicación de las tierras... (p. 18)

---

<sup>28</sup> Para profundizar en este tema se puede revisar la copiosa literatura con autores como: MACHADO, Absalón. El papel de las organizaciones en el desarrollo rural. *Red de bibliotecas virtuales deficiencias sociales de América Latina y el Caribe (CLACSO)*. Agosto, 2000. MEDINA, Medófilo. La resistencia campesina en el sur del Tolima. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, 1986, p. 233-267. MEDINA, Medófilo. *Historia del partido comunista de Colombia*. Centro de estudios e investigaciones sociales, 1980.

<sup>29</sup> De acuerdo con José Jairo González en su texto inédito "Territorio, Poder y Conflicto en el Huila" escrito en marzo del 2001, para el año 1982, el clima era tan adverso a las políticas redistributivas de la Reforma Agraria, que tuvo que intervenir uno de los históricos líderes del conservatismo, el Dr. Rafael Azuero Manchola para convencerlos de la necesidad de viabilizar la política de tierras puesta en marcha por el gobierno del Dr. Belisario Betancourt. Según lo citado por González decía el Dr. Manchola ""Yo no he llegado a este recinto con el ánimo de concurrir a una asamblea de vanidosos propietarios y oligarcas de tierras, que engreídos con lo que tienen o con un criterio egoísta, se sientan sobre sus propiedades a mirar celosamente que nadie se las pise y que no se les desmorone un solo pedazo de tierra y un solo terrón de sus linderos. Yo he venido con la convicción de que ustedes han formado esta Asociación para que colabore en la marcha del país. Que no es antagonica con el interés de los usuarios, también agremiados. Yo no encuentro antagonismo entre las aspiraciones de los usuarios y de las de los terratenientes".

<sup>30</sup> Institución estatal que remplazo al INCORA, cuando cambia el marco referencia de la reforma agraria hacia el desarrollo rural.

El movimiento agrario continuó su lucha a través de una movilización de recursos, centrada en gran parte en la protesta social, los campesinos concentraba sus demandas en parcelación de tierras, pues muchos campesinos no tenían tierra, otros poseían tierra insuficiente y muchos otros tenían tierra improductiva o de difícil acceso; la demanda entonces no era solo de adjudicación de tierra baldía sino de acceso a tierras de calidad para la producción y con acceso a bienes públicos rurales como escuelas, puestos de salud y vías. La situación se mediaba por la guerra de los limpios contra los agraristas, los latifundistas defendiendo las haciendas y los campesinos organizados actuando en acción colectiva. (Mora y Ortiz,2011:173-195)

De acuerdo con Silvia Rivera Cusicanqui (1987). parte importante de la estrategia de la ANUC era la toma de tierras, en acciones que no estaban determinadas por la influencia univoca de un solo partido, sino que se observaba la presencia de ideologías que iban desde el liberalismo al comunismo, con algunos liderazgos cercanos a los movimientos armados en conformación.

Es importante reafirmar que la incidencia del movimiento guerrillero sobre el movimiento agrario era menor, esencialmente por el grado de debilidad en el que se encontraba, no en razón a la legitimidad que le asistía. En cambio, algunos líderes guerrilleros amnistiados participaron de los procesos políticos en la región, donde cabe destacar el caso de Juan de la Cruz Varela, quien desde el oriente del Tolima y el Sumapaz forjó un movimiento político que incluía a comunales, concejales y él mismo se hizo diputado de la asamblea Departamental de Cundinamarca (Mora y Ortiz, 2011: 173-195). En la práctica esto significaba un desafío del movimiento campesino al Frente Nacional, aun cuando se presentaban a las elecciones en las listas Liberales.<sup>31</sup> Sin embargo si anuncia el uso de nuevas estrategias para la intervención en los problemas públicos, en definitiva, una ampliación del repertorio de recursos del actor social y con esto el aumento en la incidencia en la actuación de los decisores.

Aunque el objetivo de la política pública no se cumpliera plenamente, esta confluencia de factores entre posicionamiento del problema político en la agenda política, movilización de capitales y recursos en una estrategia con metas claras, localización de mediadores, incidencia en espacios de decisión y voluntad política del decisor condujo en este periodo, particularmente entre 1962 y 1974, a la mayor cantidad de área baldía adjudicada en el marco temporal analizado (1903 -2012). En total se adjudicaron 309.518 hectáreas, que significaron el 41,9% del total de área adjudicada en los 109 años analizados, estas adjudicaciones si bien beneficiaron muchos pequeños y medianos campesinos, fue altamente excluyente como se demostrará en el capítulo siguiente.

---

<sup>31</sup> El movimiento agrario también apoyó electoralmente a Alfonso López Michelsen, del Movimiento Revolucionario Liberal -MRL-, el cual logró una curul en la Cámara de Representantes.

En la década del 70 la colonización mantenía sostenida en el comercio de maderas alto andinas, las maderas que más se comerciaban eran el Chaquiro, el Pino Romerón y los cedros, esta madera se extraía con el apoyo de comerciantes de las capitales, quienes ponían a disposición de los aserradores mulas y remesa. Luego de la extracción de la madera el comerciante se quedaba con la tierra y los aserradores en ocasiones se asentaban en una porción de terreno desmontado. Así la dinámica de colonización y adjudicación de baldíos traían consigo un proceso de deforestación descontrolado, que, de forma involuntaria, como externalidad, derivaba de las decisiones de gobierno.

El congreso aprobó la ley 35° d 1982, bajo la cual se amnistiaba a los insurgentes que dejaran las armas ante el Estado, esta ley permitía continuar con los lineamientos de la Comisión Nacional de Rehabilitación, la cual diseñó los lineamientos del Plan Nacional de Rehabilitación nombrada por Turbay mediante el decreto 2358 de 1981, la que dio continuidad a la política de rehabilitación que Darío Echandía, siendo gobernador, dinamizó de manera especial en el sur del departamento (Decreto No 1718, 1985).

Este fue el marco sobre el que aumentaron nuevos cultivos en los baldíos recientemente adjudicados, especialmente de café, que tenía un nuevo impulso con la Federación Nacional de Cafeteros y los Almacenes Generales de Depósito de Café -ALMACAFE-. Sin embargo, los cultivos se promovieron especialmente a través de créditos agrarios con el sector bancario, que se respaldaba con los bienes de los cultivadores como prenda de garantía<sup>32</sup> (Rincón, 2007:414-417). El aumento de los cafeteros trajo la proliferación de las sedes del comité de cafeteros y de la cooperativa de caficultores. Esto coincidió con el aumento de los precios de café en el mercado internacional, el aumento de la expectativa promovió las plantaciones, se aumentó la siembra de café en las montañas del Tolima, mayor deforestación y naturalmente mayor endeudamiento de los campesinos. El fenómeno fue generalizado de norte a sur y de occidente a oriente del departamento, aunque tuvo especificidades subregionales (Rincón, 2007:415), Excluyendo las zonas planas, en las cuales se promovieron los cultivos agroindustriales de cereales.

El cierre de esta etapa del conflicto y su incidencia en la regulación de la propiedad de la tierra, a través de procesos de adjudicación de baldíos y de la legalización de las tierras abandonadas durante la violencia, promovieron un auge económico asociado a la tecnificación del café, a la expansión del cultivo y al ingreso en la producción de tierras que antes se encontraban alejadas de este. Este auge cafetero, tuvo un balance medianamente estable durante la vigencia del pacto entre países productores de café, que fijaba el precio en el mercado internacional, el cual duró hasta 1989.

---

<sup>32</sup> Rincón (2005) manifiesta que los principales bancos en la región fueron el Banco Cafetero, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco de Colombia y el Banco de Bogotá



La tecnificación de los cafetales, dirigida desde la FNC, implicó la tumba de sombrío, frutales y otros cultivos asociados hasta entonces, así como la eliminación de las variedades de café existentes en la región para establecer la Variedad Colombia. Durante los 80 se expandió agresivamente la Broca y la Roya por los cafetales, para la década de 1990 el 73,23% de los cultivos se encontraban contaminados, lo que sumado al fin del pacto internacional del café y con este a la caída del precio internacional, llevó a los cultivadores a una grave crisis.

Los cafeteros se organizaron en varias expresiones gremiales como la Unión Cafetera y Aprocafé, las cuales se fusionaron dando nacimiento a la Unidad Cafetera Nacional. Se organizó la Asociación de Pequeños y Medianos Agricultores Cafeteros -APEMACAFE-, esta organización articuló expresiones obreras y sindicales, así como a pequeños cultivadores de otros productos y da origen a la Asociación de Pequeños y Medianos Agricultores del Tolima -ASOPEMA-. Los cafeteros, que se endeudaron con el sector bancario para tecnificar sus cultivos, decidieron dejar de pagar sus deudas a los bancos “cultura del no pago”, así lo recibido por la venta del café era invertido en venenos contra la Roya y la Broca, abonos agrícolas y pago de trabajadores.

Esta política trajo consigo otra externalidad negativa, el incremento de las deudas de los productores, las cuotas atrasadas, más los intereses de mora se sumaban permanentemente como capital inicial, sobre el cual se recalculaba la deuda del productor; en poco tiempo las deudas duplicaban el capital adquirido inicialmente por los campesinos y los bancos iniciaban procesos de embargo. Eran miles los inmuebles para embargo y fueron muchos los campesinos que perdieron los predios, algunos de los cuales habían sido adquiridos pocos años antes mediante la adjudicación de baldíos y/o el Plan Nacional de Rehabilitación. Esto desembocó en el paro cafetero de 1995, el cual solo finalizó cuando el gobierno firmó los acuerdos de condonación de deudas y de inversión en las parcelas campesinas.

#### **2.4 La disputa de soberanía en las cordilleras del Tolima, grupos armados ilegales y economías ilícitas.**

El crecimiento de la guerrilla y su consolidación como actor capaz de disputar la soberanía al Estado solo fue posible por la suma de factores que le permitieron concentrar la coerción y acumular capital (Tilly, 1992), en dos procesos que se reproducen con su crecimiento, a mayor concentración de coerción mayor acumulación de capital.

Este proceso solo es posible a través de unas condiciones particulares, que en el Tolima se encontraron en los orígenes de la población, las practicas productivas existentes, la historia relativamente homogénea que permitió la creación de mitos fundacionales como y de hitos que vinculaban a la insurgencia a estos. Pero además existían factores objetivos como la violencia en la construcción de territorio y propiedad, ya narrada, la existencia de una población rural con altos niveles de pobreza, el incumplimiento estatal de

sus obligaciones de hacer efectivos los derechos de la población y el surgimiento de los cultivos de uso ilícito que derivaron en un apogeo económica de la región.

No hay consenso sobre la manera en la que llegó la amapola, para los pobladores que fueron cultivadores o cosechadores de la región alguien sembró, el cultivo dio rentabilidad y la semilla se fue propagando. Juan Guillermo Ferro demuestra como la amapola se diseminó a partir de 1984, con semillas traídas desde haciendas cocaleras del departamento del Meta. Propagación en la que relaciona al Cartel del Norte del Valle, pues este se convirtió en el principal comprador (Ferro et al, 1999).

En 1987 el café tuvo una crisis importante ligada a la caída de los precios del producto, que varió de \$196,69 centavos de dólar la libra a solo \$116,10 centavos de dólar la libra en el mercado internacional. (FNC, 2017). Este hecho sumado a la proliferación de la broca, estimularía el cultivo ilegal. Simultáneamente hubo crisis con otros productos de comercio local, cayeron los precios del frijol y el lulo sería atacado por un hongo conocido bajo el nombre de “collera”, “gota” o “pasador”, escenario que configuraría condiciones propicias para el aumento del cultivo de amapola (González y Briceño, 2002).

Para los años 90 el cultivo ya se había proliferado de forma ostensible y fue impulsado por varias coincidencias económicas. Es posible que el auge se relacionara con la crisis cocalera explicada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) en el libro “La tierra no Basta”:

En 1978 el costo para producir un gramo de pasta base era de 100 pesos y se vendía en el mercado a 1.200 pesos el gramo, lo que promovió la generalización del cultivo. Este auge duró hasta 1982, cuando el precio cayó abruptamente y bajó a 90 pesos el gramo, lo que provocó pérdidas en muchos de los cocaleros ya que el costo de producción era de 100 pesos el gramo (P. 212).

Mientras tanto la amapola reportaba ascensos hasta los \$1.800 pesos por gramo; lo que quiere decir que el valor del kilo de pasta base de coca se encontraba en \$ 90.000, mientras el kilo de mancha de amapola se comercializaba por \$ 1'800.000. Para los jornaleros también resultó un negocio atractivo pues el día de trabajo se pagaba en aquella época a \$ 2.200 pesos, pero realizar un trabajo más ligero en los cultivos de amapola representaba un jornal de \$5.000 pesos.

Con el cultivo de amapola llegaron también oleadas de cultivadores y trabajadores atraídos por la bonanza, muchos de ellos provenientes del Caquetá, quienes generalmente adquirieron tierra para cultivar de dos maneras: la primera era entrar a tumbar monte para posteriormente quemar y sembrar la chagra de amapola en espacios que por lo general rondaban entre 2 y 3 hectáreas, la segunda era tomar en arriendo predios que tuvieran las condiciones apropiadas pagando precios de alquiler por el periodo de cosecha. Entonces la economía ilícita fue motivadora de un proceso de colonización, pero con características sociohistóricas distintas, aún así el cultivador guarda en la mayoría de los casos la identidad campesina,

pero estos no tenían la intensión de titulación de la tierra, sino como en las bonanzas económicas una intención extractiva.

El sur del Tolima era uno de los epicentros del cultivo de amapola, que se podía establecer en alturas entre los 1.800 y los 3.200 msnm, propicio por la geografía de la Cordillera Central, el cultivo definió parcialmente el uso del suelo aumentando la deforestación y en ocasiones compitiendo con la caficultura. González y Briceño (2002) evidencia como en el municipio de Planadas:

en el año 70 cerca de 140.000 hectáreas de bosque, 1.000 en ganadería y 50 en cultivos ilícitos. Hacia 1992, momento de auge de la amapola, se registraban poco más de 120.000 hectáreas de bosques naturales, 3.000 en ganadería y 2.000 de cultivos ilícitos, especialmente amapola. (sin paginar)

El auge del mercado amapolero inicio cuando no existía regulación de la amapola como cultivo de uso ilícito, entonces, la colonización de la cordillera creció de forma ostensible, talando y cultivando áreas en promedio de 2.000 has al año en una dinámica que se mantuvo hasta el año 1996. (González y Briceño, 2002)

La amapola se transformaba en Morfina y Heroína, también nombradas como M y H, el precio del producto se multiplicaba cada vez que se “volteaba la mancha”<sup>33</sup>. La amapola transitó de una variedad de producción a 9 meses, a producción de 7 meses y finalmente se implementó en la región una que producía a los 4 meses de siembra.

Lo que aseguró un mercado ágil y una bonaza económica, que se manifestaba en consumo rápido y derroche. Aumentaron los comercios de víveres, billares y consumo de alcohol, así como el acceso a bienes materiales representados en motocicletas que remplazaron los caballos. Esto aumentó también la tenencia de armas en la población, lo que condujo a un incremento de la violencia, el pillaje y las vendetas, en un conflicto social protagonizado por arrendatarios foráneos, rayadores,<sup>34</sup> y familias locales.

Si bien desde la Tercera Conferencia Guerrillera, en 1969, las FARC-EP se trazaron como estrategia retomar la presencia militar en el departamento del Tolima, el planteamiento del Ejército no le permitió el acceso a la región. Fueron los desarrollos de la Séptima Conferencia Nacional Guerrillera, en 1982, con la conformación de los Bloques de Frentes, comandancias, planes y direcciones, lo que les permitió crecer alrededor de los grandes centros urbanos y aumentar las milicias.

---

<sup>33</sup> Nombre que se le daba al proceso químico de transformar la mancha de amapola en heroína o morfina.

<sup>34</sup> Aquellos que cumplen el oficio de rayar el bulbo de la flor de amapola en su punto de maduración, con el fin de extraer un líquido de consistencia lechosa, que se puede entender con el oficio símil de raspar en el cultivo de coca.

En la década del 80 la guerrilla no tenía las condiciones para establecer un Bloque de Frentes, en razón a los pocos hombres en armas y a la debilidad de la estructura guerrillera. Para 1983 se reporta la existencia de dos frentes en el departamento del Tolima, el 21 y el 17, para 1993 estos se habían desdoblado y daban lugar a los frentes 25, 66 y 50, los que dieron nacimiento al Comando Conjunto Central que tenía como área los departamentos del Huila, Tolima y Quindío. El desarrollo militar de las FARC en el departamento se dio bajo la comandancia de Adán Izquierdo, nombre que tomaría el Comando Conjunto Central luego de su muerte. (Fiscalía, 2016)

La relación de las FARC con el narcotráfico se dirigió a la concentración de la violencia y la legitimación de la coerción, de tal manera que limitó el uso de las armas y las riñas, tanto entre los cultivadores de amapola como en el resto de la población. Impuso sanciones con penas más o menos ciertas, dirigió la resolución de conflictos por intermedio de sus comandantes y también validó las conciliaciones realizadas por las Juntas de Acción Comunal. (Aguilera, 2000) En este ejercicio suplantó las labores del Estado, disputando el monopolio de las armas, administrando justicia y en ocasiones realizando inversión pública, evidenciando que no todos los territorios nacionales eran constituidos por la territorialidad de Estado y sobre todo evidenciado que podía ser suplantado.

Para finales de los 80 el Ejército de Liberación Nacional -ELN- se desplegó en el departamento con el Frente Sur-Occidental, el cual se posesionó en el norte del departamento y logró mantener presencia en el área del Parque Nacional Natural de los Nevados, con cercanía a municipios importantes como la capital del departamento y el Líbano. Por su parte los "Limpios" se organizaron como autodefensa del Rojo Atá, que surgió entre los ríos Atá y Saldaña, como resultado de las Juntas Cívicas Sociales de Seguridad promovidas por el Ejército Nacional. (Gómez y Gonzales, 2015: 15)

El Centro Nacional de Memoria Histórica relaciona de forma detallada las familias que componían a los grupos de los "Limpios" con las autodefensas del Rojo Atá, posteriormente con las Convivir y parcialmente con la conformación del Bloque Tolima (CNMH, 2017: 66-77), el CNMH también destaca el papel del Estado en la conformación de estos grupos, quienes, aunque concentraban coerción y acumulaban capital no le disputaban soberanía al Estado. Las FARC y el Rojo Atá en cambio sí tenían espacios en disputa, particularmente en el interés por acceder a la economía de la amapola en la región sur del Tolima, mientras en el norte del Tolima y sobre la cordillera central, los cultivos de uso ilícito no proliferaron.

Los narcotraficantes que estaban vinculados al cultivo de amapola establecieron grupos paramilitares especialmente en los municipios de Espinal y de Ibagué (CNMH,2017:88). Estos grupos nacieron

parcialmente de las autodefensas liberales, que mutaron al Rojo Atá; el cual muta en las Convivir,<sup>35</sup> creadas por el Estado en 1994 y autorizadas por el mismo para conseguir armamento privativo de las FFMM.<sup>36</sup> Estas se mantienen legales hasta el año 1997, cuando la Corte Constitucional declara parcialmente inexecutable el decreto de conformación. Luego parte de estas estructuras pasan a conformar el Bloque Tolima, que aglutinó las expresiones de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, el Bloque Centauros y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (Gómez y González, 2015: 25-27). El Estado intentó cerrar el retorno de las guerrillas a las cordilleras mediante la promoción de inversión rural, la compra de tierras y la adjudicación de baldíos, fue promulgada la ley 30 de 1988 en la cual se reglamentó la participación de los sujetos sociales agrarios en los Comités Consultivos regionales y nacionales del Incora, en estos fueron reconocidos los hacendados, los terratenientes y los campesinos. En virtud de esto en el Tolima hubo un importante movimiento de parceleros que se organizó en la ANUC y a través del cual se lograron compras directas de tierras para parcelaciones a campesinos, sin embargo, se desconocen los resultados exactos de este programa. Esta norma, además, avanzó en el reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres en la adjudicación, si bien bajo las normas previamente mencionadas también hubo adjudicaciones a mujeres solo con la ley 30 se hace explícito el derecho (CNMH, 2016).

Durante el periodo 1990 y 1998 el cultivo de amapola se estabilizó, pero los precios de compra oscilaron de manera importante, los cultivadores aprendieron a “voltear” la mancha y a sacar la morfina, lo que incrementó las ganancias en el momento de la venta (Gonzales y Briceño, 2002). La presencia del cultivo, la existencia del grupo armado y su fortalecimiento, así como la intención de la población de establecerse en la región, llevó a un ordenamiento de la propiedad en la que intervinieron tanto las juntas de acción comunal como el grupo armado, así en la región funcionó un sistema de referencias según el cual los pobladores que llegaban a la región debían venir recomendados por las JAC de la zona de procedencia o por pobladores de la región misma.

Este escenario tenía como telón de fondo la apertura económica, que impulsaba el presidente Cesar Gaviria, pero no solo la apertura, sino un amplio proceso de diálogo nacional con los grupos insurgentes que venía desde el gobierno de Virgilio Barco con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, pero que cerró con el acuerdo constitucional de 1991 al cual se sumaron el M 19, el EPL y el Movimiento Armado Quintín Lame, no así las FARC y el ELN

---

<sup>35</sup> Decreto Ley 356 de febrero 11 de 1994. Por el cual se expide el estatuto de vigilancia privada.

<sup>36</sup> En el Tolima existieron las Convivir de la vereda Mesetas, en Ibagué; Vereda San Isidro en Río Blanco; Vereda Alto Bonito, sin municipio; Vereda La Laguna en Río Blanco;

La tensa calma en que se vivía durante los diálogos se rompió definitivamente con la orden dada por Cesar Gaviria de bombardear el 9 de diciembre de 1990 a Casa Verde, sede de los negociadores de FARC, justo el día en que se elegirían los dignatarios que harían parte de la constituyente (Romero, 2015). Esto rompió la posibilidad de que las FARC participaran en el proceso constituyente y generó fuertes procesos de estigmatización en expresiones políticas como la Unión Patriótica, que era un movimiento de fuerte extracción rural, que fungía como mediadora de parte de los campesinos que demandaban tierra.

Para la producción de una nueva ley agraria hubo una fuerte disputa por el sentido de la norma, los sujetos sociales movilizaron todos los recursos disponibles, en esta norma que tenía como fin expresar el espíritu de la Constitución de 1991. De acuerdo con Ramos (2002) los movimientos campesinos e indígenas organizados presentaron una propuesta legislativa al congreso, la cual no fue tramitada por falta de fuerza en el legislativo; el INCORA presentó un proyecto al gobierno llamado “La reforma agraria necesaria” en la cual aspiraban a resolver el problema de la concentración inequitativa de la tierra en un plazo de 10 años, esto se consolidó en el CONPES 2590 del 12 de julio de 1992 el cual recomendaba, entre otros, entregar subsidios directos a los campesinos para la compra de tierra, desarrollar el concepto de función ecológica de la propiedad como causal de extinción del derecho de dominio privado, agilizar la titulación de baldíos ya ocupados y desestimular la colonización de baldíos.

Parte de estos elementos quedaron consagrados en la ley 160 de 1994, que tuvo fuerte asesoría del Banco Mundial, y que se decantó por resolver el problema agrario a través del mercado. Aunque en la forma no se diferencia especialmente de las normas anteriores, no fue una ley en la que participaran decididamente los campesinos y los indígenas, en cambio diseñó mecanismos de expropiación de la propiedad, costosos y por lo tanto inaplicables (Ramos, 2002). Rocío Londoño sostiene que cambia el carácter de la política, ya no se propone dotar de tierras a los campesinos, sino que se asiste el mercado, entregando un subsidio del 70% sobre el valor de la tierra.

Pero el principal problema de la ley radica en que el Estado no interviene el mercado de tierras, luego hace que el precio de la tierra este definido por el avalúo de las lonjas, pero los hacendados no tienen ningún incentivo, ni presión, para vender, pues su posesión sobre la tierra no procede de la valoración de la renta agropecuaria sino de su tradición feudal.

En esta ley se intenta conciliar la contradicción entre el modelo hacendatario y el campesino, mediante la consagración de dos figuras de ordenamiento productivo, Las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial, que valora de forma diferente los medios y los objetivos en función del tipo de territorio que se construye y de los sujetos que lo conforman; así a través de la figura se distinguen los

sujetos y no se promueve la conciliación entre los modelos. Adicionalmente en esta norma se establece más claramente el concepto de Unidad Agrícola Familiar, que venía de la ley 135 de 1961, así:

Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (artículo 38 literal b).

Adicionalmente esta norma hace explícito que la ocupación de baldíos no sería reconocible como posesión a la luz del código civil, lo que debería haber limitado la posibilidad de acceder al registro de la tierra por vía de prescripción adquisitiva de dominio y derecho de pertenencia. Adicionalmente la ley indica que la ocupación de los baldíos no genera un derecho de adjudicación, sino su expectativa por parte del ocupante. En la práctica las adjudicaciones de baldíos disminuyeron ostensiblemente, entre los años 1995 y 2000, se realizaron apenas 245 adjudicaciones, en el Tolima no se establecieron Zonas de Reserva Campesinas, tampoco Zonas de Desarrollo Empresarial. Actualmente las UAF se organizaron por la definición de 6 zonas relativamente homogéneas en función del clima, tipo de producción, calidad del suelo e infraestructura, que de acuerdo con la resolución 041 de 1996 del INCORA era de entre 6 y 44 hectáreas.

A partir de 1996 comenzaron las fumigaciones aéreas del Estado para controlar los cultivos de amapola, sin embargo, resultaron afectados también bosques, cultivos de pancoger y los habitantes del campo, quienes reportaron que al ser alcanzados por el veneno se les hacían quemaduras en el cuerpo, presentaban sarpullidos y enfermedades oculares, pues de acuerdo con García (2020) el cultivo de amapola no cambió la composición subjetiva de la familia campesina. Con las fumigaciones cambió el modelo de cultivo de amapola, fueron desapareciendo los cultivos concentrados en varias hectáreas y proliferaron abiertos en medio de la montaña. El Estado estaba retomando los espacios en los cuales su presencia era diferenciada, empezando por las ciudades y por las cordilleras más cercanas a las cabeceras municipales.

Al tiempo las FARC especializaron su relación con la población, validando las conciliaciones realizadas por las JAC, reglamentando el uso de los bienes ambientales, estableciendo rondas de protección de cuencas hídricas, prohibiendo la extracción de madera con fines comerciales y sancionando a los incumplidores (Aguilera, 2000). La disputa por la identidad de la población era vital en la legitimidad de los modelos territoriales en disputa, en ese mismo contexto se evidencia la relevancia de los programas asistenciales de Estado.

Para finales de los 90 e inicios del 2000 el cultivo de amapola había disminuido de forma ostensible, las fumigaciones, las enfermedades que proliferaron en el cultivo y la disminución del precio de la mancha

coincidieron, en el cierre de un periodo una bonanza que finaliza con la política nacional de Familias Guardabosques (ONU-oficina contra la droga y el delito, 2013).

El fin de esta fuente de ingresos para los grupos armados ilegales, no significó la disminución de la violencia rural. El cambio de milenio estuvo marcado por diálogos de paz entre el Estado y las FARC, que se desarrollaron en San Vicente del Caguán entre 1999 y 2002. Los diálogos fueron suspendidos en razón a los múltiples incumplimientos, de las dos partes, a las reglas para su desarrollo; así como a una fuerte agresión mediática, todo acompañado del aumento de la tropa guerrillera, de sus acciones y de la permisividad estatal con grupos paramilitares.

El campesino en este periodo se encuentra desarticulado como sujeto social, el conflicto armado lo lleva a intentar deslindarse de los actores armados en el territorio y ante la dificultad del proceso, se produce un éxodo continuo del campo a la ciudad, parte de las tierras que habían conquistado como producto de una constante estrategia de incidencia ante el Estado quedaron abandonadas, particularmente en las zonas de cordillera. Debe referirse que la figura de poseedor de un baldío es de profunda inestabilidad jurídica, pues aún no se ha reconocido por el Estado el derecho de dominio de la tierra, ni se ha configurado la propiedad privada.

La incertidumbre de los derechos sobre la tierra, sumados a los movimientos de población, propiciaron que hubiera un amplio margen de los grupos armados ilegales para definir la permanencia y la llegada de población en el área. Sin embargo, este proceso no era unidireccional particularmente en las zonas de influencia guerrillera, pues la organización comunal campesina se hizo sujeto social tanto ante el Estado como ante los insurgentes (Espinosa, 2003). Así la organización social campesina, particularmente las Juntas de Acción Comunal, mantenían una relación de cooperación, tensión u oposición con el grupo guerrillero, y con el Estado, de acuerdo con situaciones concretas.

En el Tolima muchas de estas tierras, particularmente en las zonas altas de la cordillera, se encuentran aún abandonadas. Sin embargo, no se han evidenciado procesos de despojo sucesivo y acumulación masiva de tierras, persiguiendo la constitución de modelos espaciales como lo ocurrido con el modelo hacendatario durante el siglo XX. Esto no quiere decir que no se presentaran situaciones de despojo y abandono de tierra, a la fecha hay 1.128 predios, de un total de 16.572<sup>37</sup> solicitudes,<sup>38</sup> con sentencia en firme de

---

<sup>37</sup> Este documento decidió hacer uso de los datos de la Unidad de Restitución de Tierras, tabla de atributos asociada a la base de datos geográfica de solicitudes inscritas en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Con fecha de corte de 20 de abril de 2020.

<sup>38</sup> Hay serias inconsistencias con la información que reporta la UARIV, con información reportada por la URT. Pues para 2019 a mes de septiembre se reportan 7.739. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/unidad-de-restitucion-de-tierras/37395>



restitución de tierras;<sup>39</sup> es decir predios que los propietarios han dejado de usufructuar por abandono, o predios que les han sido despojados material y/o jurídicamente por hechos asociados al conflicto armado. Entre 1998 y el año 2010 los campesinos siguen siendo un sujeto social, pero no un actor social disputando el marco referencial de la política pública de adjudicación de baldíos; por el contrario, la población rural desplazada a zonas urbanas, principal afectada por la guerra interna, incentivó, apoyada por fuertes mediadores internos y externos, la política pública de víctimas que se consolidó finalmente en la ley 1448 de 2011. El registro Único de Víctimas a marzo del 2020 registra 338.295 víctimas por hechos ocurridos en el departamento, la guerra entre Estado, guerrilla y paramilitares llevo al desplazamiento de 312.569 personas, al homicidio de 26.447 personas y la pérdida de al menos 4.723 bienes, las víctimas en su mayoría fueron población campesina.

La política pública rural en gran parte giró en función de la disputa territorial frente a los insurgentes, y esta se supeditó a la política de seguridad, caracterizada por el aumento del pie de fuerza, la modernización del armamento militar y la agilidad en la capacidad operativa (Vásquez, 2014:147-175). Los recursos económicos provinieron esencialmente de la cooperación entre Estados Unidos y Colombia, llamado Plan Colombia (Leal, 2006:3-30), que fue concebido como un programa antidroga, que contenía al Plan Patriota como un programa con un objetivo antisubversivo (Villette, 2005).

Esta relevancia puede observarse, por ejemplo, en la atribución dada a las fuerzas militares para la aprobación previa a la ejecución de proyectos en los municipios del Tolima, así los proyectos a ejecutar se definían según la colorimetría militar que categorizaba el espacio en verde, amarillo o rojo (Gómez y González, 2015). Así, si el ejército definía un área como roja, no se ejecutaba inversión pública de programas como el Plan de Consolidación.

Al mismo tiempo el marco referencia del Estado sobre los problemas nacionales cambia, disminuye la relevancia del problema agrario en la escala de relevancia y toma fuerza el discurso del desarrollo. La apertura económica puso énfasis en el desarrollo de sectores competitivos, con una asociación, a priori, entre gran propiedad y desarrollo (PNUD; 2011). Campos (1991) sostenía la inviabilidad de la agricultura campesina en ladera, en razón a su producción estaba dirigida para el autoconsumo y a los productos frescos, adicionaba además la inexistencia de tecnología para la producción agropecuaria en las laderas de la cordillera, lo cual en la apertura económica se veía inviable; proponía en cambio intervenir el mercado de tierras mediante figuras como la expropiación administrativa sobre las tierras ociosas.

---

<sup>39</sup> Sin embargo, hay inconsistencias con la información que presenta la URT en los sistemas oficiales, pues se reportan 529 sentencias con sentido de restitución. Ver: Unidad de Restitución de Tierras, Open Data Solicitudes Sentencia, fecha de corte a 19 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://urtdatosabiertos-uaegtrd.opendata.arcgis.com/datasets/open-data-solicitudes-de-sentencia>

El modelo optó por la vía contraria, impulsó la agrupación de los productores a través de sectores, asociados en cadenas productivas prioritarias para el mercado. Para el caso del Tolima fueron priorizadas cadenas productivas para el mercado,<sup>40</sup> el café, el arroz, el algodón y la ganadería a excepción del café toda se desarrollaban bajo el modelo hacendatario. La inversión pública no se destinó a la tierra, sino a la producción para el mercado.

Esto motivó cambios en la identidad organizativa de los sujetos sociales, disminuyendo la asociación del sujeto campesino en organizaciones de carácter clasista, como campesinos sin tierra, campesinos con tierra insuficiente o campesinos pobres; aumento en cambio la asociación identificada en el producto que el propietario pone en función del mercado, proliferaron las asociaciones de cafeteros, plataneros, cacaoeros, cultivadores de frutales y ganaderos.

Esto ha provocado encuentros entre distintas clases rurales, puede observarse incluso la coincidencia en las demandas de estos ante el Estado. Los cafeteros, por ejemplo, mantienen una fuerte presión por la estandarización de precios de compra de la carga de café, y de los insumos para la producción, demanda en la que se asocian los pequeños y grandes productores; similar a lo que sucede con otros sectores.

Estos hechos no contradicen la necesidad de que el Estado intervenga en la construcción de la estructura de la propiedad en el Tolima, pues hay hechos que indican que la desigualdad persiste y que parte de esta se origina en la concentración de la propiedad. De acuerdo con el PNUD (2011) el departamento mantiene un alto índice de ruralidad,<sup>41</sup> que según el municipio que se analice oscila entre el 25,1% y el 75%; el mismo informe evidencia que para el año 2012 la propiedad rural está en muy pocos propietarios, el Índice Gini de concentración de la propiedad en el Tolima es de 0,78<sup>42</sup>, lo que indica una alta desigualdad en la tenencia de la tierra.

---

<sup>40</sup> Estas han implicado variaciones en las cadenas incluidos en las agendas de competitividad, involucrando distintos productos como el cacao, las paz y floras, la madera, entre otros. Estas variaciones se hacen en función del mercado, cantidad de área sembrada, las condiciones para la producción (aptitud del suelo y productores) y proyecciones de crecimiento.

<sup>41</sup> El índice de ruralidad para Colombia fue construido por el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo en el año 2012, con el fin de indicar otras variables que explican la relevancia de la ruralidad en la vida nacional, distintas a los censos demográficos. En este se tiene en cuenta la interdependencia continua entre el campo y la ciudad, saliendo de la dicotomía centro periferia. Así, aunque las personas vivan en centro urbanos pueden tener una alta dependencia de la ruralidad, como en los casos de los productores agropecuarios que habitan en el casco urbano del pueblo. EL índice mide variables como densidad poblacional y conectividad vial.

<sup>42</sup> El índice Gini mide la concentración en una escala de 0 a 1, en la cual 0 es nada concentrado y 1 totalmente concentrado,

### **CAPÍTULO 3: ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.**

Cómo manifesté en las páginas precedentes la relación entre la propiedad y la población estaba caracterizada por una fuerte desigualdad, en la que algunas personas lograron títulos de constitución, o ampliación, de vastas extensiones de terreno bien por títulos coloniales, por decisiones judiciales o por grandes adjudicaciones de baldíos, convirtiéndose en terratenientes. En el Tolima la tierra era pretendida por varios sujetos interesados, entonces la constitución de grandes propiedades sucedió, en muchas ocasiones, desconociendo pretensiones de apropiación de otros sujetos, quienes quedaron en calidad de arrendatarios, aparceros o jornaleros de las haciendas que crecieron sobre ellos, en definitiva, como campesinos sin tierra.

Se manifestó también como esta desigualdad generó conflictos por la tierra y como estos conflictos desembocaron en fenómenos que iban desde las solicitudes a las instituciones públicas, las tomas de tierra o el conflicto armado. Así la política pública de adjudicación de baldíos, que intervenía sobre el problema del reconocimiento de derechos sobre la tierra, se aplicó en medio de la tensión permanente de los sujetos sociales; al mismo tiempo generó conflictos en la medida que el territorio concebido, es decir el planificado por el Estado (Lefebvre, 2013), priorizó a la elite hacendaria desconociendo en contravención de los campesinos, la mayor parte de la población.

Sin embargo, la imposibilidad del Estado de dominar todo el territorio nacional (Agnew y Oslender, 2010), lleva a que en los vacíos se creen territorialidades de resistencia, en los cuales los sujetos sociales sostienen su relación de producción y la intentan reproducir. Esto generó un conflicto, que no solo enfrentó a los sujetos sociales que pretendían el espacio, sino que también retó al Estado pues no aceptó la definición que desde este lo definía.

Si bien la respuesta estatal a estos conflictos fue variada, por lo menos tres de estas respuestas tuvieron continuidad, quizá ininterrumpida, en la historia. 1. Respuestas militares, 2. Compra de predios privados y parcelación, 3. Adjudicación de Baldíos. Estas respuestas a los conflictos rurales por la tenencia de la tierra se convirtieron en tres continuos de la política agraria en Colombia, las tres se desarrollaron en gobiernos de orden liberal o conservador sin excepción, aunque han tenido más o menos importancia de acuerdo a la correlación con los sujetos sociales.

#### **3.1 La desigualdad en la política pública, un análisis de los resultados.**

Es posible observar el diseño de la política pública de adjudicación de baldíos a través de la producción normativa, y puede verse su aplicación mediante los actos de los decisores y de los funcionarios públicos.

Los actos administrativos entre el año 1902 hasta el 2013, se pueden rastrear a partir de las resoluciones de adjudicación que fueron sistematizadas por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural -INCODER. En este capítulo se analiza la acción de los gobiernos en adjudicación de baldíos, relacionándolos con el marco normativo que la reglamentaban y con los recursos usados por los sujetos sociales para incidir en ellos, teniendo en cuenta que en el capítulo anterior se hizo un recorrido histórico por estos.

Los análisis de resultados tienen la intención de evidenciar como funcionó la política y cuáles son los impactos que se derivaron de ella, al analizar un periodo de tiempo tan extenso y tener información tan detallada, es posible identificar también aquellas externalidades que pueden derivarse de la política. Este análisis de resultados se hace desde una descripción de los efectos de la aplicación de la política y propone contextos explicativos para estos (Ordoñez, 2013).

La política de adjudicación de baldíos se construyó a partir de enunciaciones de los deseos, la expresión de voluntades de cambio, las cuales se pueden rastrear en la parte motiva de las leyes que la reglamentaron, pero no se dispusieron indicadores de cambio, de impacto o de resultados; por lo menos no rastreables en toda la aplicación de la política.<sup>43</sup>

El análisis de resultados en este capítulo tiene en cuenta los principios de constitución del Estado colombiano como república, siguiendo el marco conceptual construido por Roth (2006) parte de que el objeto de las políticas públicas es, acorde al fin mismo del Estado, la mediación entre las relaciones de poder, los actores y recursos, con el fin de garantizar los derechos humanos. Particularmente de la realización de la dignidad, la igualdad, la libertad y las justicia.

Para esto el análisis parte del concepto igualdad, no intentando reabrir las discusiones filosóficas entre el ser y el deber ser, tampoco se propone discutir la existencia de la igualdad natural, o la desigualdad esgrimida desde el liberalismo a partir de la elección individual (Rabossi, 1990; Silva, 2010); sino que se centra en el deber del Estado de intervenir la desigualdad mediante políticas, pero especialmente en la función de aplicar las políticas públicas de forma igualitaria, así si los seres humanos como iguales ante la ley y ante el Estado este no debería actuar de forma desigual ante los ciudadanos de *iure* o de *facto*.

Cuando se analiza la desigualdad en la aplicación de la política de adjudicación de baldíos, se discute cuáles fueron los criterios de distribución del bien público, analizando si las acciones de gobierno producen desigualdad. En términos de adjudicación de baldíos se analiza la calidad del derecho asignado, esta será

---

<sup>43</sup> Es posible observar metas de cantidad en algunos documentos de planeación y de gestión del INCORA (1961) y el INCODER (2003), las últimas dos instituciones encargadas de aplicar la política. No así de los periodos previos donde la responsabilidad de la adjudicación estuvo repartida en municipios y el gobierno nacional.

medida en la cantidad de área asignada a cada beneficiario, más claramente el tamaño del predio baldío adjudicado.

Trayendo para este análisis la política pública como un campo en disputa, en el cual unos actores excluyen a otros, a través de relaciones de poder y movilización de recursos, con el fin de instrumentalizar la política y al Estado en función de sus intereses (Weber, 2002). En un proceso que genera problemas sociales, los cuales deben ser intervenidos por nuevas políticas públicas.

En esta indagación es importante observar las diferencias que pueden existir en la aplicación de la política pública, de acuerdo a la relación de actores sociales que se encuentran gobernando el Estado. Pues las políticas se aplican por la existencia de un marco normativo en el cual actúa, pero se dinamizan a través de las acciones de gobierno.

La producción normativa sobre la titulación de baldíos, y sobre la solución de los problemas agrarios, fue también un campo en disputa; en el cual las posturas cambiaron de acuerdo con el periodo y las acciones de los sujetos sociales que presionaban intervenciones sobre la política. En estas los partidos políticos jugaron un rol fundamental, particularmente las políticas y normas derivadas de los gobiernos conservadores estuvieron asociadas a la prevalencia del modelo hacendatario y a la negación de reformar la estructura agraria. En los gobiernos liberales, el referencial sobre la adjudicación de baldíos y la promoción del problema agrario se discutía entre dos posiciones, la que concordaba con los conservadores en respetar el modelo hacendatario, promoviendo la colonización en las fronteras, y aquella que insistía en reformar la hacienda reconociendo derechos de propiedad a los campesinos en las tierras que las constituían.

Sin embargo, la aplicación de la política no se deriva exclusivamente de la voluntad del decisor, pues esta puede ser incidida por los actores sociales mediante la movilización de recursos, en definitiva, a través de mecanismos de presión. Todas estas variables influyen en las decisiones políticas frente al problema y en esa medida en las características de la adjudicación.

### ***3.1.1 Método, fuentes y herramientas para evaluar los resultados***

El análisis de resultados no puede realizarse sin las fuentes de información de los resultados de la política que se analice, para este caso existe la base de datos de adjudicaciones de baldíos, sistematizada por el INCODER, que registra las resoluciones proferidas entre 1903 y 2012 en el departamento del Tolima, así como la base de datos del catastro rural que ha sido sistematizada por el Instituto Geográfico Agustín

Codazi (2012) y la base de datos de la Super Intendencia de Notariado y Registro (2012),<sup>44</sup> lo que permitió analizar desde diversas fuentes el acceso a tierras en algunos municipios del Tolima.

Esta información nos permitía observar la relación entre adjudicación de baldíos y constitución de la propiedad privada rural registrada. Este tema, aunque no es abordado por esta investigación, debe ser considerado por la academia y por el Estado para evaluaciones futuras, en las que se pueden vincular también los resultados del Censo Nacional Agropecuario, esto posibilitará hacer un análisis más completo sobre la política de adjudicación de baldíos, el mercado de tierras y el desarrollo rural.

Las fuentes fundamentales de este documento fueron entonces: 1. la producción académica sobre historia agraria y movimientos sociales en el Tolima, 2. La base de datos de adjudicación de baldíos entre 1903 y 2012 del Incodec y 3. La producción legislativa sobre adjudicación de baldíos.

Para poder identificar la relación entre la adjudicación de baldíos, como decisiones políticas, y las normas sobre adjudicación, como declaraciones sobre el deber ser de la política, se establecieron periodos de analizar las adjudicaciones en relación con el marco normativo. La producción académica sobre historia agraria y movimientos sociales, fue fundamental para leer los recursos usados por los sujetos sociales con el fin de incidir en el decisor para la aplicación de la política.

Para realizar un análisis más minucioso se establecieron dos periodizaciones diferenciadas así:

### **3.1.1.1 Periodos:**

El análisis de los periodos de disputa de la política, usa rangos temporales acotados por marcos legales y por gobiernos que se disputaban el poder político nacional y desde este se establecían marcos referenciales sobre la política de adjudicación de baldíos, y a través de esto incidían en las construcciones territoriales en el Tolima. En estos periodos de disputa los marcos normativos se relacionan ideológicamente con los gobiernos, el objetivo es observar la preponderancia de esa relación en la aplicación de la política. Nuevamente teniendo como filtro la construcción de desigualdad, esta observada desde la calidad del derecho, calidad que es medida en cantidad de área que ocupa la adjudicación recibida por cada beneficiario.

Entonces en cada periodo se observan los cambios legislativos, el papel tomado por los sujetos sociales y la aplicación de la política, medida en número de resoluciones, número de beneficiarios y área adjudicada. En este proceso se acepta la periodización realizada por el CNMH (2016; 2017) en sus investigaciones sobre adjudicación de baldíos.

---

<sup>44</sup> Debe indicarse que esta información se produce como parte del esfuerzo desde el gobierno, particularmente del Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, de sistematizar las adjudicaciones realizadas en razón a posibles ilegalidades en este proceso en favor de personas naturales y empresas privadas.

Los periodos de disputa serán los siguientes:<sup>45</sup>

**Tabla N°2. Periodos de adjudicación de baldíos y políticas agrarias.**

PERIODO	PROCESO
1903-1931	Hegemonía conservadora. Adjudicación de tierras a manos privadas para explotación de recursos naturales para mercado internacional
1932-1946	República liberal. Legislación para legalizar las tierras ocupadas por colonos, fomentar la producción agrícola y las obras públicas, ceder baldíos a algunos departamentos y municipios para el fomento de la educación, y controlar el acaparamiento de tierras; Nuevo Régimen de Tierras (Ley 200 de 1936).
1947-1953	Gobiernos conservadores durante la violencia política liberal-conservadora. Disputa violenta por la tierra, reordenamiento de los sujetos sociales. Conformación de los precursores del conflicto contemporáneo. (ley 97 de 1946-decreto 1453 de 1948)
1954-1957	Gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla. Pacificación de Colombia, amnistía general, Instituto de Colonización e Inmigración mediante el cual prometió adjudicar baldíos y dar tierra a los campesinos. (Decreto 1894 de 1953)
1958-1961	Ley 20 de 1959 y Plan Nacional de Rehabilitación y Socorro. Primer gobierno del Frente Nacional, Lleras Camargo, Comisión Especial de Rehabilitación para el Tolima.
1962-1974	Ley 135 de 1961. Reforma Agraria durante el Frente Nacional. Paros agrarios y políticas de rehabilitación.
1975-1988	Acción del INCORA luego del Frente Nacional- Diálogos de paz del gobierno de Belisario Betancur. Ley 35 de 1982.
1989-1995	Ley 130 de 1988, ley 160 de 1994, Resolución No. 017 del 16 de mayo de 1995: extensión del derecho de propiedad sobre terrenos baldíos, o de unidades agrícolas familiares, a la pareja o unión conyugal.
1996-2006	Implementación de la ley 160 de 1994 y del concepto de Unidad Agrícola Familiar

<sup>45</sup> Siguiendo la periodización establecida en dos textos del Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH. (2017). *La tierra no Basta: Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. CNMH. (2016). *Tierra y Conflictos Rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas*.

2007-2012	Incoder. Estatuto de desarrollo rural. Proyecto de ley de desarrollo rural.
-----------	---

*Tabla 2 Periodos de adjudicación de baldíos y políticas agrarias*

*Fuente: Basado en CNMH (2017), con inclusiones propias.*

### **3.1.1.2 Macro periodos:**

Estos macroperiodos agrupan varios periodos en disputa, permiten observar desde la distancia los resultados de la política de adjudicación de baldíos, esto permite ver patrones en la política de adjudicación de baldíos. Estos macro periodos no se agrupan desde la arbitrariedad del analista, aunque podrían proponerse varios análisis distintos, estos nacen de la observación del fenómeno de adjudicación y de la comparación entre los resultados de la política con el contexto.

En estos macroperiodos se comparan los resultados de cada subperiodo analizado y se especializan las solicitudes de adjudicación, usando como límite las jurisdicciones de los municipios en los que se hicieron. Esto permite relacionar las adjudicaciones por municipio de ocurrencia, información que, cruzada con las movilizaciones de capital de los sujetos sociales para incidir en el decisor, evidencia coincidencias.

Los macro periodos analizados son tres, y están influidos por la periodización realizado por el Centro de Memoria Histórica (2016; 2017):

- 1.903 a 1.961: Comprende desde la hegemonía conservadora hasta el Plan Nacional de Rehabilitación y Socorro en la presidencia de Alberto Lleras Camargo.
- 1962 a 1.995: Que abarca desde la ley 135 de 1961 hasta la promulgación de la ley 160 de 1994. El surgimiento de las FARC, el EPL, el ELN. Los cultivos de uso ilícito, el nacimiento de La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos y la consolidación del movimiento agrario.
- 1.996 a 2.012: La ley 160 de 1994, la Unidad Agrícola Familiar, la apertura de mercado, el INCODER y el cierre de la serie de datos.

### **3.1.1.3 Adjudicación por rango de área como medida de desigualdad.**

Aplicar el enfoque de derechos en el análisis de los resultados, nos lleva a analizar no solo la cantidad de las decisiones tomadas por el ejecutivo, sino también el sentido de la decisión. La justicia de las decisiones tomadas, desde el problema público que se interviene, pero esencialmente como se interviene. Como ya se expuso, la tierra se entiende como un bien relativamente escaso, esa escasez es relativa en la medida que no hay disponibilidad para el sujeto que no tiene tierra, pero existen sujetos que poseen mucha tierra (Chavarro, 2009).



Para esto, resulta clave evaluar la calidad del derecho reconocido, por las acciones administrativas que se sustentaron en esta política. Aun cuando existe la base de datos de adjudicaciones de baldíos entre 1903 y 2012,<sup>46</sup> y esta sustenta su información en resoluciones de adjudicación, resulta inviable para los alcances de esta investigación estudiar las cualidades individuales de cada uno de los 27.120 beneficiarios de adjudicaciones de baldíos.

La información disponible en la base de datos del Incoder, permite identificar año de la adjudicación, departamento de la adjudicación, municipio de la adjudicación, área adjudicada y sexo del beneficiario. Con esta información se pueden establecer distintas categorías, como las ya mencionadas de periodo y macroperiodo. De la base de datos se depuraron las adjudicaciones que beneficiaban a entidades territoriales.

Para analizar la calidad del derecho reconocido en la adjudicación, se hizo uso de unidades de medida absolutas. Al estar analizando la tierra, se decidió tomar el área como referente de medida de distribución de la política, la tierra será medida en hectáreas. El área es relevante como unidad de medida pues esta ha sido usada para análisis de la propiedad rural como las de concentración de la tierra y la de estructura de la propiedad (IGAC, 2012; Rincón, 1997; LeGrand, 1998; entre otros).

Existen otras unidades de medida que pueden ser tenidas en cuenta, para relacionar la calidad del derecho asignado por el ejecutivo mediante una adjudicación, como por ejemplo la Unidad Agrícola Familia -UAF- o la calidad del suelo. Pero no es posible identificar estas características con la información disponible, pues la base de datos de baldíos no ubica coordenadas del predio adjudicado.

Si bien la unidad de medida usada en el texto es hectárea, se van a usar dos agrupaciones para el análisis de la información, las dos establecen rangos de superficie (área) adjudicada, pero los rangos son diferentes. Se hacen agrupaciones distintas pues muestran la información de forma diferente, en consecuencia, permite hacer lecturas distintas.

Las dos agrupaciones van a hacer uso de la misma fuente de información y usarán los mismos campos de datos: 1. Rango, 2. Superficie, 3. % superficie, 4. Adjudicaciones, 5. % adjudicaciones y 6. Tamaño promedio. Para la lectura de la información, la superficie será entendida como el área medida en hectáreas que ocupa un rango. En el campo 4. Adjudicaciones, se incluyen el número de resoluciones de adjudicación correspondientes a un rango. Cada unidad en “adjudicaciones”, será entendida como un (a) beneficiario (a) de una adjudicación de baldíos.

---

<sup>46</sup> En adelante base de datos del Incoder o base de datos de baldíos.

### 3.1.1.3.1 Agrupación 1: Rangos de adjudicación LeGrand.

Esta agrupación se define por el tamaño de la superficie adjudicada, estableciendo rangos que son definidos numéricamente, estos rangos se usan siguiendo la convención propuesta por LeGrand (1998: 242) para el análisis de adjudicación de baldíos, modelo que fue seguido por el CNMH (2016; 2017). En esta agrupación los rangos son definidos así:

**Tabla N° 3. Modelo de tabla: Adjudicaciones y superficie adjudicada según LeGrand.**

Rango	Superficie	% Superficie	Adjudicaciones	% Adjudicaciones	Tamaño promedio
1-20 has					
21-100 has					
101-500 has					
501-1000 has					
1001-2500 has					
2501-5000 has					
más de 5000 has					
Total general					

*Tabla 3 Modelo de tabla: Adjudicaciones y superficie adjudicada según LeGrand.*

Esta agrupación será usada en el análisis de periodos y de macro periodos, tiene como ventaja que establece rangos diferenciados para las adjudicaciones de mayor tamaño. Así es posible diferenciar claramente adjudicaciones entre 501 – 1.000 hectáreas, de las adjudicaciones entre 1.001 – 2.500 hectáreas, de las adjudicaciones entre 2.501 – 5.000 hectáreas, de aquellas que abarcaron superficie de más de 5.000 hectáreas.

Estos rangos resultan muy útiles para ver el comportamiento de las adjudicaciones destinadas a constituir haciendas, que son de gran incidencia en los primeros periodos de análisis.

### 3.1.1.3.2 Agrupación 2: Adjudicación y superficie adjudicada por tipo de adjudicación.

Esta agrupación define rangos por el tamaño de la superficie adjudicada, al contrario de la agrupación de LeGrand, estos permiten observar el comportamiento de la política pública en las adjudicaciones de menor tamaño, diferenciando por ejemplo los minifundios de los microfundios. Adicionalmente define categorías espaciales a partir de la superficie que se adjudica.

Esta agrupación ha sido usada para analizar la estructura de la propiedad rural (IGAC, 2012; CNMH, 2016). Pero esto no es óbice para que sea usada para valorar la adjudicación de tierras baldías. Las categorías que propone esta agrupación son las siguientes:

- Microfundios: menos de 3 hectáreas.
- Minifundios: de 3 a 10 hectáreas.
- Pequeña: 10 a 20 hectáreas.
- Mediana: 20 a 500 hectáreas.
- Grande: Más de 500 hectáreas.

Esta agrupación tiene la desventaja de no distinguir los matices de las grandes adjudicaciones, pues define como “grande” a toda aquella que abarque más de 500 hectáreas. El modelo de tabla utilizada para esta agrupación será el siguiente:

**Tabla N° 4. Modelo de tabla: Adjudicaciones y superficie adjudicada según tipo de adjudicación**

<b>1903-1961</b>	<b>Adjudicatarios</b>	<b>% Adjudicatarios</b>	<b>Superficie</b>	<b>% Superficie</b>
Grande (> 500)				
Mediana (20 < 500)				
Pequeña (10 < 20)				
Mini (3 < 10)				
Micro (0 < 3)				
Total				

*Tabla 4. Modelo de tabla: Adjudicaciones y superficie adjudicada según tipo de adjudicación*

El análisis de las categorías que aporta esta agrupación, se realizará únicamente en los macro periodos y en las conclusiones. Esta decisión se toma en razón de la economía del texto.

#### **3.1.1.4 A modo de marco legal**

Si bien el texto hace explícitas las referencias normativas las leyes, decretos y resoluciones, que resultan importantes para analizar la adjudicación de baldíos, debe insistirse en la referencia a libro Tierra y Conflicto Rurales del CNMH (2016) y así como a la investigación de Villaveces y Sánchez (2015).

La interpretación del papel de las normas estatales en las políticas públicas, en esta investigación, parte de que mediante ellas el gobierno, y los actores que han logrado incidir en el Estado, se expresan (Roth, 2006; Muller, 2016). Definiendo en ellas el objetivo de la política pública, o de esa herramienta en la

política pública, muchas veces de forma expresa. En las normas más recientes en Colombia, es posible indagar en los motivos de su expedición, en la identificación del problema público y en ocasiones en las metas que se traza.

Es claro entonces que la producción normativa no hace en sí misma una política pública, pero si ha resultado una herramienta para su definición, nombrándola y alimentándola en el tiempo. Un esfuerzo vano si no se acompaña de la acción ejecutiva, de la destinación de recursos y del posicionamiento social, pero aun así es parte de esta. A continuación, se deja una breve tabla con el marco normativo que considero importante para la comprensión de la política pública rural:

<b>Tabla N° 5: Marco normativo política de adjudicación de baldíos.</b>	
<b>Ley No.</b>	<b>Motivación – Objetivos.</b>
Ley 61 de 1874	<p><b>Sobre adjudicación de tierras baldías.</b></p> <p><b>El principio rector fue:</b> Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión.</p> <p><b>Objetivos:</b></p> <p>Impulsar la colonización individual y colectiva.</p> <p>Fomentar la creación de nuevas poblaciones y/o caseríos.</p> <p>Lograr la efectiva adjudicación de tierras a cultivadores y colonos.</p> <p>Fomentar el desarrollo de las vías de comunicación.</p>
Ley 48 de 1882, reglamentada por el decreto 640 de 1882.	<p><b>Se ratifica el principio rector de la ley 61 de 1874.</b></p> <p>Se establece un límite a las adjudicaciones de baldíos de 5000 hectáreas esta para individuos como a entidades o compañías.</p> <p>Se dispuso que los colonos serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario.</p> <p>Se estableció la obligación de explotar con cultivos o ganado una porción del terreno adjudicado en el lapso de diez años. Aun así, las proporciones de explotación establecidas por el decreto favorecían al latifundio improductivo.</p>
Ley 56 de 1905- reglamentada por el decreto 113 de 1905.	<p><b>Se ratifica el principio rector de la ley 61 de 1874, adicionalmente se agrega la obligación de tener “cultivos artificiales” para lograr la efectiva adjudicación.</b></p> <p>Se reduce nuevamente el limite el tamaño de las adjudicaciones. Pasando de 5000 hectáreas a un límite de 1000 hectáreas adjudicadas.</p> <p>Se concedió a los colonos la posibilidad de comprar terrenos adyacentes a los adjudicados.</p> <p>Se flexibilizó el mercado de tierras baldías adjudicadas, mediante la autorización a los colonos de enajenar libremente las plantaciones, edificaciones, sementeras establecidas en terrenos baldíos, quedando dueño el respectivo comprador de los derechos del vendedor sobre el terreno cultivado</p> <p>Se estableció la obligación de los adjudicatarios, fueran colonos, empresarios o cultivadores, de trabajar “siquiera en la mitad de su extensión [el terreno adjudicado], sin cuyo requisito quedará extinguido el derecho del adjudicatario en el plazo fijado en el título de la adjudicación.</p> <p>se prohíbe por primera vez la explotación de los bosques nacionales.</p>

Ley 71 de 1917	<p><b>Sobre terrenos baldíos y defensa de los derechos de cultivadores y colonos.</b>  Se simplifica y acelera el trámite de adjudicación de baldíos a los colonos que tengan casa de habitación y cultivos artificiales, tales como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar y demás de carácter permanente o sementeras de trigo, maíz, arroz, etc, en una extensión no mayor de 10 hectáreas, y sobre otro tanto de lo cultivado”  Se ordena que, en toda adjudicación de baldíos, por cualquier título distinto del de cultivador, deberá expresarse que quedan a salvo los derechos de los cultivadores o colonos establecidos dentro de la zona adjudicada con anterioridad al denuncia o solicitud de adjudicación.</p>
Ley 104 de 1919	<p><b>Sobre parcialidades indígenas</b>  Se ratifica la división de los resguardos indígenas.</p>
Ley 32 de 1920	<p>La ley 32 tiene como objeto extinguir la parcialidad indígena de Yumbo, en el Departamento del Valle</p>
Ley 38 de 1921	<p>Resolver disputas por la tierra entre indígenas y colonos.  Delimitar las áreas de resguardos.</p>
Ley 200 de 1936	<p><b>Sobre regímenes de tierras</b>  <b>Motivación:</b> Resolver conflictos en torno a la propiedad privada y los derechos de propiedad.  Estableció que en los fundos poseídos por particulares debía haber una explotación económica del suelo por medio de hechos positivos del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Esto para desligar las tierras de propiedad privada de los baldíos  Se ordena la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida.  Se exige como prueba de dominio o propiedad, el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal o en su defecto, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción ordinaria.  Se concede un plazo máximo de 10 años para la explotación económica de los predios privados, a partir de la vigencia de la ley, y en el caso de no hacerlo, la prescripción de dominio a favor de la Nación.  Se establece la prescripción de dominio sobre el terreno explotado a favor de quienes hubieran ocupado y explotado tierras incultas de propiedad privada durante cinco años continuos, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldíos.  Para resolver los litigios de tierras, creo una jurisdicción especial denominada “<b>jueces de tierras</b>”.</p>
Ley 100 de 1944	<p><b>Sobre regímenes de tierras</b>  Incrementar el nivel de la producción agrícola mediante el acuerdo entre los cultivadores y los dueños de las tierras.  Limitar el lanzamiento por ocupación de hecho.  Ampliar el plazo a los hacendados para devolver al Estado las tierras no explotadas, plazo que se ha seguido ampliando.</p>

Ley 97 de 1946	<p><b>Por la cual se dictan disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos.</b>  <b>Motivo:</b> Mejorar los criterios preexistentes para la adjudicación de baldíos.  La intención era hacer más riguroso el proceso de titulación de baldíos a los colonos, con el fin de evitar posibles pleitos entre estos y los propietarios u otros adjudicatarios; también el de asegurar que el terreno solicitado cumpliera los requisitos legales. Se ordena que los terrenos adjudicados deben tener como mínimo 25 hectáreas a no ser que la extensión de la zona baldía impida su ensanchamiento. Nuevamente se amplía a 5.000 hectáreas el máximo de tierra adjudicable, pero esto a título ganadero en las regiones en que prevalezcan sabanas de pastos naturales.</p>
Decreto 1483 de 1948	<p><b>Por el cual se crea el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal</b>  Evitar el desempleo y garantizar un satisfactorio nivel de ocupación y de salarios en las clases trabajadoras. Para ello se deben tomar las medidas tendientes a un cultivo más intenso de las tierras.  Afianzar la estabilidad social mediante el aumento del gremio de propietarios rurales.  Corregir la deficiencia de la producción agrícola con el fin de contrarrestar el alza de los artículos alimenticios, y uno de los medios de hacerlo es entregando al cultivo intensivo zonas agrícolas que no están cultivadas, o lo están en forma tal que no producen el rendimiento máximo de que son capaces  Propender por la defensa de los suelos y de las aguas, así como la explotación racional de los bosques del país.</p>
Decreto 1894 de 1953	<p><b>Por el cual se crea el Instituto de Colonización e Inmigración</b>  Las funciones principales del Instituto, eran:  Realizar la colonización de las tierras baldías del país.  Comprar predios o mejorar u obtener concesiones, siempre que con su adquisición se obtengan los fines económicos y sociales que se persiguen en el presente Decreto.  Fomentar el desarrollo de centros de colonización, Se define la expresión "Centros de Colonización", como organizaciones autónomas que inicialmente pertenezcan a colonos nacionales o extranjeros o mixtos, o a personas o entidades privadas, nacionales o extranjeras o mixtas, y que tengan como objeto explotar económicamente recursos naturales en forma cooperativa, de sociedad u otra apropiada.  NOTA: La liquidación del Instituto se dio apenas un año y medio después de su constitución. Tanto sus funciones y bienes como sus cuantiosas deudas, fueron transferidos a la Caja Agraria en marzo de 1956.</p>
Ley 20 de 1959	<p><b>Por la cual se autoriza a la Caja Colombiana de Ahorros y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación, y se dictan otras disposiciones</b>  <b>Motivo:</b> Crear e impulsar programas de parcelación efectivos  <b>Objetivos:</b></p>

	<p>Lograr la efectiva radicación, en las mismas regiones o en otras adecuadas, de colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público en las zonas afectadas por la violencia.</p> <p>La incorporación a la actividad agropecuaria de campesinos pobres que carezcan de tierras o la migración de quienes sean poseedores o propietarios de parcelas erosionadas, o antieconómicas por razón de su área, o que no sean aptas para labores productivas eficientes, a juicio del Ministerio de Agricultura.</p> <p>La explotación intensiva de predios incultos, insuficientemente cultivados, o cultivados en forma inadecuada, es decir, sin sujeción a programas de carácter general previamente elaborados por el Ministerio de Agricultura, cuya violación haya sido advertida con anticipación al propietario.</p> <p>En general, la conveniente distribución de la propiedad rural, a fin de aumentar el número de propietarios y la tecnificación y fomento de la industria agropecuaria.</p>
<p>Ley 135 de 1961</p>	<p><b>Sobre reforma social agraria.</b></p> <p><b>Motivo:</b>  Extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enfocados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico</p> <p><b>Objetivos:</b>  Reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.  Fomentar la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para la explotación agropecuaria y de las incultas, ociosas o deficientemente utilizadas, mediante programas que provean su distribución ordenada, su incorporación al área de explotación económica agraria y su racional aprovechamiento.  Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.  Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.  Eleva el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la colaboración y cooperación institucional de las diversas entidades del Estado para el desarrollo integral y coordinado de los programas de reforma agraria, tales como la dotación y mejoramiento de servicios públicos rurales, la prestación de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, el suministro de crédito oportuno y de fácil acceso para la producción agropecuaria en áreas de economía campesina, el mejoramiento de las condiciones de vivienda, salud, educación y seguridad social de la población rural, la organización del mercadeo de productos, su almacenamiento y conservación, y el fomento de las cooperativas agropecuarias.</p>



	<p>Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.</p> <p>Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de reforma agraria, en lo relacionado con la redistribución de la propiedad de la tierra, la modernización de las formas de producción, y la dotación de infraestructura física y de servicios públicos a las áreas rurales.</p>
Ley 35 de 1982	<p><b>Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz</b></p> <p><b>Motivo:</b> Proceso de Paz de Belisario Betancourt, lograr la paz derivada de la violencia expandida a las zonas de fronteras nacionales.</p> <p><b>Objetivos:</b> Autorizar al Gobierno para hacer las asignaciones, traslados presupuestales necesarios y contratar empréstitos internos y externos para organizar y llevar a cabo programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos, en beneficio de quienes por virtud de la amnistía que esta Ley otorga, se incorporen a la vida pacífica, bajo el amparo de las instituciones, así como de todas las gentes de las regiones sometidas al enfrentamiento armado.</p>
Ley 30 de 1988	<p><b>Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al presidente de la República</b></p> <p><b>Motivo:</b> al igual que en la 135/61 el principio rector se concentra en: <i>Extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación.</i></p> <p><b>Objetivos:</b></p> <p>Promover y ejecutar programas y proyectos de recuperación de tierras, reforestación, avenamiento y regadíos en regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y en aquellas otras donde tales programas faciliten la reforma de la estructura y el mejoramiento de la productividad de la propiedad rústica.</p> <p>Realizar programas de adquisición de tierras en zonas rurales, mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen voluntariamente o decretar su expropiación cuando fuere necesaria.</p> <p>Adelantar programas de redistribución, adjudicación y dotación de tierras a la población campesina en las parcelaciones y colonizaciones.</p> <p>Dar a los cultivadores directamente la ayuda técnica y financiera para su establecimiento en tales tierras, y para la adecuada explotación de éstas y el transporte y venta de sus productos.</p> <p>Requerir de las entidades correspondientes la prestación de los servicios públicos necesarios para el desarrollo de las actividades de reforma agraria y cofinanciar su instalación, dotación, extensión y funcionamiento, cuando fuere preciso.</p> <p>Promover, con recursos del Fondo Nacional Agrario y mediante el otorgamiento de créditos o la suscripción de aportes de capital, la constitución de empresas comerciales entre campesinos propietarios de tierras, beneficiarios de la reforma social agraria, o entre éstos y empresas o inversionistas particulares, dedicados a la explotación de actividades agropecuarias o</p>

	agroindustriales, que tengan por objeto el desarrollo de la producción, transformación y comercialización de productos, en condiciones que garanticen la igualdad de las partes asociada.
Ley 160 de 1994	<p><b>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p><b>Motivo:</b> Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.</p> <p><b>Objetivos:</b>  Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.  Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico.  Dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.  Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado.  Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios.  Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural.</p>
Resolución 041 - INCORA	<p><b>Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas</b>  Se determina la extensión de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), por Zonas Relativamente Homogéneas, en cada municipio.</p>
Decreto 1300 de 2003	<p><b>Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.</b>  <b>Objetivo:</b> El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.</p>

Tabla 5 Marco normativo política de adjudicación de baldíos

### 3.2 La adjudicación de baldíos en el Tolima, elementos introductorios.

En el departamento del Tolima la política de adjudicación de baldíos, entre 1903 y 2012, ha determinado el 38,8% de la propiedad rural registrada en catastro (ver tabla N° 6). En este periodo se adjudicaron un total de 739.688 hectáreas; es decir que más de una tercera parte de la propiedad privada en el Tolima proviene de esta política pública y determinar la forma en la cual esta se realizó, nos permite identificar parcialmente el papel del Estado en la constitución de la actual estructura agraria en este departamento. Si bien es cierto que hay hechos que podrían haber cambiado la vocación de la tierra adjudicada, haciendo que esta pasara nuevamente al ámbito público o cambiando la destinación del mismo, estos deben ser analizados por futuras investigaciones.<sup>47</sup>

Antes de iniciar el análisis, se deben manifestar las debilidades que tiene la investigación realizada, para que esta pueda ser valorada integralmente. 1) La investigación se realiza con base al conteo de resoluciones de adjudicación de baldíos y la superficie que cada una ocupa. 2) Existe la posibilidad de que predios adjudicados a un beneficiario retornaran al dominio del Estado, por ejemplo, por el incumplimiento de los deberes de los adjudicatarios en las obligaciones contraídas, no es posible identificar la incidencia de este fenómeno. 3) En ese sentido, es posible que existan predios retornados al dominio del Estado, que fueran adjudicados nuevamente a un nuevo beneficiario.

Los elementos expuestos pueden hacer variar la incidencia de la política de adjudicación de baldíos en la constitución de la propiedad rural actual, así como la realidad sobre la cual intervenían los decisores al adjudicar un baldío. Sin embargo, la actuación del ejecutivo sigue siendo medible mediante el número de resoluciones de adjudicación proferidas, pues para proferir cada una de estas existían los elementos constitutivos de la política y cada resolución es también la ejecución de la política misma.

**Tabla no. 6. Superficie de predios rurales privados 2009 y baldíos adjudicados. Porcentaje de baldíos en la propiedad rural 1903-2009**

Tolima: Superficie predios rurales privados 2009 y Baldíos adjudicados. % de baldíos en la propiedad rural entre 1903 y 2009		
Superficie 2009 Catastro (Atlas)*	Superficie de baldíos estatales adjudicada	% superficie de predios privados (2009) con área

<sup>47</sup> La constitución de Parques Nacionales Naturales o la compra y parcelación de haciendas que se conformaron con base en la adjudicación de baldíos, podrían ser hechos que cambien parcialmente la incidencia de la adjudicación en la constitución de la propiedad privada actual.

		adjudicada por baldíos.
1.905.744	737.635	38,49%

*Tabla 6 Superficie de predios rurales privados 2009 y baldíos adjudicados. Porcentaje de baldíos en la propiedad rural 1903-2009*

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas de la propiedad (IGAC, 2012) y la serie histórica de baldíos INCODER 1903-2012.

Como evidencia la tabla número N° 5 la incidencia de la adjudicación de baldíos, en el periodo analizado, incidió de forma importante en la constitución de la propiedad rural privada actual,<sup>48</sup> por eso resulta importante observar la actuación del Estado al repartir los baldíos a personas naturales. Aún así se deben hacer 3 salvedades importantes para analizar esta información y la que se presentara en el resto del documento.

La primera salvedad, esta referida a la manera en la cual se adquiere la propiedad de los bienes inmuebles. Esta se compone del *título y el modo*, el *título* es un documento jurídico avalado por la ley para transferir un inmueble, que para el caso de la adjudicación de baldíos es la resolución de adjudicación, entonces la resolución de adjudicación es un título traslativo de dominio y prueba de la propiedad (Decreto 2664 de 1994, Art 25). El *modo* implica la ejecución del título, es decir su realización, para el caso de los baldíos el registro de la adjudicación en la oficina de registro de instrumentos públicos. Entonces el baldío solo pasa a la esfera privada cuando se ha registrado el título, es decir la resolución de adjudicación. De no hacerse el registro no se adquiere el dominio sobre el baldío y el derecho continúa siendo una expectativa.

Esto resulta importante porque se presentan hechos, en los cuales los beneficiarios de la adjudicación pudieron no haber registrado la resolución, por lo cual esos predios que ya fueron adjudicados no harían parte del universo estatal de la propiedad rural privada, toda vez que no se tiene su registro. Esto disminuiría la coincidencia entre adjudicación y propiedad privada.

La ley colombiana es clara, en referir que el modo de adquisición de baldíos es el título traslativo de dominio, la resolución de adjudicación, expedido por la entidad delgada para esto. Así la ocupación de un

---

<sup>48</sup> En Colombia no hay claridad a cerca de la cantidad de tierra apropiada, ni cuanta corresponde al Estado. En ese sentido hay divergencia en el área rural apropiada por personas naturales en el Tolima, recientemente se realizó el Censo Nacional Agropecuario por parte del DANE (2015) si se tiene en cuenta esta información los resultados serían diferentes. Por esta razón se hizo uso de la información registrada catastralmente.

baldío no constituye título ni modo para adquirir el baldío, tampoco otorga derecho a la adjudicación del baldío. El ocuparlo por los tiempos establecidos por la ley, cinco años actualmente (Decreto 1071 de 2015), y el cumplimiento de los requisitos legales, apenas otorga la expectativa del derecho.

Esta determinación de la ley, no impide que existan ocupantes de terrenos baldíos en el Tolima, quienes, aunque no tengan título, no son contados como adjudicatarios, ni los predios se entienden como parte de la propiedad rural del departamento. Actualmente el Estado no tiene la certeza sobre cual es el área total de terrenos baldíos existentes, tampoco tiene información sobre cuantos terrenos baldíos están ocupados sin título, esta información que resulta importante para poder formular una la política rural integral

### **3.2.1 La dinámica general**

Con estas salvedades, se presenta la información que da cuenta de la tierra adjudicada legalmente en el siglo XX y lo que va corrido del XXI, la serie histórica de baldíos del INCODER permite realizar un análisis por periodos que muestra las variaciones de esta política de tierras a lo largo del tiempo. Se presentan de forma resumida los resultados en el siglo, con el fin de observar lo general y que esto nos de una lectura sobre lo particular.

**Tabla N° 7. TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño, 1903-2012**

<b>Tamaño</b>	<b>Superficie</b>	<b>%</b>	<b>Adjudicaciones</b>	<b>%</b>
<b>1-20</b>	115.113	15,61	21.033	77,6
<b>21-100</b>	200.207	27,14	4.952	18,3
<b>101-500</b>	189.736	25,72	1.019	3,8
<b>501-1000</b>	52.360	7,10	71	0,3
<b>1001-2500</b>	47.215	6,40	28	0,1
<b>2501-5000</b>	2.953	0,40	1	0,0
<b>más de 5000</b>	130.052	17,63	2	0,0
<b>Total general</b>	<b>737.635</b>	<b>100,00</b>	<b>27.106</b>	<b>100,0</b>

*Tabla 7 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño, 1903-2012*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012

Entre 1903 y 2012 se realizaron 27.106 adjudicaciones de baldíos, que decidieron la distribución de 737.636 hectáreas, una importante cantidad de tierra importante si se tiene en cuenta que representa el 38,49% de la propiedad privada rural registrada. Al analizar las adjudicaciones por los Rangos LeGrand, se observa que la mayoría de estas se hicieron en predios que abarcaban entre 10 y 20 hectáreas, fueron en total 21.033 beneficiarios que, representaron el 77,6% del total de los beneficiarios totales.

Sin embargo, aunque el 77,6% de las adjudicaciones se hicieron para pequeños beneficiarios, estos solo recibieron el 15,61% de la superficie adjudicada. Esto contrasta con las adjudicaciones que se hicieron para los rangos de adjudicatarios, aquellos que se ubican entre los 1.001 – 2.500, 2.501 – 5.000 y más de 5.000 hectáreas, pues estos representaron el 0,1% del total de beneficiarios, pero recibieron títulos del 24,43% del total de la tierra pública adjudicada.

Para decirlo en número enteros, 31 beneficiarios recibieron 180.220 hectáreas, mientras que 21.033 beneficiarios recibieron 115.113. ¿Cómo explicar una diferencia tan grande en la calidad de los derechos asignados por el Estado?, ¿Es esta una ejecución desigual de la política pública?

Para analizar los resultados de una política pública en un periodo de tiempo tan extenso, debe hacerse uso de elementos que nos permitan deducir los cambios en la aplicación de esta. En esta investigación nos decantamos por la historia y por las relaciones de poder entre los sujetos colectivos interesados en la política pública (Meny, Y., Thoenig, 1992; Weber, 2002) interpretando que unos sujetos sociales querían cerrar el acceso a la política a otros, las relaciones de poder de los actores respecto a la política son dinámicas, por tanto, la historia nos puede acercar a su comprensión.

Entonces a priori podría considerarse que la política pública de adjudicación de baldíos es profundamente desigual, toda vez que constituyó una elite terrateniente compuesta, por 31 personas, a quienes les dio títulos de propiedad, esto en detrimento de las pretensiones que tenían otros solicitantes. Pero una respuesta a priori nos puede conducir a determinismos, que no explican el contexto de las decisiones públicas, el papel jugado por los actores, la interpretación del problema por parte del decisor y el marco de referencia para la política.

Por esto fue importante el recorrido histórico mencionado, por eso es vital realizar periodizaciones que permitan ver los cambios de las decisiones públicas y relacionar los elementos que pudieron incidir en estos. Al observar esta tendencia podemos llevar como pregunta guía ¿Siempre la política pública benefició la constitución de la hacienda y la gran propiedad? ¿Siempre fue desigual la política pública? ¿la política resolvió el problema que se propuso?

En las páginas siguientes se proponen algunos elementos que pudieron incidir en la aplicación de la política, estos estarán guiados por el papel de los sujetos sociales, campesinos-hacendados, la dinámica de sus relaciones de poder y el marco normativo para la adjudicación de tierras públicas.

### **3.3 Adjudicación de baldíos 1900-1931. La constitución de la hacienda cafetera,**

Después de su constitución como departamento en 1886, y luego de la pérdida de una parte importante de su territorio y su población, en el Tolima se inició un proceso de poblamiento, estimulado por la

economía cafetera y la existencia de tierras baldías. Entre 1905 y 1938, la población del Tolima aumentó de 210.000 a 548.000 habitantes, la mayoría de los cuales se dedicaban a labores agrícolas, así el 75% de la población era de características rurales.

**Tabla N° 8. Población Tolima-primer tercio del siglo XX**

<b>Población Tolima –primer tercio del siglo XX</b>	
<b>Año</b>	<b>Número de Habitantes</b>
1905	210.000
1912	282.000
1918	325.000
1938	548.000

*Tabla 8 Población Tolima-primer tercio del siglo XX*

Fuente: RUEDA PLATA, José Orlando. Historia de la población en Colombia (1880-2000). NHC. Bogotá, 1981. P 366.

La ley 61 de 1874 define que el derecho a la propiedad de terrenos baldíos le asiste a todo individuo que ocupe terrenos incultos y que en el establezca labranza y habitación. Posteriormente la ley 48 de 1882 propiciaba la adquisición de tierras baldías con la constitución de cultivos, así como una asignación de tierra aun cuando esta no se explotará, como elemento importante estuvo la presunción de buena fe sobre los poseedores, así como la necesidad de sentencia judicial para privarlos de su posesión; la misma ley definió un límite máximo de 5.000 has adjudicables a individuos, entidades o compañías. De acuerdo con el CNMH, la ley adicionalmente favorecía el latifundio improductivo, en la medida que exigía, proporcionalmente, mayor cantidad de ganado y/o cultivo cuanto menor fuera la superficie a adjudicar (CNMH, 2016:35-39).

Cómo vemos en la tabla a continuación entre 1903 y 1931 las adjudicaciones de baldíos se dieron a grandes propietarios, así la pequeña propiedad representó el 16,51 del total de adjudicaciones y le fue asignada sólo el 1,07% del total de la superficie adjudicada; mientras la gran propiedad representó el 12,44% del total de adjudicaciones y les fue otorgado el 53,93% del total de la superficie adjudicada, la mediana propiedad por su parte representó el 71,05% del total de adjudicaciones y le fue otorgada el 45% del total de la superficie adjudicada. Así, aunque la mediana propiedad tuvo un peso muy importante en la adjudicación de baldíos, la mayoría de la superficie adjudicada fue entregada a la gran propiedad.

**Tabla N° 9. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1903-1931**

<b>Etiquetas de fila</b>	<b>Adjudicatarios</b>	<b>% Adjudicatarios</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>% Superficie</b>
1-20	69	16,51%	1132,72	1,07%
21-100	132	31,58%	8277,49	7,79%
101-500	165	39,47%	39562,69	37,21%
501-1000	33	7,89%	25771,82	24,24%
1001-2500	18	4,31%	27568,34	25,93%
2501-5000	1	0,24%	4000	3,76%
<b>Total general</b>	<b>418</b>	<b>100,00%</b>	<b>106313,06</b>	<b>100,00%</b>

*Tabla 9 Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1903-1931*

Fuente: serie histórica de baldíos de INCODER 1903-2012

En 1931 el departamento del Tolima contaba aproximadamente con 500.000 habitantes y según el DANE cerca del 80% de estos vivían eran población rural (Villegas, 2007). En el primer tercio del siglo XX se hicieron 418 adjudicaciones a las que en total se les titularon 106.313 has. Muchas de estas adjudicaciones pudieron relacionarse con la masificación del cultivo de café, pues según anota Rincón (2007) “. el Tolima se consolidaba como el quinto productor de café a nivel nacional, al tener sembrados 35.991.726, árboles de café” (p.382).

El cultivo crecía bajo el modelo de la hacienda cafetera, la cual se establecía sobre baldíos que eran abiertos por aparceros que las trabajaban en cultivo, pero la propiedad se le reconocía al hacendatario, esto generó un enconado movimiento social que propendía por la distribución de la propiedad de la tierra para la subsistencia familiar.

La mayoría de las adjudicaciones, el 39,47%, se hicieron para fincas de entre 101 y 500 hectáreas, 165 personas fueron beneficiarias de estas y ocuparon una superficie de 39.562 has, el 38,79% del total de la superficie adjudicada. Simultáneamente hubo 18 adjudicaciones de más de 1.000 has, con un promedio de 1.531 has cada una, que representaron el 27,18% total del área adjudicada. Caso similar al que ocurre entre las 501 y las 1.000 has, en las cuales un grupo de 32 personas recibe el 24,78% del total de la superficie adjudicada en este periodo. Se evidencia también una adjudicación de 4.000 has.



Las titulaciones de baldíos de 1 a 20 has y de 21 a 100 has representaron el 1% y 8% de la superficie adjudicada, respectivamente. Las adjudicaciones a mujeres fueron muy reducidas, solo el 15% del total. En el caso de los terrenos incultos que tenían áreas de mayor tamaño fueron adjudicados únicamente a personas de sexo masculino.

Esta dinámica de adjudicación de baldíos en este periodo coincide con la constitución de las haciendas en el departamento del Tolima y da cuenta del proceso de ocupación de la propiedad por grandes terratenientes que después tendría grandes consecuencias sociales en los levantamientos campesinos que se generaron desde los años 20.

### **Adjudicación de baldíos 1932-1946- El estallido de la protesta agraria**

La República liberal, que inició con el gobierno de Olaya Herrera (1930- 1934), afrontó los efectos de la crisis económica de 1929 y los conflictos agrarios que provenían de la exigencia de tierra por parte de los campesinos. Para apaciguar los conflictos e impulsar el aumento de la producción agrícola, el gobierno inició una política de parcelación, comprando y parcelando algunos latifundios; también se asignaron baldíos para obras públicas, y fundamentalmente aumentó la titulación de baldíos a colonos, terratenientes y empresarios rurales.

El conflicto rural no disminuía en el departamento, los parceleros iniciaron protestas por las pesas y las balanzas que eran propiedad de los hacendados, el movimiento agrario asumió estructura organizada influenciada por el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Liberal y el Partido Comunista, exigían derecho a la propiedad de la tierra “La tierra para el que la trabaja”, consigna que cuestionaba el modelo feudal en toda América Latina. Jorge Eliecer Gaitán estimulaba la organización campesina y señalaba la complacencia de los funcionarios públicos, la elite y los militares para apropiarse de la tierra. El congreso no tomaba decisiones eficaces respecto a la crisis, el liberalismo dividido no consensuaba entre profundizar la parcelación de haciendas improductivas, y con títulos dudosos, o estimular la adjudicación de baldíos; el Partido Conservador estimulado por la Sociedad de Agricultores exigía respeto a la propiedad privada y a la hacienda.

Como respuesta a esta crisis el gobierno de López Pumarejo expidió la ley 200 de 1936, (Régimen de Tierras), que dispuso, entre otras medidas, la extinción de dominio de los predios no explotados en el lapso de 10 años, y la prescripción adquisitiva de dominio de terrenos de propiedad privada explotados “de buena fe, con ánimo de señor y dueño” por parte de campesinos. La Ley ordenó la creación de los juzgados de tierras.

La ley 34 de 1936 modifico la legislación de baldíos, propuso límites a la adjudicación de entre 600 y 800 has para agricultura y ganadería, respectivamente. Empeñe además la iniciativa, aun inconclusa, de establecer el censo de terrenos baldíos del Estado. Esto impactó de manera directa en el acceso a la tierra por parte de los pequeños propietarios, si entre 1903 y 1903 los pequeños propietarios habían accedido sólo al 1,07% del total de la superficie adjudicada, entre 1932 y 1946 accedieron al 19,56% del total de la superficie adjudicada por baldíos, así mismo los predios de gran propiedad que recibieron en el periodo anterior el 45% del total de la superficie adjudicada, entre 1932 y 1946 recibieron el 31,2 %. Esto nos permite identificar que el Estado colombiano intentó contener la protesta campesina a partir de la adjudicación de baldíos a pequeños propietarios, pero no disminuyó de manera radical las adjudicaciones a grandes propietarios

**Tabla N° 10. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1932-1946.**

Tamaño	Superficie (has)	% Superficie	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Tamaño promedio
1-20	8726,95	19,56%	766	71,72%	11,4
21-100	10675,98	23,93%	237	22,19%	45
101-500	11462,78	25,69%	47	4,40%	243,9
501-1000	11253,55	25,22%	17	1,59%	662
1001-2500	2500	5,60%	1	0,09%	2.500,00
Total general	44619,26	100,00%	1068	100,00%	41,8

*Tabla 10 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1932-1946.*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012

Entre 1932 -1946, en el Tolima se observa un notable aumento de beneficiarios de baldíos, que en total fueron 1.067, pero disminuyó el área total adjudicada, respecto al periodo anterior de 101.422 has a 44.611 has. Desaparecieron las adjudicaciones de más de 5.000 has y disminuyó el tamaño promedio de las adjudicaciones.

Durante este periodo 765 adjudicaciones, el 71,7%, se asignaron a colonos con tierras de entre 1 y 20 hectáreas, el tamaño promedio de las adjudicaciones en este rango fue de 11 hectáreas. La superficie adjudicada 19,54% del total, lo que implicó un aumento con respecto al periodo anterior en el que solo se destinó el 1%.

Se realizaron 237 adjudicaciones de entre 21 y 100 has, pero disminuyó el tamaño promedio de área adjudicada respecto al periodo anterior de 63 a 45 has. En cambio, los adjudicatarios de 101 a 500 has

disminuyeron, pasando de 164 en el periodo anterior a 47, pero aumentó levemente el tamaño promedio de las adjudicaciones de 240 a 244 has.

Fueron 17 adjudicaciones de predios de entre 501-1.000 has, el 1,6% de los adjudicatarios a quienes se les dio el 25,2% de la tierra pública otorgada en este periodo. Hubo una adjudicación de 2.500 has, frente a 18 adjudicaciones que se hicieron en el periodo anterior en el rango de las 1.001 - 2.500.

Los datos anteriores indican un cambio de orientación de la política de tierras en favor de los pequeños y medianos cultivadores, en razón a las demandas de la población rural. Sin embargo, la política sigue evidenciando desigualdad en su implementación puesto que mientras el 6% de los grandes adjudicatarios obtuvieron el 56,52% de la tierra otorgada, el 71% de los beneficiarios de baldíos pequeños, accedieron al 19,5% de la tierra.

En este periodo persiste la titulación de los baldíos a los hombres. En cuanto a las adjudicaciones a mujeres, éstas se concentran en los rangos de tamaño inferiores, (1 a 20 y 21 a 100 has); además, su peso en la superficie adjudicada apenas alcanzó 9%. El derecho a la propiedad de la tierra sigue siendo en la época un privilegio masculino, pues las mujeres no eran reconocidas como ciudadanas, aún no tenían derecho al voto.

### **Adjudicación de baldíos 1947-1953- La violencia y el acceso a las tierras públicas.**

Este es uno de los periodos más violentos y convulsionados de nuestra historia reciente y el departamento del Tolima fue un territorio protagónico en los hechos que desencadenaron un profundo sismas en la historia política colombiana, Tres fueron las características fundamentales de este periodo: 1) el crecimiento económico y el fortalecimiento de la industrialización; 2) la violencia bipartidista, y su impacto en el campo; y 3) las variaciones en las políticas de tierras de los gobiernos conservadores.

Luego de la crisis económica hubo un repunte de la economía, de la mano de las exportaciones agrícolas, pero especialmente impulsada por un primer proceso de industrialización. Como consecuencia de esta transformación productiva, muchos habitantes del campo se enfrentaron a una disyuntiva: mantenerse en el campo, donde asolaba la violencia, o migrar a las ciudades en busca de empleos industriales. A esta disyuntiva se vieron enfrentados algunos de los beneficiarios de adjudicaciones de baldíos.

A mediados del decenio de los cuarenta, y luego de una etapa de recesión, los índices económicos se dispararon hacia arriba. Entre 1945 y 1949 el producto interno bruto, el producto interno per cápita y el ingreso nacional bruto se incrementaron a una tasa anual de 5.9%, 3,6% y 7,5% respectivamente. Entre 1945 y 1953 la industria creció a la tasa récord anual del 9.2%. La

agricultura vio aumentar el volumen de su producción en 77% para 1948 y en 113,8% para 1949.  
(Medina,1988:3)

Paralelo a este panorama económico, a mediados de los cuarenta la diferencias entre liberales y conservadores continuaba creciendo, los conservadores apoyados por la iglesia católica, llamaban a la defensa de la moral y las tradiciones contra las ideas del liberalismo y por supuesto del comunismo, que se había convertido en el enemigo público mundial. Esto se tradujo en violencia rural, que se hizo guerra civil tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948.

De acuerdo con Paul Oquist (1978), de un total de 393.648 parcelas “perdidas por la violencia” en el país, en el Tolima se “perdieron” o abandonaron 54.900, es decir el 12,9% del total de parcelas abandonadas o despojadas, ocupando así el segundo lugar, después del Valle del Cauca, en cuanto al abandono o despojo de tierras. Según la misma fuente, del total de 193.017 muertes por la violencia en el país, 30.613 se produjeron en el departamento. (p.307 - 323)

De acuerdo al informe de la Secretaria de Agricultura del Tolima de 1985 (citado en Rincón, 2007), los efectos de la violencia en el Departamento fueron inclementes:

...sobre la base de una población de 754.826 habitantes, como promedio para los años 1949 y 1956, la investigación estadística arroja un cálculo de 321.651 personas que han sufrido el exilio en forma permanente y transitoria, durante el mismo lapso, lo cual equivale a que un 42% de la población del Departamento ha experimentado directamente la amargura del exilio. La cifra, aparentemente exagerada, no lo es, pues de los 23.600 kilómetros cuadrados que tiene de superficie el Departamento, más de las dos terceras partes han sido afectados por la violencia, en forma cíclica unas regiones y permanentes otras. (Como se cita en Rincón, 2007:404)

El mismo texto refiere que en el Departamento 93.822 propiedades rurales que pertenecen a 75.318 propietarios, la investigación estadística refiere que 40.176 propiedades, o sea el 42.82% o del total, pertenecientes a 32.400 propietarios, o sea 43.02% de ellas, han sido abandonadas transitoria o permanentemente”. (Rincón, 2007:404)

La violencia sirvió también para que los propietarios armaran pequeños ejércitos privados, argumentando que debían defender sus cosechas. Incrementando los actores de la violencia y haciendo uso de la fuerza para resolver conflictos personales y acrecentar sus predios. Al respecto Medina (1988) relata:

En las regiones que habían sido escenario de las luchas agrarias en los años 30, los terratenientes, en no pocos casos, vieron en la violencia la oportunidad de disputarle a los antiguos colonos, ahora pequeños propietarios, sus derechos conquistados. Eso resulta cierto para el sur y oriente del Tolima y para la región del Sumapaz en Cundinamarca (p.6).

Mediante el Decreto 1483 de 1948 y Ley 97 de 1946 los gobiernos conservadores intervinieron en la orientación de la política de baldíos. De estas normas se produjeron tres mandatos relevantes, la creación del Instituto de Colonización, Planeación y Defensa Forestal, la fijación de un tamaño mínimo para las adjudicaciones a colonos, 25 hectáreas sin que estos significaran una Unidad Agrícola Familiar. Pero a su vez incrementaron los topes máximos de áreas adjudicables a 5.000 has. Con estas medidas se estimulaba la gran propiedad, constituida con terrenos públicos y se garantizaba simultáneamente la mano de obra para las haciendas.

**Tabla N° 11. TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño 1947-1953**

Tamaño	Superficie	%	Adjudicaciones	%
1-20	3.461	4,14	328	38,5
21-100	15.376	18,07	304	35,6
101-500	40.063	47,09	197	23,1
501-1000	13.282	15,61	18	2,1
1001-2500	9.949	11,69	5	0,59
2501-5000	2.953	3,47	1	0,12
<b>Total general</b>	<b>83.646</b>	<b>100,00</b>	<b>853</b>	<b>100,0</b>

*Tabla 11TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño 1947-1953*

Fuente: serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Entre 1947 y 1953 se hicieron 853 adjudicaciones, 207 menos que en el periodo anterior, pero aumentó la superficie adjudicada. Este aumento se representó en resoluciones de adjudicación de tierras públicas con superficies de más de 100 has, con esto aumentó el tamaño promedio de los terrenos adjudicados de 42 has en el periodo anterior a 100 has en este periodo.

Durante el gobierno conservador disminuyeron las adjudicaciones de 1 a 20 hectáreas, en razón a la disposición legal que establecía adjudicaciones mínimas 25 hectáreas y que hacía más engorroso el trámite para los colonos. Hubo en total 328 al tiempo que disminuyó en una hectárea el tamaño promedio de éstas. La superficie de tierra adjudicada a las pequeñas propiedades fue de 3.461 has, menos de la mitad que en el periodo anterior, 7.827 has,

Se observa entonces mayor número de adjudicaciones a medianos propietarios, el número de adjudicatarios de predios entre 21 y 100 hectáreas aumentó de 237 a 303, así como también el tamaño promedio de los terrenos, de 45 a 50 has, y también se incrementó la superficie adjudicada a este segmento, quienes recibieron el 18,32% del total del área adjudicada en este periodo.

Las adjudicaciones de 101 a 500 hectáreas tuvieron mayor crecimiento. En total 197 adjudicaciones que concentraron la mayor cantidad de superficie otorgada en el periodo, 40.062 has. Hubo 18 adjudicaciones en el rango de 501 a 1.000 hectáreas; 5 en el rango de 1.001 a 2.500 has, y una adjudicación de 2.953 has. Como nos permite observar estas cifras, el gobierno conservador priorizó la mediana y la gran propiedad, para la adjudicación de tierras públicas, lo que sin duda redundó en el incremento de la violencia y la conflictividad social.

Es importante mencionar que, de las grandes adjudicaciones realizadas, dos se hicieron en el municipio de Ataco a miembros de una misma familia, es el caso de Roberto y Ernesto Cabrera, quienes recibieron 2.952,70 hectáreas cada uno. (Diot,1976:123)

En este periodo en el sur del departamento se fortalecían las autodefensas liberales, que resistía a la violencia estatal desatada por el gobierno conservador. En los municipios de Dolores, Villarica, Alpujarra, Chaparral, Ataco existen destacamentos guerrilleros, así como el Sumapaz. El Tolima fue el eje de conexión entre la Cordillera Oriental y la Central, y sería epicentro del proceso de articulación de las guerrillas de liberales comunes que daría origen a las FARC- EP (González y Marulanda, 1992). Resulta importante resaltar que al espacializar el área de las adjudicaciones realizadas estas coinciden con las regiones donde mayor conflicto agrario se presentaba, lo cual se evidenciará en las páginas siguientes, sin embargo, no fue posible identificar la relación entre beneficiario de la adjudicación y pertenencia política.

#### **Adjudicación de baldíos 1954 – 1957- La Pacificación y la agudización de la conflictividad agraria,**

El gobierno del General Rojas Pinilla mantuvo la política de colonización de baldíos, creó el Instituto de Colonización e Inmigración, cuyos programas buscaban no sólo dar tierra a los campesinos, sino retomar el control militar de los territorios donde operaban guerrillas y autodefensas campesinas armadas, como en el caso de Sumapaz, el Oriente y el sur occidente del Tolima.

Por otra parte, la política de “pacificación” de Rojas condujo a la amnistía a los guerrilleros liberales, y a una división interna entre las autodefensas liberales. Aquellos que se amnistiaron se denominaron Limpios, mientras los no amnistiados se acercaron a las posiciones de los Comunes. Se mantuvo la violencia, ahora especialmente focalizada contra los Comunes, mientras los Limpios se aliaron con el ejército y la policía. Así lo relata el Gerardo González, líder agrario de la época, en una entrevista hecha por propia cuenta en el 2013:

(...) los hechos nos arrastraron allí y llegamos a aquella parte y hacíamos comisiones, por ejemplo, se hizo una discusión una vez en un sector del Huila, eso se hizo clandestinamente, unas guerrillas de Villarrica y parte del oriente del Tolima y las guerrillas de Cundinamarca y luego nos reunimos

como una semana con unas discusiones a ratos muy fraternales y a ratos ásperas porque era la guerra o la paz, nosotros no estábamos en capacidad para seguir una guerra bien prolongada en el país, que tendríamos que hacer una táctica y luego hacer como una espera pero prepararnos para el futuro, pero otro grupo no quiso, dijo nosotros seguimos porque esto es pa' largo entonces estaba recién hecho lo de China, entonces se hablaba mucho de la gran marcha que llamó Mao Tse Tung, entonces aquí se hicieron las columnas con un dirigente que era del comité central como medio aventurero y la otra gente se fue como Eusebio Prada que todavía está y la otra gente dijimos no.

Con el fin de cumplir los acuerdos con los amnistiados, que implicaban la entrega de tierras y titulación de baldíos, el gobierno de Rojas Pinilla expidió el decreto 1894 de 1953. Sin embargo, en el Tolima disminuyeron las adjudicaciones respecto al periodo anterior, de 853 a 394. A su vez la superficie adjudicada se redujo en 375%. Lo que fue caracterizado por el CNMH como el fracaso de los planes de colonización masivos que impulsó Rojas. (CNMH,2016:88)

**Tabla N° 12. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1954-1957.**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie	Tamaño promedio
1 a 20	142	36,04%	1314,99	5,77%	9,3
21-100	168	42,64%	7162,96	31,43%	42,6
101-500	83	21,07%	13620,92	59,77%	164,1
501-1000	1	0,25%	688,5	3,02%	689
Total general	394	100,00%	22787,37	100,00%	57,8

*Tabla 12 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1954-1957*

Fuente: Serie histórica de baldíos INCODER 1903-2012.

Fueron 142 adjudicaciones entre 1 y 20 has, que tuvieron un tamaño promedio de 9,3 has y que en total serían el 36% de las adjudicaciones y el 5,77% de la superficie. Hubo 168 adjudicaciones entre 21 y 100 has, que tuvieron como tamaño promedio 42,6 has que representó el 42% de las adjudicaciones y ocuparon el 31,4% de la superficie adjudicada. Entre 101 y 500 has se hicieron 83 adjudicaciones que afectaron el 59,7% de la superficie total; finalmente hubo una sola adjudicación de entre 501 y 1.000 has. La distribución de los baldíos sigue siendo desigual durante este periodo, además de insuficiente a la demanda de la población local. El incumplimiento de los términos de la dejación de armas con los limpios, implicó en corto tiempo el retorno a las armas de estos. Así como en muchos casos el acaparamiento de

tierras y ganado por parte de los antiguos jefes militares liberales. Los colonos seguían abriendo montaña, pero la incertidumbre sobre la propiedad propiciaba el abandono y la pérdida de esta. La colonización y la adjudicación de baldíos están ligados a la ampliación de la frontera agraria y con esta a la deforestación de las cordilleras del Tolima.

Una de las explicaciones sobre la disminución de la adjudicación de baldíos en los periodos donde fue más fuerte la confrontación armada a mitad de siglo, puede ser por la falta de un control por parte del Estado en esta época de los territorios rurales y del poder central, lo que implicó un mayor esfuerzo por parte del Estado y de los partidos en el poder por mantener el control del Estado y una disminución en las acciones sociales y agrarias.

### **Adjudicación de baldíos 1958 – 1961- La adjudicación de baldíos en el Frente Nacional**

Las elecciones presidenciales, después de cinco años de régimen militar, dieron como ganador a Alberto Lleras Camargo, candidato oficial del Frente Nacional. El pacto del Frente Nacional tuvo como objetivo ponerle fin a la violencia liberal-conservadora, para esto se firmaron acuerdos entre los grupos de autodefensa en la mayor parte del territorio nacional, los Llanos Orientales con Guadalupe Salcedo, Sumapaz con Juan de la Cruz Varela y el Tolima de norte a sur con todos los jefes militares que se agrupaban en los Liberales Limpios y autodefensas ya claramente comunistas.

El acuerdo firmado con los grupos de campesinos alzados en armas se sostenía en la base de inversión agrícola, vías, cedulação, parcelación de predios, definición de títulos de propiedad y por supuesto adjudicación de baldíos nacionales. Aun cuando se creó el Plan Nacional de Rehabilitación y las comisiones de rehabilitación para los departamentos más afectados por la violencia, entre estos el Tolima, y se invirtieron recursos para la reforma agraria, según Rincón (2007) estos se dirigieron a intervenir las haciendas que habían despojado a los campesinos de la tierra, pero los resultados de esta política no han podido contabilizarse.

El Estado no pudo cumplir con los acuerdos firmados, en la práctica continuaron las persecuciones a los campesinos parceleros y se presentaron bombardeos en zonas rurales (Aprile, 1991), en consecuencia, muchos de los excombatientes volvieron a la guerra, alegando el incumplimiento de lo pactado. Los bandoleros,<sup>49</sup> que luego de haber aceptado el armisticio no asumieron vida civil, persistieron en la violencia, esto se vio representado por los índices de violencias más altos de todo este periodo,

---

<sup>49</sup> Que persistía en el departamento, especialmente en el norte, con Jacinto Cruz, José Wilmar Ángel Aranguren, Noé Lombana o Roberto González, mejor conocidos como Sangre Negra, Desquite, Tarzán y Pedro Brincos.



particularmente en prácticas de asesinato y masacres sobre los municipios cafeteros (Uribe, 1991). En consecuencia, el departamento permaneció bajo Estado de Sitio permanente (Sánchez, 1998).

La ley 20 de 1959 promovía las parcelaciones en el territorio nacional a través de la compra de haciendas o mediante la adjudicación de baldíos, aunque Darío Echandía priorizó el sur del Tolima y el Sumapaz para la rehabilitación, hubo denuncia de que muchas de las parcelaciones y adjudicaciones se hicieron con claros criterios de desigualdad, priorizando las mejores tierras para militares y políticos regionales, mientras a los campesinos se les imponían difíciles condiciones para su cumplimiento que pasaban desde la aprobación de créditos por parte de la Caja Agraria y elevados intereses para estos (Sanchez,1998).

Las autodefensas al dejar las armas se convirtieron en movimientos agrarios los cuales, ante el incumplimiento o las demoras en los programas de rehabilitación, iniciaron la toma de haciendas improductivas y la parcelación de facto. El incumplimiento de los acuerdos, los grupos de bandoleros dedicados a la violencia y el pillaje, el aumento de la protesta agraria y la toma de tierras, fue atizado por la conformación, o reactivación, de grupos paramilitares ligados a la hacienda que actuaban contra los agraristas (CNMH,2016:96).

La intención de resolver las causas de la violencia política, no fue suficiente para resolver el problema agrario en el departamento. Si se estimuló de forma muy importante la colonización y la expansión de la frontera agrícola en el sur del país, los programas de colonización dirigida en Caquetá y Meta, estimularon a población que no encontraba alternativas de vida en el centro del país, a poblar los territorios de la Amazonía y lo Orinoquia, buscando tierras de paz y progreso lejos de las convulsionadas luchas que se estaban dando en los andes colombianos. Los Tolimenses y los Huilenses fueron los principales colonizadores del departamento del Caquetá, y llegaron a este departamento por colonización espontánea o tras las promesas de los planes de colonización dirigida (CNMH, 2017).

En Tolima los beneficiarios finales de las adjudicaciones en el periodo de 1958 a 1961 fueron 544 personas, quienes tuvieron acceso a 29.952 has. La tendencia en este periodo estuvo dirigida a adjudicar baldíos para constituir medianas propiedades agrarias, que resultaran más eficientes económicamente, aun cuando se denuncia que los beneficiarios de estas no fueron necesariamente colonos rurales. Así 247 beneficiarios, el 45% del total, recibieron predios entre 21 y 100 has, que ocupaban el 38% del total de la superficie adjudicada.

Hubo 197 adjudicaciones de 1 a 20 hectáreas, el 36,2% de los adjudicatarios, que ocuparon el 6,19% de la superficie adjudicada, manteniendo las tendencias de adjudicación que venían desde los gobiernos conservadores, pero aumentando ligeramente el área que ocupaban estos.

**Tabla N° 13. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1958-1961**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie	Tamaño promedio
1 a 20	197	36,21%	1853,85	6,19%	9,4
21-100	247	45,40%	11390,28	38,03%	46,1
101-500	98	18,01%	15509,82	51,78%	158,3
501-1000	2	0,37%	1198	4,00%	599
Total general	544	100,00%	29951,95	100,00%	55,1

*Tabla 13 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1958-1961*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Hubo 98 beneficiarios que recibieron predios de 100 has a 500 has, sólo fueron el 18% del total de adjudicatarios, pero recibieron el 51,78% del total de la tierra pública adjudicada. Finalmente hubo 2 adjudicaciones de más de 500 hectáreas, el 0,37%, que abarcaron el 4% de la superficie.

Así, durante el primer periodo presidencial del Frente Nacional aumentó el número de adjudicaciones y la superficie entregada, respecto al gobierno de Rojas Pinilla; sin embargo, el tamaño promedio de estas adjudicaciones disminuyó de 58 a 55 has, persistió una política de adjudicación a pequeños y medianos propietarios, que inicia en gobierno conservador de Ospina Pérez, pero que se profundiza en este periodo. Esto cambió las prácticas coloniales de realizar grandes adjudicaciones a hacendados y políticos, sin que estas estuvieran destinadas a fines agropecuarios, siendo usadas esencialmente como medios de concentración de poder político.

Desaparecieron las adjudicaciones de más de 1.000 has, en este periodo 1958-1961 sólo se registraron 2 adjudicaciones de más de 500 has. Esto generó un cambio relevante, pues el porcentaje de superficie asignada en el rango de más de 500 has, que fue el 50% en el primer periodo del siglo XX, pasó al 4% del total de superficie adjudicada. Esto podría relacionarse con la disminución de grandes extensiones de tierra apropiables en zonas de interesa hacendatario, es decir, con los escasos de tierra que pudiera incorporarse a modelos hacendatarios, toda vez que existían procesos previos de concentración.

Sin embargo, esto no significó una variación en la estructura de la propiedad rural, pues los terratenientes que se establecieron en grandes haciendas en la primera mitad del siglo XX mantuvieron su modelo de propiedad y la política de parcelaciones, aunque generó cambios, no ha podido medirse. El modelo de hacienda cafetera, si fue disminuyendo, en un proceso que inició en los 30 y que estuvo motivado por la compra estatal de predios y la parcelación en predios de menor tamaño para los aparceros, especialmente en el norte y oriente del departamento.

### **Macro periodo 1903 a 1961: Conclusiones sobre la adjudicación de baldíos.**

Durante las seis primeras décadas del siglo XX el departamento del Tolima se enfrentó al fenómeno de la modernización sin modernidad, se profundizó el modelo hacendatario ligado a la hacienda cafetera, se concentró la propiedad rural del valle interandino del Río Magdalena, en un fenómeno de desplazamiento y despojo que estuvo atizado por las expresiones de violencia política bipartidista protagonizada por el Estado, el Partido Liberal, el Partido Conservador y la Iglesia Católica.

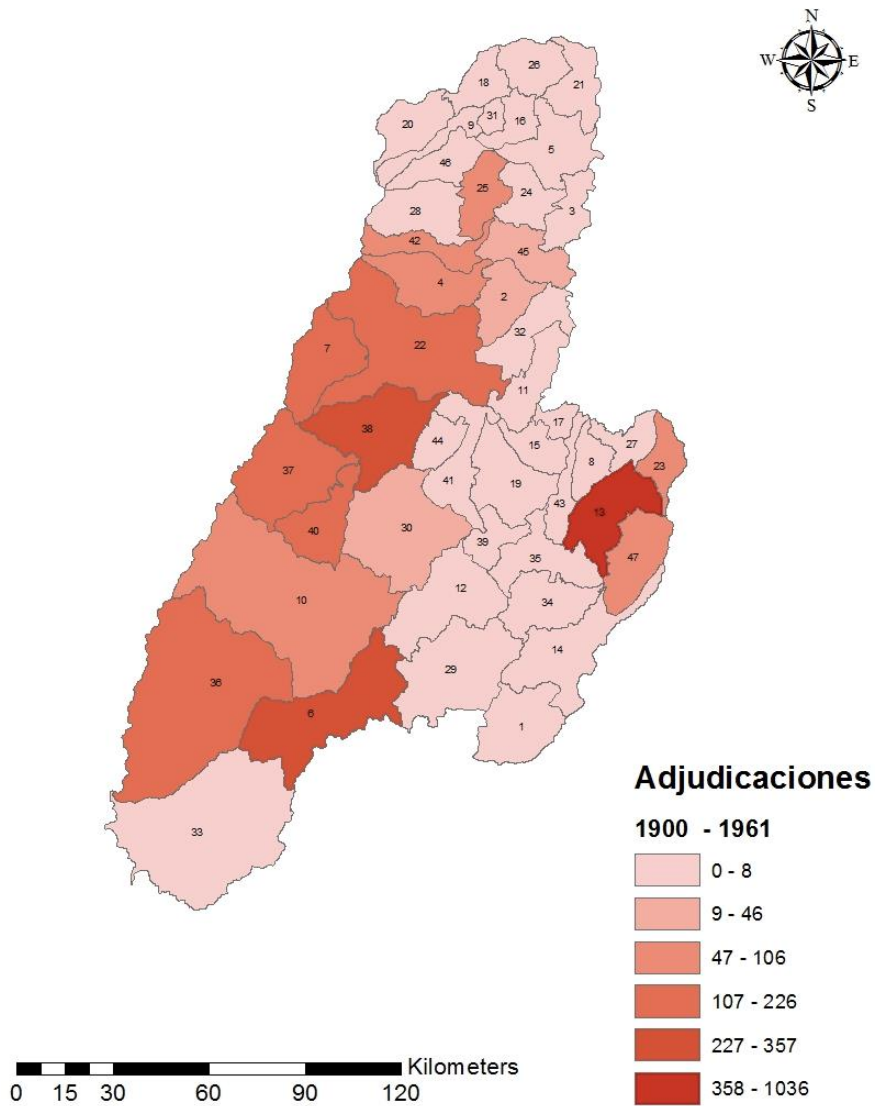
Simultáneamente el fenómeno del crecimiento urbano, y la incapacidad estatal para dar respuesta a los problemas rurales desembocó en protestas rurales que fueron impulsados por los gremios y nuevas estructuras políticas como el Partido Comunista. Las cordilleras departamentales que aún se encontraban en proceso de poblamiento fueron colonizadas, particularmente la Cordillera Central fue poblada por poblaciones antioqueñas, vallunas y boyacenses, creando nuevos conflictos interétnicos con los indígenas que las habitaban.

Aunque muchas de las tierras ya ocupadas aún no habían sido tituladas, se produjeron adjudicaciones importantes en la Cordillera Centra en el área que hoy constituye a los municipios del Líbano,<sup>50</sup> Santa Isabel, Anzoátegui, Cajamarca, Roncesvalles, Rovira, Chaparral y Ataco (Diot, 1976:123). También fue intensa en la cara occidental de la Cordillera Oriental, particularmente en los municipios de Icononzo, Melgar y Villarica, en las fronteras con el Páramo del Sumapaz, lugares donde explotaron las protestas contra las haciendas. Entre 1900 y 1961 se entregaron en total 3.277 resoluciones de adjudicación de baldíos, el 12% del total histórico, que se representaron en 288.757,28 hectáreas, el 38,8% del total de la tierra adjudicada.

---

<sup>50</sup> Acá es importante señalar tres grandes adjudicaciones realizadas en 1939 a Pedro Antonio Durán, Felix A Durán y Aristides Durán, cada una por 2.500 hectáreas. Ver en: Diot, Joelle (1976), "Estadísticas históricas de baldíos 1931-1971. Legislación y adjudicaciones", en Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, *Boletín mensual de Estadística*, Número 296, Seminario Permanente de Problemas Colombianos, Bogotá. Página 123

**Mapa N° 3 Adjudicaciones de baldíos especializados por municipios 1900 a 1961.**



*Ilustración 3 Adjudicaciones de baldíos especializados por municipios 1900 a 1961.*

Fuente: Elaboración Propia con base a serie de datos Adjudicación de baldíos Incoder. Ingeniera: Lina Ramírez

Durante este periodo se evidencia la mayor inequidad en el acceso a las adjudicaciones, en el capítulo anterior se refirió como las resoluciones se realizaron especialmente a los propietarios de las haciendas y como los colonos perdían los derechos que habían trabajado ante la expansión de la propiedad del hacendatario, todo sostenido en una complicada relación entre funcionarios públicos, jueces y capital.

**Tabla no. 14. TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1903-1961**

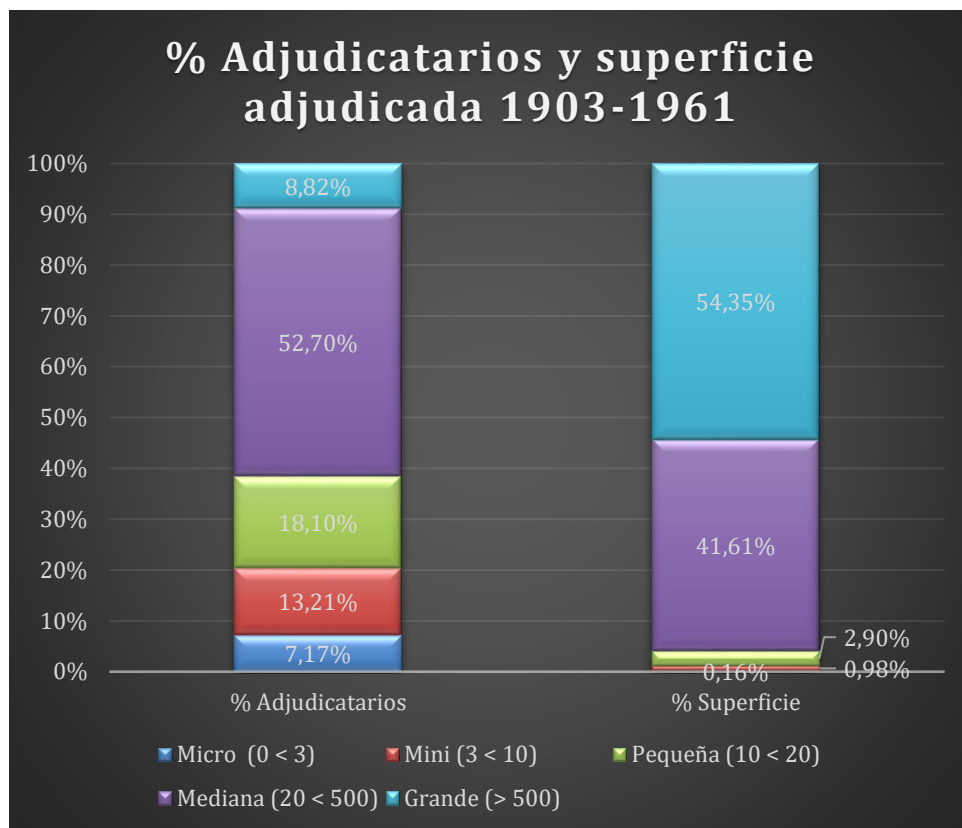
<b>1903-1961</b>	<b>Adjudicatarios</b>	<b>% Adjudicatarios</b>	<b>Superficie</b>	<b>% Superficie</b>
Grande (> 500)	289	8,82%	156945,82	54,35%
Mediana (20 < 500)	1727	52,70%	120141,46	41,61%
Pequeña (10 < 20)	593	18,10%	8372,84	2,90%
Mini (3 < 10)	433	13,21%	2832,7	0,98%
Micro (0 < 3)	235	7,17%	464,46	0,16%
<b>Total</b>	<b>3277</b>	<b>100,00%</b>	<b>288757,28</b>	<b>100,00%</b>

*Tabla 14 TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1903-1961*

Fuente: Serie histórica de baldíos INCODER 1903-2012

Así las grandes adjudicaciones concentraron el 54,35% de la superficie, pero solo hubo 285 beneficiarios, el 8,8 del total; la mediana propiedad ocupó el 41,6% de la superficie total adjudicada y fue asignada al 52,7% de los adjudicatarios. La relación de los medianos adjudicatarios con el acceso al título sobre la tierra pública resulta relevante, pues mantiene una proporcionalidad entre adjudicatario y superficie, el 52,7% recibió el 41,6% de la superficie.

**Gráfica no. 1. TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1903-2012**



Gráfica 2 TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1903-2012

Fuente: Serie histórica de baldíos INCODER 1903-2012

Hubo muy pocas adjudicaciones dirigidas a constituir pequeñas propiedades, minifundios y microfundios, si se compara con lo sucedido en el siglo, fueron 1.261 resoluciones, que representaron el 38,5% del total de adjudicaciones realizadas y que recibieron el 4% del total del área adjudicada. Así en este macro periodo hubo una gran superficie adjudicada, pero muy pocos adjudicatarios, destinándose la tierra pública en su mayoría a grandes propiedades.

#### Adjudicación de baldíos 1962 – 1974- La expansión del problema agrario

Los conflictos entre hacendados, arrendatarios, aparceros, que se presentaron en la primera mitad del siglo XX, así como las profundas disputas que generó la ley 200 de 1936, antecedieron la expedición de ley 135 de 1961 de Reforma Agraria, esta se expidió durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, pasó por las conciliaciones propias del Frente Nacional, lo que hizo que la reforma se mantuviera en la ambivalencia sobre la asignación de tierras para campesinos y la permanencia de la propiedad privada de

estructura feudal, sin embargo, hubo un importante impulso a la ruralidad de la mano del INCORA y de la Asociación Nacional de Usuarios campesinos.

El espíritu de la ley no se definió en la redacción legislativa se desarrolló en la práctica, en lugar de priorizar las parcelaciones de tierras en el centro del país, la reforma agraria de Lleras condujo a los campesinos a la frontera amazónica, promoviendo la tala de bosques y financiando proyectos ganaderos y de caucho (CNMH, 2017). Al tiempo los grupos armados promovidos por los terratenientes mantenían la violencia contra los agraristas, lo que aumentaba las dudas entre los amnistiados. Finalmente, los liberales del sur del Tolima asesinaron a Charro Negro y con esto los comunistas decidieron el rearme, convirtiéndose en autodefensa agraria, sin iniciativa militar contra el Estado, pero armada.

En 1964 se dio el ataque a Marquetalia, un bombardeo y despliegue militar sin precedentes, que finalizó con el copamiento armado de parte del sur del Tolima, pero que lejos de acabar con la guerrilla comunista la llevó a desplazarse hacia el Cauca y el Huila. Este se constituyó en el hito fundacional de las FARC, que al poco tiempo del bombardeo promovieron el Programa Agrario, que hasta su desarme en 2017 constituyó el centro de sus demandas al Estado Colombiano.

Mientras tanto la ANUC era, a finales de la década del 60, la expresión organizada de los movimientos campesinos; la cual fue fortalecida mediante el decreto 755 de 1967 que incentivó la asociación de campesinos para agilizar la prestación de servicios estatales rurales.

La ANUC al evidenciar la intensión del Estado de desincentivar el reparto de tierras en el centro del país, privilegiando la colonización de baldíos en Caquetá y Meta, iniciaron una fuerte dinámica de toma de tierras y parcelaciones de facto por la organización campesina, lo que a su vez presionaba las decisiones administrativas sobre parcelaciones jurídicas y adjudicaciones (Rivera, 1987). No resulta demostrable sin embargo que hubiera relación entre guerrillas armadas y los movimientos campesinos que promovía la toma de tierras en la época, pues las guerrillas eran grupos armados reducidos que se encontraban en un estado de organización y acción limitado, huyendo de la presión militar.

La ANUC fue reconocida como interlocutor ante el Estado, ello fue producto de la ley 135 de 1961, que reconocía que la ANUC hacía parte de los Comités Consultivos Regionales para la reforma Agraria, lo que, sumado a la presión ejercida mediante la acción colectiva, y a la intensión Estatal durante estos periodos, llevó al reconocimiento de la propiedad de los colonos del sur del departamento. Lo que eran las bolsas de baldíos internas definieron en gran parte la estructura de la propiedad rural en el sur del Tolima. Estos eventos influyeron en que durante este periodo se diera el mayor acceso a la tierra por medio de la adjudicación de baldíos, pues entre 1962 y 1974 sucedieron el 34,5% del total de adjudicaciones entre el siglo XX y lo corrido del XXI, también corrobora una de las hipótesis de este texto y es que la política de

adjudicación de baldíos ha sido utilizada por el Estado colombiano como una solución a los diversos conflictos sociales que se han presentado en el país ligados a una exigencia del campesinado por una reforma agraria, en las épocas más álgidas de protesta social se ha incrementado la adjudicación de baldíos.

**Tabla N° 15. TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño 1962-1974.**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie
1-20	7006	74,87%	41284,68	13,34%
21-100	2018	21,57%	78163,87	25,25%
101-500	326	3,48%	52099,45	16,83%
501-1000	1	0,01%	800	0,26%
1001-2500	4	0,04%	7118,59	2,30%
2501-5000		0,00%		0,00%
más de 5000	2	0,02%	130051,5	42,02%
Total general	9357	100,00%	309518,09	100,00%

*Tabla 15 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño 1962-1974.*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012

La dimensión de la adjudicación es evidente al compararla con el periodo anterior, donde hubo 544 adjudicaciones,<sup>51</sup> mientras que entre 1962 y 1974 ocurrieron 9.357 adjudicaciones de baldíos. En total fueron 309.518 has de tierras baldías las que se repartieron en este periodo, esto es 10 veces más de lo que se otorgó en el periodo anterior y representó el 41,5% de la superficie adjudicada en la historia del Tolima desde el siglo XX.

Es importante referenciar que, entre las grandes adjudicaciones realizadas en este periodo, hubo dos realizadas a Jesús A Buitrago y Anunciación Buitrago en Ibagué,<sup>52</sup> cada uno recibió 1.980,60 hectáreas en este municipio, con resolución de adjudicación del año 1968. Esto puede relacionarse con el uso de medidos fraudulentos para sobrepasar los límites de superficie adjudicable dispuestos por la ley 135 de 1961 (art 29 y 30), la cual disponía adjudicar máximo 450 hectáreas por beneficiar, como regla general, y

<sup>51</sup> Es importante hacer la salvedad de que el periodo 1958 – 1961 se compone de 4 años, mientras que 1962 – 1974 comprende 12 años, aun así, se hace evidente la importancia de la política pública en la cantidad de adjudicaciones hechas y el área impactada por estas.

<sup>52</sup> Cabe incluso la posibilidad de que la adjudicación sea realizada a la misma persona, que de nombre compuesto tenga Jesús Anunciación Buitrago, este método fue analizada por el CNMH en el departamento del Caquetá, como una medida usada por miembros del estado con el fin de adjudicar más allá de lo que permitía los límites legales.



en circunstancias excepcionales entre 1.000 y 3.000 hectáreas. En total durante este periodo se hicieron 4 adjudicaciones de entre 1.001 y 2.500 has que asignaron 7.118 hectáreas.

Sobre las 2 grandes adjudicaciones de baldíos de más de 5.000 has, cada una de estas de más de 65.000 hectáreas y que en total sumaron 130.051 hectáreas, se debe mencionar que concentraron el 42% de la superficie de tierra que se adjudicó durante este periodo. Al depurar la base de datos del INCODER se tiene la certeza que estas adjudicaciones fueron a particulares, mediante resolución de adjudicación, lo que se presentaría inicialmente como un incumplimiento de la norma sobre el tope de hectáreas en adjudicación de baldíos y una clara destinación de tierras públicas para el acaparamiento en manos privadas (Diot, 1976). El CNMH asume que esta adjudicación puede ser una distorsión de la información, pues resulta difícil que existieran baldíos de este tamaño en Ibagué, el mismo documento también referencia que la Base de Datos de Baldíos del Incoder se constituyó con base a resoluciones de adjudicación emitidas por el Estado. Sobre estas dos grandes adjudicaciones que se realizaron en este periodo, se halló información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística que indica que estas se hicieron a nombre de Berenice Moreno, a la cual se le adjudicó una superficie de 65.048 hectáreas, en el municipio de Ibagué; la otra se realizó a Libardo Baena, en el municipio de Ataco, a quien se le otorgaron 65.003 hectáreas; las dos se produjeron en el año 1971. (Como se cita en CNMH, 2016:155-156)

De algunas de estas adjudicaciones se pueden prever la existencia de ilegalidad en el acto, pues la ley 135 de 1961 mantenía vigentes los límites de adjudicación de la ley 34 de 1936, que eran máximo de 800 has para agricultura, 1.500 para ganadería y en casos de industrias rurales en lugares alejados un tamaño máximo de 2.500 hectáreas.

Aparte de los casos mencionados sobre grandes adjudicaciones de tierras públicas en beneficio de pocos adjudicatarios, la mayoría de las adjudicaciones se hicieron para propiedades entre 1 y 20 hectáreas, aunque éstas no abarcaron parte significativa de la superficie total adjudicada. Así El 75% de los adjudicatarios ocuparon el 13% de la tierra titulada y las 7.006 familias beneficiarias tuvieron una parcela en promedio de 5,9 has, muy por debajo de la novedosa figura que representaba la Unidad Agrícola Familiar<sup>53</sup> que se consagró en el artículo 50 de la ley 135 del 61, la cual establecía un promedio de 22 hectáreas por parcela.

---

<sup>53</sup> Actualmente para el departamento del Tolima el INCODER no reconoce UAF inferior a 9 hectáreas en ningún municipio del Departamento. Recientemente los diálogos con funcionarios del INCODER manifestaron que el tamaño de la UAF tiende a descender con los cambios tecnológicos para la explotación de la tierra, con la dinámica de mercado y con la escasez de tierra laborable.

En lo referente a predios que tuvieron tamaño entre 101 -500 has, éstos aumentaron de 98 a 326 adjudicatarios y disminuyó en 2 has el tamaño promedio de las asignaciones, respecto al periodo anterior, quedando en 160 has. El 17% del total de tierra baldía adjudicada correspondió a este rango de propiedad. En conclusión, hubo tres variaciones importantes en este periodo: 1) las dos adjudicaciones más grandes, concentraron el 42,04% de toda la superficie pública adjudicada, y además son las más grandes adjudicaciones de la historia reciente en el departamento del Tolima 2) en el rango de 21-100 has los beneficiarios pasaron de 247 en el periodo anterior a 2.018 en el periodo analizado; 3) sólo se realizó una adjudicación de predios entre 500 y 1.000 hectáreas. Estas variaciones dan elementos de juicio para señalar que, en el periodo más importante de adjudicaciones en el departamento del Tolima, se mantuvieron fuertes criterios de inequidad en la asignación de áreas y beneficiarios, al tiempo que se masifica el acceso a la propiedad por vía administrativa para pequeña y mediana propiedad. Así, en este periodo se evidencia una relevancia de decisiones administrativas sobre la propiedad de la tierra rural, en el momento político del país fueron decisivos los movimientos sociales que motivaron parte de estas decisiones, la política pública correspondió a ese momento, cabe aclarar que la decisión de la administración pública priorizó la colonización de territorios de frontera, solo en el departamento del Caquetá se adjudicaron en este mismo periodo 505.111 hectáreas, en su mayoría para medianas propiedades (CNMH, 2017:126).

#### **Adjudicación de baldíos 1975 – 1988- Pequeñas y medianas adjudicaciones.**

En 1974 se define el cierre formal del Frente Nacional, pues la presidencia la ganó Alfonso López Michelsen, sin embargo, el nuevo gobierno le dio representación paritaria al partido conservador en los cargos públicos; esto significó la continuidad del modelo político, lo que condujo a la irrelevancia de las discusiones entre liberales y conservadores; sobresale en cambio la movilización social, la influencia de los grupos guerrilleros y al ascenso del narcotráfico (León, 1996).

La migración de población rural a las ciudades continuaba, para 1975 el 50% de los habitantes se encontraba en áreas urbanas y para el año 88 eran casi el 60%.<sup>54</sup> Sin embargo, el campo siguió siendo uno de los principales sectores de la economía, era el mayor empleador del mercado y la producción familiar se destacaba como modelo rentable, vinculado a la siembra, cosecha y beneficio del café.<sup>55</sup> El café tuvo

---

<sup>54</sup> Al respecto observar el cuadro “Tolima, distribución de la población”. Capítulo 1.

<sup>55</sup> Para 1980 había más de 1’000.000 de has de café, con más de 300.000 familias productoras. Censo Federación Nacional de Cafeteros año 1980.

un amplio desarrollo de la mano de préstamos bancarios y de la Federación Nacional de Cafeteros, que promovía la tecnificación de los cultivos.

La tecnificación de cultivos significó el endeudamiento de los campesinos, con la recién adquirida propiedad rural como prenda de garantía, al tiempo que se promovió el monocultivo de la variedad establecida por la Federación Nacional de Cafeteros, en detrimento de la diversidad de cultivos propia de las economías campesinas; finalmente se promovió una sola variedad de café, lo que facilitó la propagación de la Roya y la Broca durante los años siguientes.

La política de adjudicación de baldíos se mantiene de manera constante en el departamento, pero el peso del pacto de Chicoral hace que esta decaiga. El pacto se firmó en el municipio de Chicoral Tolima, entre el gobierno de Pastrana Borrero con los terratenientes nacionales y limitó el alcance de la ley 135 del 1961, al priorizar el latifundio ganadero e improductivo en el centro del país; un pacto de élites que se resistió a la democratización de la propiedad rural y profundizó el modelo de colonización de fronteras regionales (Estrada, 2015:10-13). Sin embargo, en este periodo también se firmó la Ley 35 de 1982, en el gobierno de Belisario Betancourt, en virtud del cual se autorizó la destinación de recursos para la consolidación de la paz mediante programas de amnistía que incluían la titulación de tierras y que será la entrada para la Comisión Nacional de Rehabilitación, que dará paso al PNR.

Durante este periodo se hicieron 9.047 adjudicaciones de tierra, apenas 310 menos que en el periodo anterior, pero el área adjudicada fue una tercera parte de la asignada en el periodo anterior, en total 102.435 hectáreas. El tamaño promedio de las adjudicaciones también bajo notablemente pues mientras en el periodo anterior era de 33 hectáreas en el analizado disminuyó a 11 hectáreas.

**Tabla N° 16. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1975-1988**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie
1-20	7572	83,70%	37375,5748	36,49%
21-100	1396	15,43%	51733,2246	50,50%
101-500	79	0,87%	13326,7408	13,01%
501-1000		0,00%		0,00%
1001-2500		0,00%		0,00%
2501-5000		0,00%		0,00%
más de 5000		0,00%		0,00%
Total general	9047	100,00%	102435,54	100,00%

*Tabla 16 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1975-1988*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Es notable que en el periodo analizado sólo hicieron adjudicaciones entre 1 y 500 has, sin que se entregaran tierras públicas con áreas de 500 a 5.000 has, o mayores, que si sucedieron en el periodo anterior. De acuerdo a toda la tierra inculta que se repartió en este periodo, podemos inferir, fue orientada al aumento de la productividad, el mejoramiento de títulos a colonos que carecían de éstos y a trabajadores agrarios que no tenían propiedad.

Aunque disminuyó la superficie adjudicada y el número de adjudicatarios total, los beneficiarios de predios entre 1 y 20 hectáreas aumentaron de 7.006 a 7.572, y fueron el 84% del total de receptores de baldíos; pero disminuyó el área que ocuparon estos predios, con un total de 37.375 has, es decir, 3.909 has menos que en el periodo anterior. Lo que significa que en menos espacio se ubicaron muchas más familias, disminuyendo el tamaño promedio de las adjudicaciones de 5,9 has a 4,9 has.

Fueron 1.396 adjudicaciones las que se hicieron para terrenos entre 21 y 100 hectáreas, En este rango disminuyeron los adjudicatarios, hubo 622 menos que el periodo anterior, también disminuyó el área adjudicada, pues adjudicaron 26.430 hectáreas menos, y también disminuyó el tamaño promedio de las adjudicaciones en 2 has, pasando de 39 a 37 hectáreas.

Las adjudicaciones a predios entre 101 y 500 has también fueron menos, mientras en el periodo anterior se contaron 326 beneficiarios, en el que se analiza fueron 79, sin embargo, en este rango el tamaño promedio de los predios aumentó a 169 hectáreas, 11 has más que en el periodo anterior. Estos predios significaron el 13% del total de la superficie adjudicada.

En este periodo las adjudicaciones están dirigidas casi con exclusividad al fomento de la pequeña y la mediana propiedad, aunque debe tenerse en cuenta que hay un número de predios importante que contribuyó a la constitución de minifundios, en esta época los predios de menos de 100 hectáreas representan el 99,13% del total de adjudicatarios y se les asignó el 86,99% del total del área adjudicada; mientras los predios de más de 100 hectáreas representaron el 0,87% del total de adjudicatarios y controlaron el 13% del área adjudicada.

Si se hace una comparación entre los periodos estudiados, este sería el de mayor equidad en la repartición de baldíos desde 1903, pues desaparecieron totalmente las adjudicaciones de más de 500 has; la superficie asignada en adjudicaciones de entre 100 y 500 has disminuyó al 13%, siendo menor, por primera vez desde 1903, a la que ocuparon las pequeñas adjudicaciones. Esto resulta muy importante también, si se tiene en cuenta que hasta 1961 su peso en la adjudicación de área era del 50%. Entonces, las adjudicaciones a

pequeños propietarios fueron cada vez menores, pues disminuye el tamaño promedio de las adjudicaciones, pero no se privilegió las entregas de grandes extensiones tierras para la expansión hacendaria.

El porcentaje de adjudicaciones entre 20 y 100 has fue del 15,5% y ocuparon el 50,5% del área adjudicada, con propiedades que en promedio fueron de 37 has. Finalmente, el grupo de los beneficiarios de predios con menor tamaño, es decir entre 1 y 20 has, representó el 84% de las resoluciones de adjudicación y ocuparon el 36,5% de la superficie total otorgada; continuando con la tendencia histórica el promedio de área adjudicaba disminuyó, de forma agresiva, pues en 1958-1961 era de 9,4 has por adjudicatario y en 1975-1988 el promedio por parcela fue de 4,9 has.

Esta suma de hechos nos puede indicar tres fenómenos; primero, evidencian una respuesta de la política pública al momento social, que estaba protagonizado por la protesta agraria, disminuye en consecuencia la adjudicación de grandes áreas, pero se pauperiza la pequeña adjudicación hasta aprobar minifundios y microfundios, que dificultarían la seguridad de los campesinos y propiciaría problemas futuros; segundo, el aumento de las pequeñas adjudicaciones, y su concentración en el sur evidencian menor disponibilidad de tierra baldía en el centro del departamento. Finalmente, el tercer fenómeno se da en la ruptura a la costumbre estatal de constituir grandes propiedades privadas en el Tolima a través de la adjudicación de baldíos.<sup>56</sup>

### **Adjudicación de baldíos 1989 – 1995: Plan Nacional de Rehabilitación y acuerdos de paz.**

La historia agraria del país tuvo varios hechos trascendentes entre 1989 y 1995, que hoy siguen siendo el marco de referencia para entender el conflicto armado interno, el encuentro entre modelos de desarrollo, y las expectativas de reforma de los pobladores rurales.

El inicio del periodo se puede leer desde la expedición de la ley 30 de 1988, así como los decretos 2107 del 88 y 2159 del 1989, durante el gobierno de Virgilio Barco que llevaron el Plan Nacional de Rehabilitación, en adelante PNR, al departamento, una estrategia para intervenir en las regiones basada en criterios de pobreza y violencia. El PNR se planteaba como modelo de reconciliación desde las regiones.

Se iniciaron los diálogos de paz con las organizaciones alzadas en armas aglutinadas en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, se rompió la coordinadora guerrillera y varios movimientos armado negociaron con el Estado el desarme, entre ellos el Movimiento 19 de abril -M19-, lo que motivó, junto a los movimientos estudiantiles, el cambio constitucional de 1991. Con la constitución del 1991 se reconoció el

---

<sup>56</sup> Esto solo será modificado en una ocasión en los periodos siguientes, con la adjudicación de un baldío de 1.468 hectáreas entre 1996 y 2005.

acceso progresivo a la propiedad de la tierra, pero que, al mismo tiempo, es el periodo en el que se dio el cierre a la participación política mediante el genocidio a la Unión Patriótica.

La constitución trajo consigo la apertura económica y con esta una competencia fuerte para la producción nacional, a su vez que la Roya y la Broca afectaron a gran parte de los cultivos de café del departamento. Esto provocó que los agricultores no pudieran pagar sus obligaciones financieras a los bancos, los cuales tenían las propiedades como prenda de garantía, hubo entonces ordenes de embargo que se contaron por cientos en el departamento.

La ley 160 de 1994 es expedida durante el gobierno de Ernesto Samper, con esta se reconocen las recomendaciones del Banco Mundial que sugería el mercado subsidiado de tierras, como un modelo para el desarrollo agropecuario del país. Con esta nace la posibilidad legal de establecer Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial (INCORA, 2001:171).

Finalmente, para 1995 mediante el acuerdo 014, la Junta Directiva del INCORA autorizó la adjudicación de lotes en zonas urbanas con fines no agropecuarios, como casas o bodegas (CNMH,2016:211-216). Las adjudicaciones en zonas urbanas, no se puede diferenciar en la serie de datos del Incoder de la que se dispone en esta investigación, factor que puede distorsionar interpretaciones sobre las resoluciones destinadas a los rangos más pequeños de propietarios.

En este periodo las adjudicaciones disminuyeron notablemente, hubo aproximadamente un tercio respecto el periodo anterior. En total fueron 3.339 beneficiarios de tierras incultas, a quienes se les asignaron 31.837 has. Siguiendo la tendencia histórica el tamaño promedio de las adjudicaciones disminuyó a 9,5 has.

**Tabla N° 17. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1989-1995**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie
1-20	2968	88,89%	11996,3975	37,68%
21-100	344	10,30%	13906,8176	43,68%
101-500	26	0,78%	4466,4877	14,03%
501-1000		0,00%		0,00%
1001-2500	1	0,03%	1468	4,61%
2501-5000		0,00%		0,00%
más de 5000		0,00%		0,00%
Total general	3339	100,00%	31837,7028	100,00%

*Tabla 17 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 1989-1995*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Aun cuando con la ley 160 las adjudicaciones de baldíos se debían realizar con base a la estimación del tamaño de la Unidad Agrícola Familiar, el área adjudicado en el rango de pequeños propietarios, de 1- 20 hectáreas, fue en promedio de 4 has. En total se hicieron 2.968 adjudicaciones, que representaron el 88,9% del total de las resoluciones. Estas ocuparon el 37,68% del total de la superficie adjudicada.

En este periodo también se hizo una gran adjudicación de 1.468 has, que en si misma representó el 5% del total de la superficie adjudicada. Esto aparentemente sucedió en virtud de la ley 30 de 1988 que hizo posible la adjudicación de predios de hasta 1.500 has sin la existencia de ocupación previa, pero con la responsabilidad de explotar económicamente el predio.<sup>57</sup>

En el rango de 20 a 100 hectáreas también disminuyó el número de adjudicaciones, en total se hubo 344 adjudicatarios, 1.052 menos que en el periodo anterior, sin embargo, el tamaño promedio de la adjudicación subió en este rango a 40 hectáreas, 3 has más que en el periodo anterior. En total el 10,3% de los adjudicatarios accedieron a bienes públicos entre este rango de tamaño y les correspondió el 44% del área total adjudicada.

Se hicieron 26 adjudicaciones de baldíos entre 101 y las 500 has, cada una de un tamaño promedio de 172 has. Aun cuando fueron menos las asignaciones, respecto al periodo anterior, creció el tamaño promedio de éstas y también fue mayor el impacto respecto al total del área adjudicada y representó el 14%.

Si se observa la relación entre las adjudicaciones y la superficie adjudicada durante este periodo y se compara con los anteriores, se observa una abrupta disminución de la cantidad de actos administrativos. Sin embargo, la tendencia en las decisiones de adjudicación de baldíos respecto a las áreas que estos ocupaban y sus beneficiarios, permaneció. En decisiones administrativas que aparentemente priorizaron la adjudicación de pequeños y medianos baldíos, sobre esta tendencia se muestra una excepción, con 1 adjudicación de 1.468 has.

### **Macro periodo 1962 – 1995: Conclusiones sobre la adjudicación de Baldíos.**

El periodo que abarca los años 1962 y 1995 comprende al Frente Nacional y la búsqueda de un nuevo pacto político que culmina con la constitución de 1991. Durante estos años el departamento fue poblado en sus laderas de forma importante por colonos, que rápidamente tumbaron madera, deforestaron laderas y establecieron cultivos, especialmente el de café.

La violencia bipartidista hizo tránsito a una guerra contra los comunistas, que conformaron las FARC, quienes luego de ser dispersadas del sur del Tolima abarcaron gran parte del área departamental. Los

---

<sup>57</sup> El INCORA sería el responsable para proferir el acto administrativo que avalara la adjudicación.

cultivos de café sufrieron una de sus más grandes crisis con la Roya y la Broca, en razón a la cual se llegó al no pago de los créditos a las entidades bancarias, se remataron fincas y se dio una fuerte protesta gremial que culminó con pactos con los cafeteros.

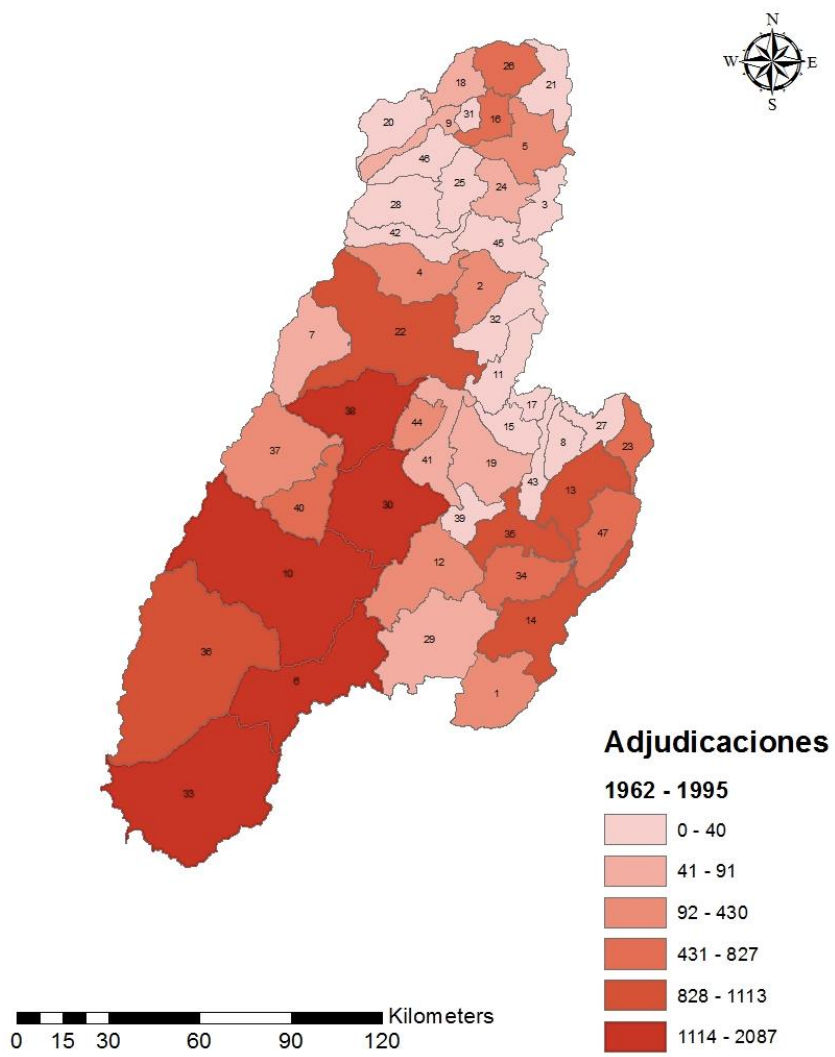
Los cultivos de uso ilícito, particularmente de amapola proliferaron en el sur del Tolima, especialmente en la cordillera central, moviendo una nueva ola de colonización y el auge amapolero, que fortaleció la presencia de grupos armados ilegales, economía que se disputaron las FARC y los grupos paramilitares de la región.

Los pueblos indígenas persistieron en los procesos de organización por el reconocimiento de los derechos colectivos, por el derecho a la tierra y por el reconocimiento cultural, que logran en gran medida con la constituyente, se asocian los cabildos y resguardos en las expresiones propias que hoy los aglutinan la ACIT (Asociación de Cabildos Indígenas del Tolima) y el CRIT (Consejo Regional Indígena del Tolima), realizan tomas de tierras y logran territorio en parte del plan del Tolima, particularmente en Coyaima y Ortega.

Al ser el sur del Tolima, el área de mayor disponibilidad de baldíos, fue una vasta área de colonización masiva, también el epicentro de grandes conflictos sociales por la tierra, así como lugar de desarrollo de muchos de los hechos de la violencia política. Al especializar la adjudicación de baldíos por municipios se observa que la mayor incidencia de la política se da en el corredor de la cordillera central que inicia en Ibagué y sigue el tránsito por Rovira, Ortega, pasando por Chaparral y Ataco para cerrar el ciclo en el municipio de Planadas, extremo sur del departamento; en cada uno de estos municipios se hicieron entre 1.000 y 2.000 adjudicaciones.

#### **Mapa N° 4: Adjudicaciones de baldíos espacializados por municipios 1900 a 1961**





*Ilustración 5 Adjudicaciones de baldíos espacializados por municipios 1900 a 1961*

Fuente: Elaboración Propia con base a serie de datos Adjudicación de baldíos Incoder. Ingeniera: Lina Ramírez Jiménez.

De manera similar, en el Sur Oriente del departamento se observa que hubo masivas adjudicaciones, estas, aunque tienen menor intensidad respondieron a los conflictos agrarios y a la presencia de colonos que estaban presionados por la concentración de la tierra en Cundinamarca, así como al trabajo como aparcerero en las haciendas. En esta región se otorgaron entre 400 y 1000 resoluciones de adjudicación, por municipio desde Icononzo hasta Alpujarra. En los 33 años de este periodo se hicieron en total 21.743 resoluciones de adjudicación, que impactaron 443.791 hectáreas del departamento.

Este fue el periodo de mayores adjudicaciones en el departamento del Tolima de todo el marco temporal estudiado, pues entre 1962 y 1995 se adjudicó el 59,8% del total de superficie baldía y se profirieron el 81% del total de las resoluciones de adjudicación.

**Tabla N° 18. TOLIMA, Número de adjudicaciones de Baldíos y Superficie Adjudicada periodos 1903-1961 y 1962-1995**

Periodos	Superficie	Adjudicaciones
1903-1961	288.756	3277
1962-1995	443.791	21.743

*Tabla 18 TOLIMA, Número de adjudicaciones de Baldíos y Superficie Adjudicada periodos 1903-1961 y 1962-1995*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

En total en este periodo hubo muchas más adjudicaciones que en el periodo anterior, casi siete veces más, pero el área adjudicada no alcanzó a ser el doble. Entonces las áreas asignadas a cada beneficiario fueron menores que las realizadas en el periodo anterior.

Las adjudicaciones si bien tienen una tendencia a adjudicar pequeñas y medianas áreas, no cambian la inequidad estructural en la constitución de la propiedad, así las grandes adjudicaciones de tierras públicas beneficiaron a muy pocas personas naturales, mientras se constituyeron 17.489 propiedades que en promedio abarcaban 5 hectáreas cada una.

**Tabla N° 19. TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1962-1995**

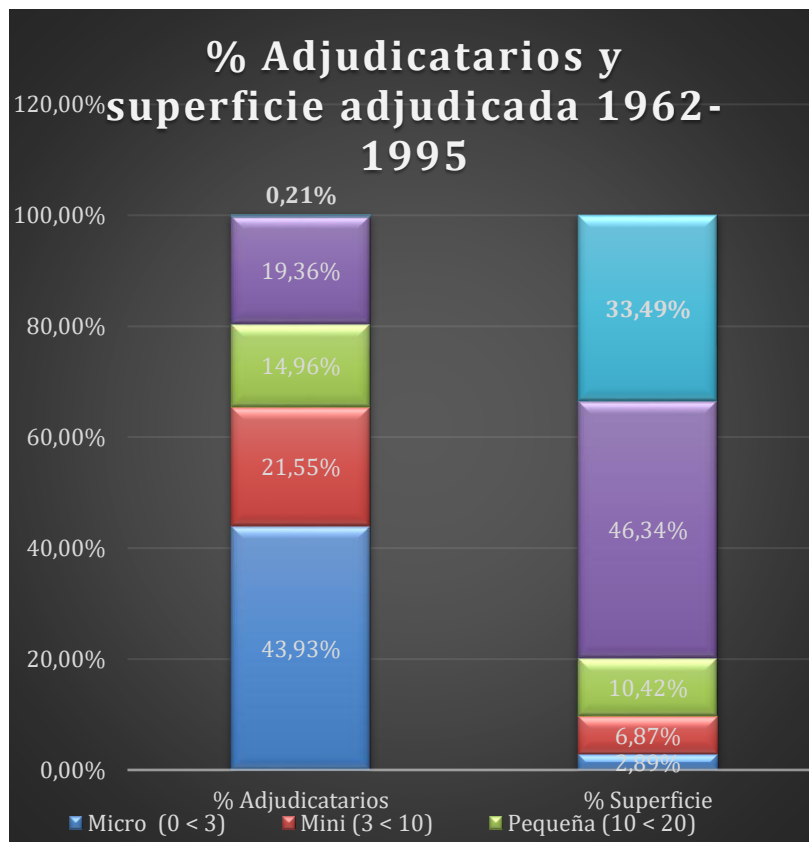
Tamaño (Tipo)	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie	% Superficie
Grande (> 500)	45	0,21%	148636,8748	33,49%
Mediana (20 < 500)	4209	19,36%	205637,8059	46,34%
Pequeña (10 < 20)	3253	14,96%	46222,3923	10,42%
Mini (3 < 10)	4685	21,55%	30469,406	6,87%
Micro (0 < 3)	9551	43,93%	12824,854	2,89%
Total	21743	100,00%	443791,333	100,00%

*Tabla 19 TOLIMA. Distribución de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1962-1995*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

La desigualdad en la aplicación de la política se puede observar la destinación de tierra pública para la constitución de microfundios, pues el 43,93% de las resoluciones de adjudicación se realizaron para este tipo, sin embargo, al observar la superficie que ocuparon esta tan solo fue del 2,9%. Lo que en la práctica era el reconocimiento de tierra para pequeños campesinos, sin que esa asignación pudiera garantizar la subsistencia económica de la familia que de ella dependiera.

**Gráfico N°.3. TOLIMA. porcentaje de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1962-1995**



*Gráfica 3 TOLIMA. porcentaje de la adjudicación de baldíos a particulares por tipo de adjudicación 1962-1995*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Hubo 4.685 adjudicaciones de áreas que se ubican en la tipología de minifundios, estas fueron el 21,55% del total de las adjudicaciones y ocuparon en total el 6,87% de la superficie adjudicada. Similar a lo que sucedió con las áreas que constituyen pequeñas parcelas, pues representan el 15% de los adjudicatarios y recibieron el 10,42% de la superficie.

La relación se invierte cuando se observan las adjudicaciones a la mediana y gran propiedad, pues a menor porcentajes de adjudicatarios mayor superficie total adjudicada. Así la mediana propiedad fueron en total el 19% de las adjudicaciones realizadas en el macro periodo, pero estas ocuparon el 46,34% de la superficie total.

Las grandes adjudicaciones, erigió un pequeño grupo de privilegiados por decisiones públicas, pues 45 adjudicatarios se hicieron a títulos que les garantizaban derechos sobre el 33,49% de la superficie baldía adjudicada. O lo que es igual el 0,21% de los grandes adjudicatarios recibió el 33,49% de la superficie adjudicada, mientras el 43,93% de los adjudicatarios, recibieron minifundios que constituyeron el 2,89% de la superficie adjudicada en este macro periodo.

En total las adjudicaciones destinadas a pequeños parcelas, minifundios y microfundios, fueron el 80.4% del total de adjudicaciones en este periodo y recibieron el 20,17% de la superficie, estos adjudicatarios recibieron en promedio parcelas de 5 hectáreas. Aun cuando se observa la tendencia a masificar las adjudicaciones para pequeños colonos, la desigualdad es notoria, esto resulta particularmente importante pues en este macro periodo se realizó la mayor cantidad de adjudicaciones de todo el siglo XX, el 80,1% y esto otorgó títulos para 59,6% de la superficie repartida hasta el 2012.

#### **Adjudicación de baldíos 1996 – 2005: Nuevas formas de la violencia.**

En este periodo ocurrieron cambios importantes en el conflicto armado interno en el país. De los escándalos en el gobierno Ernesto Samper, ligados a la influencia del narcotráfico en la financiación de su campaña, se pasó a los diálogos de paz entre el Estado y las FARC en San Vicente del Caguán, durante el gobierno de Pastrana Arango. La ruptura de estos diálogos posibilitó la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y la intensificación del conflicto en las zonas rurales.

En este curso de tiempo se dieron grandes cambios en la ruralidad tolimense, la plena entrada de la apertura económica con las sucesivas crisis agrarias que ésta produciría, especialmente en la caficultura; la disminución progresiva del cultivo ilícito de amapola; la articulación de los grupos paramilitares ligados al narcotráfico departamental, con la Casa castaño y la consecuente fundación del Bloque Tolima; durante estos años el conflicto rural vuelve a incrementarse, lo que da inicio a el incremento de los desplazamientos forzados, que tienen un pico entre el año 2002 y 2005.

Durante el gobierno de Uribe Vélez en 2002 se promulga la ley 791 de 2002, con la cual se redujeron los términos de la prescripción en materia civil. Una medida con la cual propiedades privadas ocupadas por

terceros podían ser adquiridas en la mitad del tiempo, que puede ser interpretada como un mecanismo por el cual hacer legales los cambios en la propiedad derivados del conflicto contemporáneo.<sup>58</sup>

**Tabla N° 20. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1996-2005**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie
1-20	270	92,15%	976,2681	52,69%
21-100	23	7,85%	876,4645	47,31%
101-500		0,00%		0,00%
501-1000		0,00%		0,00%
1001-2500		0,00%		0,00%
2501-5000		0,00%		0,00%
más de 5000		0,00%		0,00%
Total general	293	100,00%	1852,7326	100,00%

*Tabla 20 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño 1996-2005*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Este periodo que estuvo caracterizado por la intensidad del conflicto y por la estigmatización del campesinado de las zonas de conflicto, se dio la menor cantidad de adjudicaciones de baldíos. Fueron sólo 293 beneficiarios y solo se adjudicaron 1.852 hectáreas, en consecuencia, disminuyeron todos los rangos de adjudicatarios. No fue un buen momento para los ocupantes de terrenos incultos en el departamento del Tolima que no pudieron tener acceso a reconocimientos administrativos sobre la tierra y además encontraron sus posesiones en riesgo por el incremento de la violencia, muchos debieron abandonarlas. Todas las adjudicaciones que se hicieron se hicieron para el rango de las 1 a 20 has y de 21 a 100 has.

El 92% de los beneficiarios de resoluciones administrativas para adjudicación durante este periodo se encontraron dentro del rango de 1 a 20 has y accedieron al 53% del total de superficie asignada en este periodo. El tamaño promedio al que accedieron fue de 3,6 hectáreas. Aun cuando se encontraba en

<sup>58</sup> Paralelamente y a partir de la ley 791 de 2002, se redujo el tiempo para acceder a la propiedad de la tierra mediante la prescripción adquisitiva de dominio (Usucapión) en lo que fue para muchos el mecanismo de legalización de predios despojados durante la década del 90 y posterior.

vigencia la ley 160, las áreas adjudicadas fueron muy inferiores a lo estipulado en las Unidades Agrícolas Familiares por municipio. Los adjudicatarios de terrenos entre 21 y 100 has sólo representaron un 8% del total de beneficiarios y accedieron al 47% del área total otorgada, en este rango el tamaño promedio de estas adjudicaciones disminuyó a 38 has.

### **Adjudicación de baldíos 2006 -2012: Un leve aumento en las adjudicaciones.**

El segundo gobierno de Álvaro Uribe y los primeros años de mandato de Juan Manuel Santos estuvieron guiados por los principios de la seguridad democrática y la confianza inversionista, que se traducen en el fortalecimiento efectivo de las fuerzas militares, parte de la política presupuestaba que a menor intensidad del conflicto mayor la inversión de capital extranjero en el territorio y con esto un mayor aporte al PIB.

Esta política fue exitosa en su diseño y ejecución, consecuentemente se fortalecieron las FFMM y las multinacionales invirtieron en el departamento, particularmente en proyectos mineros y de generación de energía. El Tolima pasó de múltiples confrontaciones con grupos armados irregulares a una disminución relativa de la violencia. En estos años los paramilitares organizados en el Bloque Tolima se desmovilizaron, el ELN al norte del departamento perdió su área de control tras múltiples golpes, el Comando Conjunto Central de las FARC perdió capacidad operativa y fue desarticulado. Aun así, en el sur del departamento continuaban escenarios de guerra y se implementaba el Plan de Acción para la Consolidación Integral.

Todo esto acompañado de escándalos por falsas victorias militares, denuncias de montajes en procesos de desmovilización, capturas masivas a campesinos que luego fueron absueltos en estrados judiciales, oposición social por daños ambientales de las intervenciones mineras y fuerte movilizaciones agrarias desde el año 2007. Sin embargo, las movilizaciones sociales no tuvieron como demanda central la solicitud de acceso a tierra, o legalización de baldíos, estas se motivaban en precios de sustentación de los bienes producidos y bienes públicos rurales, especialmente vías terciarias; lo cual podría indicar que la interpretación del problema de la tierra en el campesino ha variado, exigiendo condiciones para el bienestar social, para la ganancia económica y para la dignificación de sus labores.

Las adjudicaciones de baldíos crecieron en este periodo, en total se profirieron 1.528 resoluciones de adjudicación, pero solamente se adjudicaron 8.246 hectáreas. Durante este periodo destaca que aquellas adjudicaciones que se realizaron entre 1 y 20 hectáreas, fueron el 95% y recibirían el 72% de la superficie otorgada, menos desigual si se compara con periodos anteriores, pero la adjudicación promedio resulta insuficiente para sustentar una familia campesina y no tuvo en cuenta el criterio de la Unidad Agrícola Familiar en la adjudicación, el tamaño promedio que recibieron los adjudicatarios de este rango fue de 4 hectáreas.

**Tabla N° 21. TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 2006-2012**

Tamaño	Adjudicatarios	% Adjudicatarios	Superficie (has)	% Superficie
1-20	1456	95,29%	5943,9869	72,08%
21-100	72	4,71%	2302,8808	27,92%
101-500		0,00%		0,00%
501-1000		0,00%		0,00%
1001-2500		0,00%		0,00%
2501-5000		0,00%		0,00%
más de 5000		0,00%		0,00%
<b>Total general</b>	<b>1528</b>	<b>100,00%</b>	<b>8246,8677</b>	<b>100,00%</b>

*Tabla 21 TOLIMA. Tamaño promedio de los baldíos adjudicados a particulares 2006-2012*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Hubo 72 adjudicaciones en el rango de 21 a 100, el 4,7% del total de beneficiarios a quienes les correspondió el 28% de la superficie adjudicada. En este rango disminuyó la superficie promedio adjudicada a 32 hectáreas. No se registra ninguna adjudicación de tierra en los rangos de tamaño siguientes, lo que indica que la política de adjudicación en el periodo reguló el acceso a título, a quienes habitaban tierras incultas y no se hicieron adjudicaciones como incentivo de colonización.

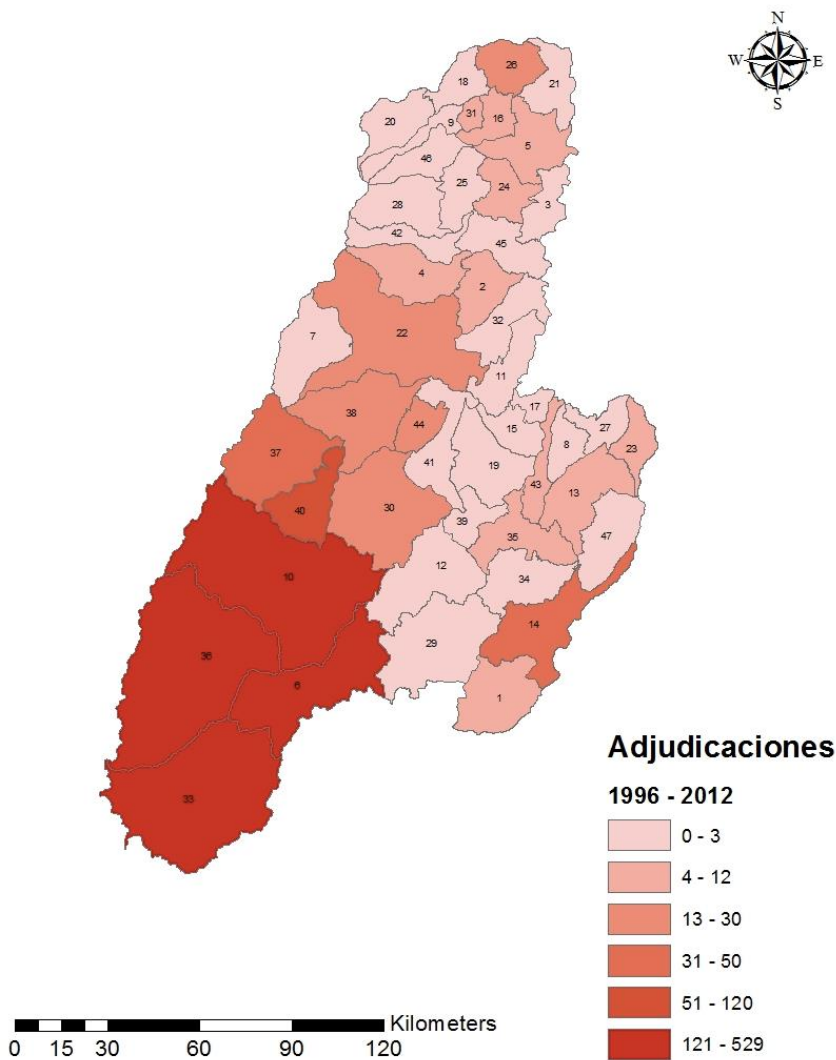
#### **Macro periodo 1996 – 2012: Conclusiones sobre la adjudicación de baldíos.**

Entre 1996 y el año 2012 el conflicto armado en el departamento se incrementó en un primer momento, pues se concentraron en el Tolima tres grupos armados ilegales, las FARC, el ELN y los grupos paramilitares. Se redujeron los cultivos de uso ilícito con presencia en el área, pero el departamento siguió haciendo parte de las rutas del narcotráfico hacia el Pacífico y hacia la capital de la República. En el segundo momento se definió el conflicto, pues el Estado logró concentrar a los grupos en áreas reducidas y luego fue efectivo en sus acciones militares. Los Paramilitares se desmovilizaron en el 2006, se capturaron varios comandantes del frente Bolcheviques del ELN, hasta que este desaparece, y las FARC perdió el Comando Conjunto Central y fue llevado a una nueva negociación debilitado, aunque no derrotado.

Los baldíos adjudicados se concentraron nuevamente en sur del departamento, particularmente en los municipios de Ataco, Chaparral, Río Blanco y Planadas. Estos son los municipios más grandes del

departamento, también fueron los de colonización más tardía, pues hasta los años 90 se encontraban en proceso de deforestación para el establecimiento de cultivos de amapola, finalmente fueron los municipios donde más fuerte fue el conflicto armado contemporáneo.

**Mapa N° 5 Adjudicaciones de baldíos especializados por municipios 1996 a 2012**



*Ilustración 6 Adjudicaciones de baldíos especializados por municipios 1996 a 2012*

Fuente: Elaboración Propia con base a serie de datos Adjudicación de baldíos Incoder. Ingeniera: Lina Ramírez Jiménez

Resulta particular que en el norte del departamento hubo adjudicaciones relevantes en cantidad, para este periodo. Particularmente en los municipios de Mariquita y Armero, los cuales, por su ubicación en el



valle del Magdalena, tenían una propiedad rural más definida. Sobre la cordillera oriental hay también importantes adjudicaciones en Icononzo, Cunday, Suarez, Purificación y especialmente en Dolores.

El número de adjudicaciones de baldíos en este macro periodo fue el de menor número de adjudicaciones de baldíos y también el de menor área adjudicada. También fue el único macro periodo donde no se hicieron adjudicaciones a grandes propiedades. La superficie de total de baldíos adjudicados correspondió al 1,56% del total adjudicado desde el año 1903.

Ahora al analizar la aplicación de la política, debe referirse que el marco normativo se basaba en la ley 160 de 1994, si observamos su comportamiento por tipo de adjudicación se observa que la mayoría de las adjudicaciones se hizo en el rango de los microfundios y los minifundios, en los cuales se concentró el 83% de las resoluciones. A estos tipos se les asignó el 39% de la superficie total de baldíos adjudicados en esta temporalidad.

**Tabla N° 22. TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1996-2012.**

<b>1996-2012</b>	<b>Adjudicatarios</b>	<b>% Adjudicatarios</b>	<b>Superficie</b>	<b>% Superficie</b>
Mediana	109	5,2%	3622,561	31,29%
Pequeña	247	11,8%	3394,338	29,32%
Mini	436	20,8%	2755,38	23,80%
Micro	1308	62,3%	1805,768	15,60%
Total	2100	100,0%	11578,05	100,00%

*Tabla 22 TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1996-2012.*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Las asignaciones de pequeños y medianos baldíos fueron menores que en los macroperiodos anterior, en total se les asignaron 7.016 hectáreas a 356 adjudicatarios. Esto es igual a decir que el 17% de los adjudicatarios recibieron el 60.6% de la superficie total.

La baja cantidad de adjudicaciones puede estar ligada a dos fenómenos, que no pueden ser demostrados con los elementos presentados en la investigación y que son hipótesis sobre lo evidenciado. El primero, indicaría que la atención de las solicitudes de los colonos que poblaron la región estaría finalizando y en consecuencia no habría muchas radicaciones a las que deba responder la administración pública. El segundo puede estar ligado a que el aumento de la conflictividad en la región no permitiera el desarrollo de las pesquisas necesarias para la adjudicación de los terrenos públicos, debe recordarse que en estos años muchos alcaldes debieron sesionar desde la capital del departamento, los funcionarios públicos fueron declarados como objetivo militar y en general había una disputa militar sobre la región que no

permitía muchas acciones, quizá esto explique porque el segundo periodo, (2006-2012) al ser más estable tuviera un aumento en el número de adjudicaciones.

**Grafico. N° 4. TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1996-2012.**



*Gráfica 4 TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1996-2012.*

Fuente: Serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Aun cuando las adjudicaciones fueron de menor tamaño que en los macro periodos anteriores, y se encuentra que no hubo grandes adjudicaciones, si es necesario mencionar que hay una afectación importante a los beneficiarios de adjudicaciones a microfundios, pues aun cuando fueron el 62% de las personas naturales beneficiarias accedieron a la menor proporción de tierra.

Finalmente, la historia del departamento evidencia que el poblamiento por colonización había disminuido durante este marco temporal de análisis, el movimiento de población se dio especialmente a través de mecanismos de referencia entre las Juntas de Acción Comunal, en un Escenario de administración comunitaria del espacio. Aun así, el conflicto armado promovió un fenómeno contrario al de la colonización de la cordillera, fue el de desplazamiento de la población, la frontera agrícola del centro del país se fue cerrando y parcelas que antes fueron habitadas aún hoy permanecen abandonadas.

#### **CAPITULO 4. EFECTOS Y CONCLUSIONES DE LA POLITICA PUBLICA DE ADJUDICACION DE BALDÍOS EN TOLIMA ENTRE 1903-2012.**

En este documento se hizo un recorrido histórico y analítico sobre los impactos de la política pública de baldíos en el departamento del Tolima, para este análisis se tuvieron en cuenta fuentes cuantitativas como

la base de datos de adjudicación de baldíos del INCODER de 1903-2013, los índices Gini, las cifras de predios abandonados y despojados por el conflicto RUPTA, y fuentes cualitativas derivadas de diversos trabajos de campo realizados en el departamento del Tolima, en los municipios de Ibagué, Chaparral, Ataco, planadas, y el Líbano, que permiten comprender las cifras a la luz de las memorias y vivencias de las y los habitantes de la región, esto se contrastó con los conceptos de política pública, sujetos sociales con capacidad de poder en la política pública, y construcción de territorio, así como con teóricos importantes de las políticas e historia agraria en el país.

Contar con una base cuantitativa que recogía cien años de actos jurídicos de entrega de tierras por parte del Estado, para este análisis fue muy importante, ya que permitió hacer una lectura de larga duración de los resultados de la política pública, observando los cambios y las variaciones del proceso de entrega de tierras a particulares por parte del Estado, y contrastarlos con los cambios políticos, los conflictos sociales, agrarios y armados, los que permitió un análisis complejo, multi actor y multi nivel del problema agrario en el departamento del Tolima.

Una de las primeras reflexiones que se realizan en el texto, discute si la adjudicación de baldíos por parte del Estado se adecúa a una política pública, a pesar de que la misma es anterior al surgimiento del concepto de política pública. Contrastando a teóricos (Muller, 2016; Roth, 2006 y Ordoñez, 2015), encontramos que aunque la adjudicación de baldíos es anterior al surgimiento del concepto de política pública, puede considerarse como tal, ya que cumple con las características de la misma, es decir a) El Estado, mediante los gobiernos de turno, reconoció el acceso a tierras por parte de pobladores rurales como un problema público, b) el Estado definió un conjunto de acciones articuladas en planes, programas y manifestados en leyes para intervenirlo, c) El Estado colombiano creó instituciones para ejecutar los planes creados, cómo la Caja Agraria, el Incora, el Incoder, entre otros c) los gobiernos invirtieron recursos para la creación de las intervención del problema público, en muchas ocasiones financiados por organismos como el Banco Mundial, y regularizó, normó, nombró formas diversas de entrega de tierras como la colonización militar, las colonizaciones dirigidas, la entrega de tierras en el marco de planes de rehabilitación o contingencia etc.; d) Desde 1961 se han desarrollado diversas evaluaciones sobre la implementación de la política pública de baldíos, un ejemplo de esto es la evaluación sobre los impactos de las colonizaciones dirigidas, que generó que el Estado reorientará la política de tierras no a enclaves de colonización previamente definidos, sino al apoyo a las colonizaciones espontaneas; al cumplir con las características de las políticas públicas, puede considerarse que la política de adjudicación de baldíos es una “política pública” aun cuando la misma surgió antes de que los teóricos del Estado hubiesen acuñado este término. Así, la política de entrega de tierras a particulares, junto con la política de defensa, la política tributaria y la

política de justicia, son los ejes sobre los que se constituyen los Estados modernos, ya que permiten al Estado concentrar coerción y acumular capital (Tilly, 1992).

A partir de la política de adjudicación de baldíos se definen las formas de ocupación, tamaños de propiedades, usos y el título bajo el cual lo ostentan los ocupantes. Esta política surge de los problemas públicos centrados en la ocupación de la tierra y los derechos de propiedad sobre esta, lo que fue denominado como “problema agrario”, para esto la política ha intervenido de distintas formas de acuerdo al tiempo en el que ocurre la intervención, lo que la ha hecho parte y origen de nuevos problemas sobre la tierra, es decir, parte de estos conflictos. Para esto es importante recordar que todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública (administración, parlamento, ejecutivo, gremios, sujetos sociales, organizaciones) tienen características sociales, culturales y políticas, así como intereses en juego, que hacen que cada parte interviniente de la política no sea un agente neutral, sino un actor en disputa de la definición de la política (Roth, 2006).

Para esto fue clave entender que la política de adjudicación de baldíos es una política estatal, pero no fue igual a lo largo del tiempo, esta política tuvo enfoques diferentes que se relacionaban con las dinámicas y las capacidades de los actores que la incidían, esta disputa se recogía en el marco referencial de la política pública (Muller, 2016), el cual dirigía su aplicación.

Para comprender la relación entre la política de adjudicación de baldíos y la construcción de espacio y territorio, se hizo uso de los conceptos de Harvey (1994) quien demuestra que los conceptos de tiempo y espacio son culturales e históricos, y la relación que un determinado pueblo o cultura establece con el espacio determinará la forma en la que lo usa, lo habita, lo nombra y lo vuelve símbolo. Las diferencias en la concepción del espacio generan conflictos entre grupos humanos, el Estado entra a mediar alrededor de estos conflictos, pero no lo hace de manera neutral, sino que en su mediación confluyen factores institucionales ligados a la economía, la ideología y el capital; para comprender estas conflictividades que surgen en el espacio se utilizó el concepto de la triada territorial de Henry Lefebvre (2013), quien nos habla del espacio concebido, como ese espacio regulado desde el poder, es decir desde el Estado, aquí están las diferentes leyes y modificaciones a la política de baldíos, el espacio vivido como el espacio de las resistencias, en este caso de los procesos de movilización campesina, de tomas de tierras etc., que generaron cambios en los territorios y que reorientaron la política agraria, el espacio habitado como el espacio en el que confluyen el espacio concebido y el espacio vivido, y que constituye el paisaje, esto es el territorio como lo vemos. Agnew y Oslander (2010), por su parte identificaron que Colombia representa un caso excepcional para estudiar la evolución de los procesos de resistencia territorial, y así se demostró en este documento, ya que en muchos casos se construyen soberanías territoriales, en el sur y oriente del

Tolima el movimiento campesino y posteriormente la guerrilla de las FARC llevaron a cabo procesos de control territorial muy similares a la soberanía estatal, ya que monopolizaban el uso de la fuerza, la justicia y en muchos casos llevaban a cabo inversiones en bienes públicos rurales. Territorialidades que se encontraron en disputa con la concebida desde el Estado y la construida por otros sujetos sociales, como los hacendados.

Para comprender los conflictos agrarios se definieron también a los sujetos sociales parte de esos conflictos, así se definió el hacendado como el sujeto social cuya relación con la tierra está basada fundamentalmente en la acumulación de tierra en razón al poder, un privilegiado de origen colonial o de ascendencia política, que no necesariamente intervienen el espacio en función de la renta, y el campesinado como un sujeto social que guarda características históricas y códigos comunes, así como una posición respecto al capital que lo identifica, en principio un excluido, que de forma familiar explota directamente la tierra.

La política agraria ha tenido una incidencia muy fuerte en la construcción de espacios y territorios, en el texto explicamos la clara relación entre las políticas públicas, la configuración de territorio y los sujetos sociales, la adjudicación de baldíos fue el origen de la política agraria y ha sido una política transversal dentro de esta, por tanto, no es solo un programa transitorio dentro de la política. Sin embargo, al complejizar la intervención estatal sobre los problemas rurales, se han construido múltiples campos sobre los que interviene, como el crédito, la productividad, el mercado, la vivienda o las vías, por mencionar algunos.

El territorio elegido para este complejo análisis fue el departamento del Tolima, esto en tanto es un territorio de colonización antigua, muy importante en el proceso de modernización de Colombia, y de nuestra compleja realidad poblacional y cultural; Sin embargo, es también un cruce de caminos de los distintos conflictos y violencias que se han presentado en el país. En él se constituyeron algunas de las haciendas arroceras, tabacaleras y cafeteras más importantes de Colombia, estas se construyeron a través de baldíos adjudicados por el Estado y en parte por el despojo a los pequeños parceleros que la circundaron; al tiempo en este departamento creció el número de campesinos sin tierras, que desembocó en ligas agrarias y autodefensas campesinas, que darían origen a la guerrilla de las FARC. Así mismo en este departamento se dio una importante lucha territorial de tipo étnico, la reivindicación del gran Resguardo de Ortega y Chaparral. El Tolima es entonces un territorio en el que confluyeron múltiples intereses y sujetos sociales interesados en apropiarse del territorio, esto lo convierte en un espacio privilegiado para analizar la política de baldíos, los actores interesados en la implementación de esta política y los resultados de esta.

En el Tolima los conflictos sociales y por la tierra que se dieron desde principios del siglo XX, derivaron en complejos conflictos armados, determinaron la implementación de las políticas agrarias en el departamento y los distintos cambios que tuvo la adjudicación de baldíos en el siglo XX y XXI. Así la política de adjudicación, y en general la de tierras, fue usada como válvula de contención frente a los conflictos agrarios, sin embargo, su aplicación resultó en el resurgimiento mucho más complejo de estos conflictos sociales, los cuales se transformaron en conflictos armados, lo que generó a su vez ordenes territoriales alternos en los territorios mediados por el control territorial de los actores. Realidad que generaban nuevas y complejas conflictividades para el Estado colombiano, como la colonización de las zonas andinas, en superposición con zonas de parques naturales y la presencia de cultivos de uso ilícito, hechos que impactaron de forma directa en el aumento de la deforestación.

Para comprender esta compleja realidad territorial a la que respondió y en la que incidió la política de adjudicación de baldíos, evidenciaremos en estas conclusiones los hallazgos más importantes de la lectura histórica realizada sobre el proceso de colonización y las luchas agrarias en el departamento del Tolima, cruzándolo con las conclusiones más importantes del análisis detallado de la política de adjudicación de baldíos.

Entre 1903 y 1931, el departamento del Tolima intervino su área rural bajo el modelo hacendatario, entregando grandes extensiones de tierra pública, mediante la adjudicación de baldíos, a pocas personas y constituyendo en consecuencia elites terratenientes. Si se cuenta la tierra para constituir grandes propiedades, fueron 53.340 hectáreas entregadas a 51 personas, el 50,17% de la tierra entregada. Esto sucedió bajo gobiernos vinculados al Partido Conservador, luego se puede concluir que la política de adjudicación de baldíos de los gobiernos conservadores, en este periodo, estuvieron dirigidas a dar derechos a elites hacendatarias. De acuerdo con lo observado en el documento esto generó por lo menos tres externalidades directas, la primera fue el aumento de la población rural para consolidar fuerza de trabajo para la hacienda, la segunda fue el desconocimiento de otros sujetos sociales que pretendían derechos sobre la tierra, lo que condujo a desigualdad en la aplicación de la política y desigualdad en la tenencia de la tierra; esto concluyó en conflictos por la tierra.

Entre 1932 y 1946, se dieron grandes cambios en el marco referencial de la política de tierras, los gobiernos liberales incluyeron en la agenda política el problema de la distribución inequitativa de la tierra. Los colonos y campesinos pretendían acceder a tierras mediante la adjudicación de baldíos, encontraron fuertes mediadores en el Partido Liberal, el Partido Socialista y en figuras como Jorge Eliecer Gaitán. El resultado se dio en el aumento de las adjudicaciones de baldíos para la constitución de medianas y pequeñas propiedades, fueron 1.050 personas que recibieron el 69,18% del total de la tierra pública

entregada. A los 17 beneficiarios que recibieron grandes adjudicaciones se les entregó 30,82% de la tierra pública, aun así, fue insuficiente para ellos. Los hacendados mantenían pretensiones en las parcelas que habían sido adjudicadas para pequeñas propiedades, asociaron las medidas para intervenir la desigualdad en la estructura agraria como expresiones del comunismo, enemigo público de la época, e hicieron uso del Partido Conservador y de la Iglesia Católica para promover la violencia rural y apropiarse de las mejoras de los parceleros.

En el periodo 1947-1953 ha sido definido por los historiadores como “La violencia”, que representa el medio usado por las elites hacendatarias, ligadas en su mayoría al Partido Conservador que gobernaba, para apropiarse de las tierras de los parceleros, así como de los pequeños y medianos adjudicatarios recientemente constituidos, fue muy activa la actuación dedicada a la adjudicación de baldíos. Los académicos coinciden en que este periodo modificó la ruralidad tolimense, pues los desplazamientos de población y los abandonos de predios se contaron por decenas de miles. El marco referencial retorno a la constitución de grandes propiedades concentradas en pocos propietarios, durante estos seis años se adjudicó para grandes propiedades el doble de la superficie respecto al periodo anterior, sin embargo, hubo muchas adjudicaciones destinadas a constituir predios de entre 100 y 500 hectáreas, con un promedio de 200,36 hectáreas por resolución de adjudicación, y a estas se dirigió el 47,09% de la superficie total. Entonces durante este periodo se pudo haber adjudicado tierra despojada por la violencia y las adjudicaciones se destinaron en esencia se dirigieron a constituir propiedades de más de 100 hectáreas, particularmente en los municipios de Cunday, Ibagué, Rovira, Roncesvalles y Ataco.

El periodo 1954-1957, se asumió en razón a la duración de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla y la junta militar de gobierno, este declaró su intención de finalizar el conflicto armado y aumentar la entrega de tierras a campesinos, logró desmovilización de parte importante de las autodefensas liberales bajo el programa de amnistía general, pero no logró cumplir con los compromisos y se reactivó el conflicto agrario. En la práctica el número de decisiones de adjudicar tierra disminuyeron a menos de la mitad por año, probablemente en razón al nombramiento de militares para cumplir con estas funciones, sin embargo, la gran mayoría de las realizadas se dirigieron a constituir pequeñas y medianas propiedades, solamente se registra una adjudicación de más de 500 hectáreas, esto evidencia un cambio drástico en la política pues la gran propiedad recibió el 3.02% del total de la superficie adjudicada. Lo que disminuyó la desigualdad en la asignación de tierras públicas.

Entre 1958 y 1961, el inicio del Frente Nacional estuvo en cabeza Alberto Lleras Camargo del Partido Liberal, con este las autodefensas liberales se desmovilizaron, pero aumentó la confrontación de las autodefensas comunistas. Se formuló el Plan Nacional de Rehabilitación y se fortaleció la compra de tierras

para parcelaciones, en la práctica las adjudicaciones siguieron la tendencia del periodo anterior, hubo solo dos adjudicaciones para constituir grandes propiedades y esto representó el 4% del total de la superficie adjudicada; se prohirieron 345 resoluciones de adjudicación de pequeñas y medianas propiedades, estas ocuparon el 89,81% de la superficie total. Esto contrasta con la selección de los beneficiarios de esta política y con la ubicación de los predios, pues los militares y los políticos regionales la habrían instrumentalizado en beneficio propio. También se evidencia la desigualdad constante con los beneficiarios de las adjudicaciones más pequeñas, que eran muchos, pero quienes recibieron una mínima proporción de la superficie final. Sobre este contexto se fortalece la Asociación Nacional de usuarios Campesino.

Entre 1962 y 1974 se desarrolla plenamente el Frente Nacional, tiempo durante el cual se da la mayor cantidad de adjudicaciones de baldíos de toda la serie histórica. En estos 12 años se hicieron 9.357 adjudicaciones que decidieron sobre 309.518 hectáreas en el departamento del Tolima; entre estas se realizaron 7 adjudicaciones para grandes propiedades, y mediante ellas se les dio a estas 7 personas el 44,58% de la superficie total adjudicada en el periodo; esta instrumentalización de la política pública de baldíos en función de la constitución de élites hacendatarias solo es comparable con los resultados del periodo 1903-1931, es entonces un cambio drástico en la aplicación de la política que se sostenía en un discurso público sobre la resolución del problema agrario y una práctica instrumentalizadora del Estado en beneficio de élites. En la contraparte el 74,87% de los adjudicatarios fueron acomodados en el 13% de la superficie adjudicada, lo que llevó a que cogiera fuerza la política de ocupación de haciendas improductivas.

En el periodo 1975 y 1988 ya no se gobernaba bajo el Frente Nacional, aunque en la practica la burocracia seguía siendo compartida, respecto a la reforma agraria se mantuvo vigente el “Pacto de Chicoral”. En esencia fue un periodo de gobiernos liberales, con la excepción del gobierno de Belisario Betancur. En este periodo se hicieron 9.047 adjudicaciones, casi las mismas que en el periodo anterior, pero se impacto una tercera parte de la superficie, en total 102.435 hectáreas. Esto también significó la reducción del área adjudicada en cada resolución, los baldíos titulados eran cada vez más pequeños. No se hizo ninguna adjudicación destinada a conformar grandes propiedades, las adjudicaciones de predios de entre 100 y 5000 hectáreas disminuyeron a 79 casos y abarcaron el 13% de la superficie total, el resto de la tierra fue adjudicada para la constitución de predios menos de 100 hectáreas.

Ente 1989 y 1995 nuevamente el área adjudicada se redujo, la actuación de la política de tierras se basa en el marco permitido por la ley 30, de gobierno liberales y ejecutada por gobiernos liberales. Las demandas campesinas variaron significativamente en este periodo, en el que se conjugaron la apertura



económica y pérdidas de producción por factores biológicos, el campo del Tolima tenía una amplia inserción en el mercado, particularmente en cultivos como el café y los cereales. Las adjudicaciones se redujeron en una tercera parte, tanto en cantidad como en superficie adjudicada, así hubo 3.339 resoluciones en las que se decidió sobre 31.837 hectáreas. Hubo 1 adjudicación tendiente a constituir una gran propiedad, en esta se otorgaron 1.468 hectáreas. Hasta este periodo la política continuó manteniendo la estructura de decisiones proveniente del Frente Nacional, aunque cada vez fue menos activa en el Tolima. Este fue el último periodo en el cual se podría deducir un impacto fuerte de la política de adjudicación, pues disminuyó durante los siguientes.

Entre 1996 y 2005 el marco referencial de la política de tierras giró drásticamente, la norma que regía la adjudicación era la ley 160 de 1994 y los gobiernos que actuaron fueron conservadores en política de tierras, los cultivos de uso ilícito jugaban un papel central, los gobiernos se debatían entre su persecución y la creación de alternativas económicas para los pequeños cultivadores. La colonización en el Tolima se había reactivado en las zonas propicias para el cultivo de amapola y la guerra en el campo se incrementó luego del bombardeo a Casa Verde, confluyeron los grupos guerrilleros, los paramilitares y el ejército, provocando un numeroso desplazamiento forzado del campo. Solo se hicieron 293 adjudicaciones de baldíos, todos destinados a constituir predios pequeños y medianos, el tamaño promedio de la adjudicación fue de 6,32 hectáreas, las cuales impactaron en 1.852 hectáreas. Para el cierre de este periodo se encontraba en implementación el Plan de Consolidación, el cual limitaba la ejecución de las políticas a la autorización del ejército. En este periodo hablamos de un cambio de referencial, pero también de un cambio del problema rural, así cada vez se expandía menos la frontera agrícola y había menos tierra baldía apta para la agrícola, o que no se superpusiera con otros ordenamientos como la protección ambiental o de extracción de hidrocarburos.

En el periodo final, de 2006 a 2012, hubo un aumento en el número de adjudicaciones realizadas, habían disminuido notablemente los cultivos de uso ilícito, el conflicto continuaba siendo muy incidente y continuaba el desplazamiento de población de zonas rurales. Se expidió el decreto 791 de 2002 el cual redujo la prescripción en materia civil, aunque en principio esto no impactaba a los baldíos hubo solicitudes de titulación de predios mediante procesos civiles, debe determinarse su peso. En total se hicieron 1.807 adjudicaciones de baldíos, que impactaron una superficie de 9.725 hectáreas, todas las resoluciones se destinaron a constituir pequeñas y medianas propiedades.

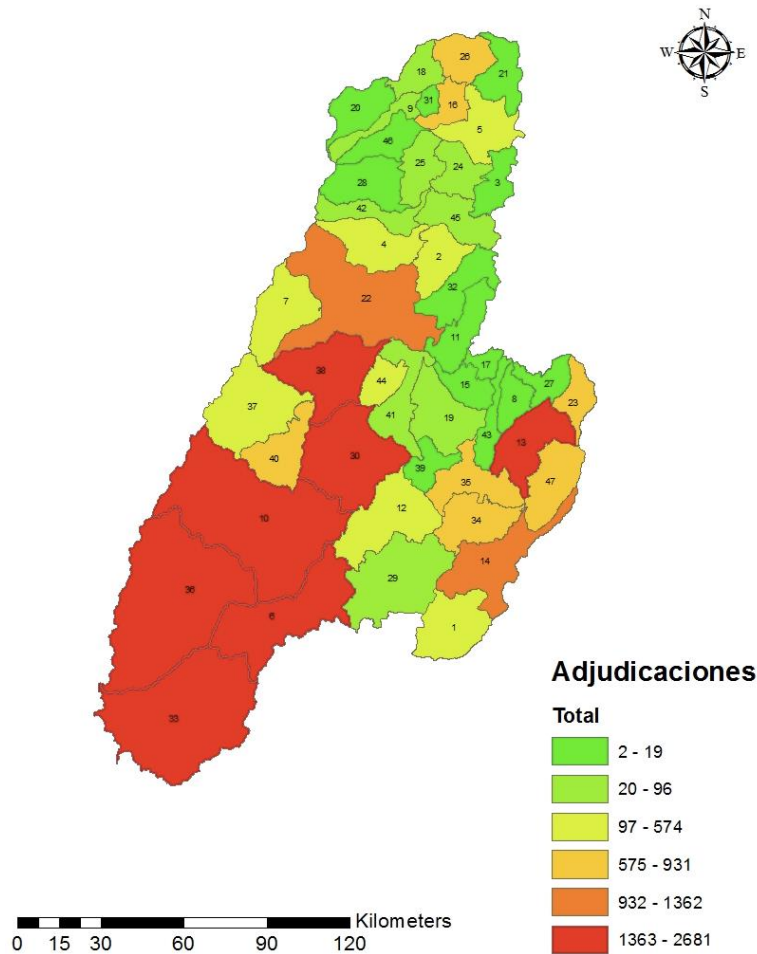
## **Una visión desde los resultados agrupados**

Las tendencias regionales de adjudicación de baldíos, que fueron narradas por periodos, evidenciaban que la mayor cantidad de adjudicaciones se presentaron en las zonas presionadas por colonización particularmente importante en las cordilleras. Pero muy incidente en los municipios del sur y en el corredor que sobre la Cordillera Central cruza el departamento desde Ibagué hasta Planadas.

Estos municipios registraron entre 1.363 y 2.681 adjudicaciones, cada uno. Sobre la Cordillera Oriental, el otro foco de la colonización y de la adjudicación, la tendencia fue menor, el municipio en que más adjudicaciones se presentaron fue Cunday.

La adjudicación en el valle interandino del Magdalena no fue numerosa, pues esta región fue ordenada en su espacio rural desde el siglo XVI, situación diferente a la de Ibagué que tuvo 1.362 adjudicaciones que abarcaron un área de 115.920 hectáreas. No debe perderse de vista que, en Ibagué con solo una resolución, a nombre de una persona natural, se adjudicaron 65.048 hectáreas, casi la mitad de la superficie total que se otorgó en la línea de tiempo analizada, en lo que puede ser la instrumentalización del Estado por parte de una clase y la toma de decisiones de política pública desiguales.

**Mapa N° 6 Número de Adjudicaciones de baldíos en el Tolima espacializadas por municipios -1903 a 2012-.**



*Ilustración 7 Número de adjudicaciones de baldíos espacializadas por municipios 1903 a 2012*

Fuente: Elaboración propia con base en serie histórica de baldíos, INCODER 1903-2012.

Ingeniera: Lina Ramírez Jiménez.

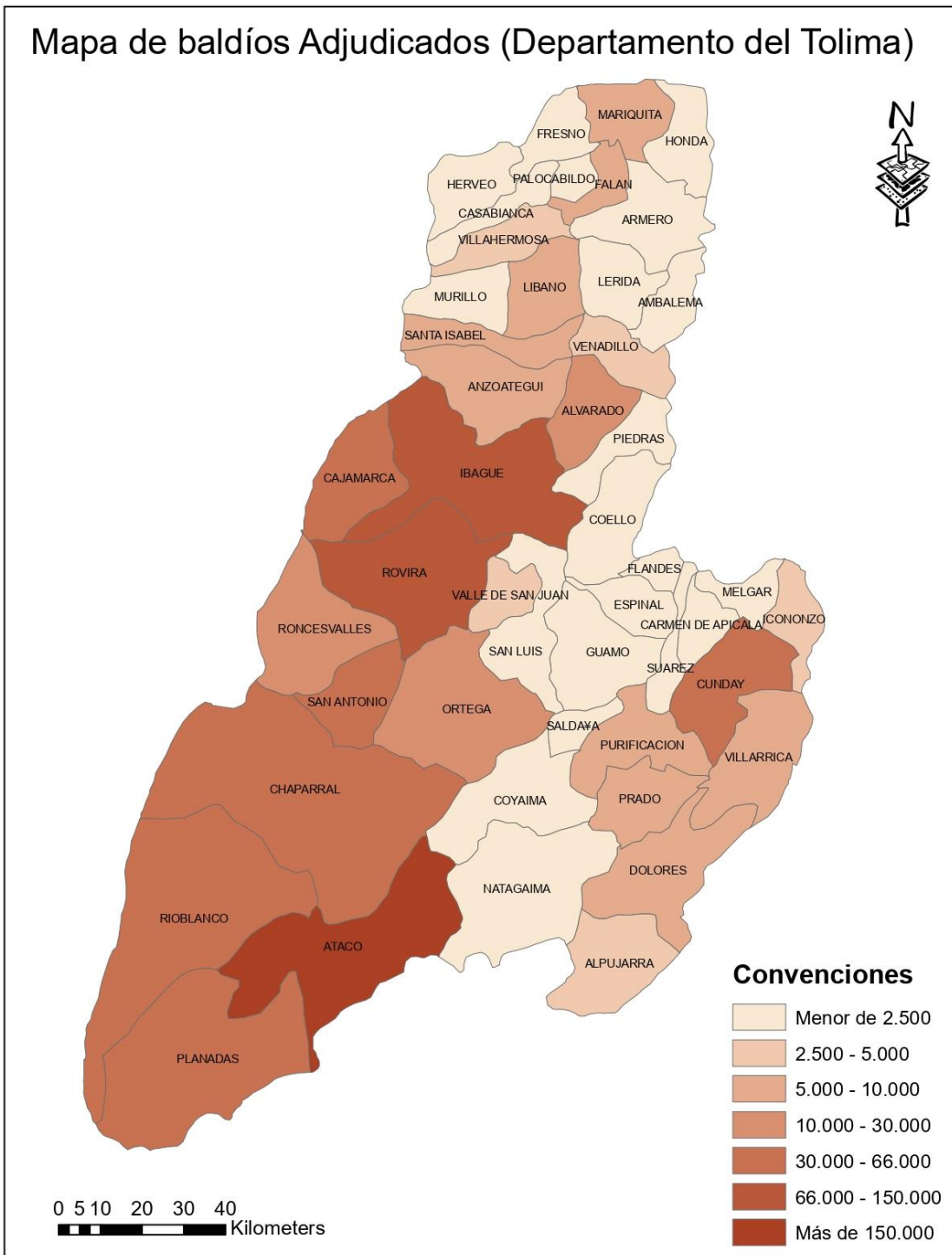
En total en el departamento se hicieron 27.106 adjudicaciones, que impactaron en 744.126 hectáreas. Al observar el comportamiento por regiones entre cantidad de adjudicaciones y área adjudicada resulta que, en los municipios de Planadas, Rioblanco, Ataco y Chaparral se hicieron 8.733 adjudicaciones, el 32% del total de adjudicatarios en el departamento, donde se reconoció una superficie de a 284.469 ha, el 38% del total del adjudicado, estos fueron los municipios que tuvieron un mayor impacto en la estructura de su propiedad por la política de adjudicación de baldíos. En contraste, los municipios del norte del departamento de más adjudicaciones, Mariquita, Falan, Armero y el Líbano, tuvieron 1.913 beneficiarios,

el 7% de los beneficiarios total, que recibieron 24.516 hectáreas, el 3,28 de la superficie total adjudicada. Esto evidencia que hay una aplicación diferenciada entre el norte y el sur del departamento, sin embargo, no puede denominarse desigualdad, pues al indagar en la historia se encuentra que el poblamiento del departamento tolimense se diferencia en intensidad por época y región, así el norte y el centro del departamento hicieron parte de las primeras etapas de colonización, mientras que las cordilleras y el sur se configuraron historia reciente.

Al observar la espacialización de las adjudicaciones, no por cantidad de resoluciones sino por área adjudicada, se confirma la tendencia adjudicación de la tierra pública en el sur del departamento, pero sobre la Cordillera Central y en menor medida sobre la Cordillera Oriental. Resulta relevante que la mayor cantidad de área baldía adjudicada se concentró en el municipio de Ataco, seguido por Ibagué y por Rovira.

**Mapa N° 7 Área de baldíos adjudicada en el Tolima espacializada por municipios -1903 a 2012-.**

## Mapa de baldíos Adjudicados (Departamento del Tolima)



*Ilustración 8 Área de baldíos adjudicada en el Tolima especializada por municipios -1903 a 2012-.*

El tiempo en el cual se constituyeron administrativamente los municipios, las dinámicas de poblamiento y colonización, así como el área de cada municipio determinaron el impacto de la política entre 1903 y 2012.

Al observar el tamaño promedio de las adjudicaciones de tierra en la zona sur se concluye que los beneficiarios recibieron en promedio 32 hectáreas, mientras que en el norte cada adjudicatario recibió en promedio 13 hectáreas.

**Tabla N° 23. TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares por periodos 1903-2012.**

Periodos	Superficie	%	Adjudicaciones	%
1903-1931	106.313	14,3%	418	1,6%
1932-1946	44.619	6,0%	1.068	4,0%
1947-1953	85.085	11,5%	853	3,2%
1954-1957	22.787	3,1%	394	1,5%
1958-1961	29.952	4,0%	544	2,0%
1962-1974	309.518	41,7%	9.357	34,9%
1975-1988	102.435	13,8%	9.047	33,7%
1989-1995	31.838	4,3%	3.339	12,4%
1996-2005	1.853	0,2%	293	1,1%
2006-2012	8.246	1,1%	1.528	5,7%
<b>Total general</b>	<b>742.646</b>	<b>100,00%</b>	<b>26.841</b>	<b>100%</b>

*Tabla 23 TOLIMA. Adjudicación de baldíos a particulares por periodos 1903-2012.*

Fuente: Serie histórica de baldíos INCODER 1903-2012

Al observar la distribución de tierras baldías en el Tolima, se hace evidente que la política de adjudicación en las primeras décadas del siglo XX estaba dirigida a incentivar la producción con base en grandes extensiones tituladas a un número reducido de personas, en una relación de beneficiario - superficie que implicó un promedio de 254 hectáreas por adjudicación, acá se concluye que la política de adjudicación tendió a validar la hacienda como modelo de producción, a la vez que se excluyeron las territorialidades campesinas. Sobre esto es importante señalar que, por la distribución demográfica del periodo, existía más área susceptible de ser colonizada y adjudicada.

En 1930 los adjudicatarios de tierra serían en su mayoría beneficiarios de propiedades de más de 100 has y se encontraban decenas de casos de beneficiarios de más de 1.000 has, aún aquellos que pertenecían al rango más bajo de adjudicatarios accedían en promedio a predios de 16 has. En estas tres décadas se adjudicaron el 14% de los baldíos que ampararon al 1,5% de los beneficiarios.

El periodo de más actividad de la política de adjudicación de baldíos se dio entre 1962 y 1974, sin duda como producto de la ley 135 de 1961 y el frente nacional. Fueron 9.357 los beneficiarios que

correspondieron al 34,5% del total histórico y recibieron 309.518 hectáreas, el 41,59% de los baldíos adjudicados en toda la historia. Sin embargo, fue un periodo de desigualdad exponencial, pues se encuentra que de esta superficie 130.051 hectáreas fueron adjudicadas mediante 2 resoluciones. En el documento se probó que los beneficiarios de estas fueron dos personas naturales Berenice Moreno y Libardo Baena.

El cierre de la política de adjudicación se dio en el departamento a partir del año 1996 y se mantiene hasta el año 2005. Fueron pocas adjudicaciones anuales y menos de 1.000 hectáreas adjudicadas al año, en un fenómeno que pudo derivarse del conflicto armado; la intensidad de las adjudicaciones subió ligeramente entre el año 2006 y 2012, pero está ya no era una demanda central de los pobladores agrarios, el conflicto social y armado de este macro periodo (1996-2016) desplazó a miles de campesinos y con esto quedaron abandonados los predios, fueran o no baldíos.

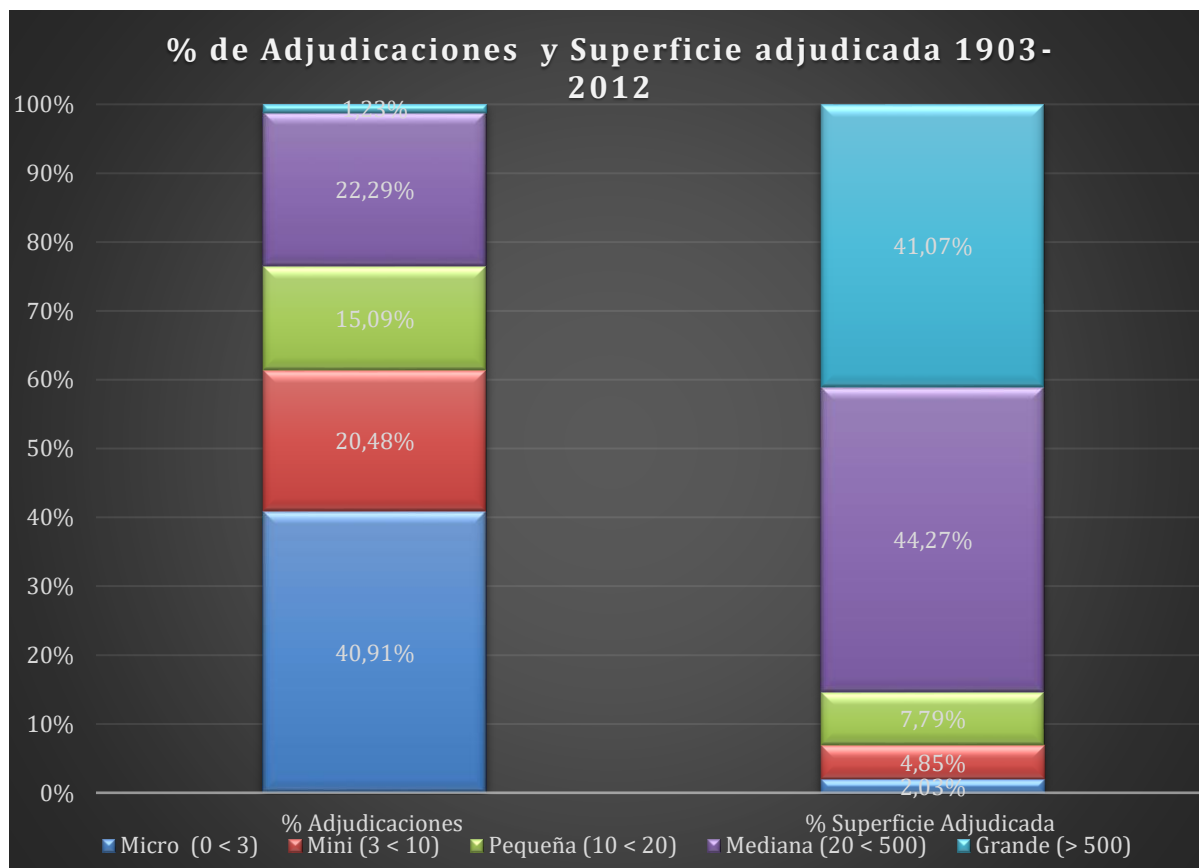
Cuando se observa cómo se dio la adjudicación de baldíos en los 109 años, que componen el marco temporal de esta investigación, se puede concluir que hubo variaciones por periodos y macroperiodos, que estas variaciones estuvieron relacionadas con la legislación que se encontrara vigente, la cual a su vez se derivaba de los partidos políticos en el gobierno; a su vez la legislación y su aplicación fue el resultado de una fuerte tensión entre los sujetos sociales en disputa por la tierra.

Hubo un sector del liberalismo, que fue representado por Gaitán, López Pumarejo, Echandía y Lleras Camargo, que estuvo presto a la democratización de la propiedad de la tierra, otro sector del liberalismo proponía que no se tocara la estructura de la propiedad agraria en el centro del país, que se resolvieran las demandas de los agraristas con tierras baldías en las fronteras nacionales, ese estaba por Olaya Herrera, Lozano, Arango y Eduardo Santos. Estos últimos terminaron más cercanos al Partido Conservador, en las posiciones sobre la tierra, pues se asociaron en la defensa de los terratenientes y el latifundio, sin discutir el origen de la propiedad de los mismos.

Los agraristas, estuvieron articulados a varias expresiones políticas, entre las que es necesario mencionar al PSR, al Partido Comunista, a la UNO, al MOIR. Así como a liderazgos locales que pretendían hacer una distribución de la tierra concentrada en latifundios, en favor de los aparceros y los pequeños colonos.

Esto da cuenta de que la política de adjudicación de baldíos, estuvo en una tensión constante entre las definiciones del espacio que realizó el Estado y la exigencia de tierra que realizaron los movimientos campesinos, la actual configuración agraria del departamento tiene en su espacio y territorio estos matices, entre el espacio concebido y el espacio vivido.

**Grafico. N° 5. TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1903-2012**



Gráfica 5 TOLIMA. Adjudicación de baldíos por tipo de adjudicación macroperiodo 1903-2012

Fuente: Serie histórica de baldíos INCODER 1903-2012

La información disponible evidencia que la política de adjudicación de baldíos fue, sin embargo, aplicada de forma muy desigual. Cuando hubo disponibilidad de grandes áreas de tierra, las adjudicaciones priorizaron la constitución de un modelo territorial basado en la hacienda, muchas veces improductiva; favoreciendo con esto la constitución de una elite agropecuaria y generando desde el Estado la desigualdad en la estructura de la propiedad rural.

Esto concluyó en una distribución de las tierras públicas profundamente desigual, destinada a la conformación de grandes latifundios, en el cual pocas personas, el 1,23% de los beneficiarios, recibieron baldíos de 500 hectáreas o más. En la base de datos analizada se encuentran adjudicaciones de decenas de miles de hectáreas en favor de un solo beneficiario. Estos grandes adjudicatarios recibieron el 41,07% del total de la superficie baldía adjudicada.

En contraposición hubo un gran número de personas que recibieron pequeñas adjudicaciones, el área recibida ha sido categorizada en este trabajo como constitutiva de microfundios. Estas adjudicaciones



tenían entre 0 y 3 hectáreas, la mayor parte de los actos administrativos proferidos se destinaron sobre este rango. Así el 40,9% de los beneficiarios de adjudicación de baldíos solo ocuparon el 2,3% de la superficie total. Sobre esto es necesario mencionar que la serie histórica del Incoder que fue analizada, no diferencia las adjudicaciones hechas en áreas rurales de las urbanas, ante esta incertidumbre no podemos generalizar lo sucedido en este rango de adjudicaciones y estamos obligados a matizar los análisis. Sin embargo, esta carencia de información no cambia la tendencia de la política de distribución desigual de la tierra pública en zonas rurales.

Cuando agrupamos las adjudicaciones que constituyeron pequeñas propiedades, minifundios y microfundios, se concluye que el 76,5% de las resoluciones se destinaron a estos, sin embargo, solo recibieron el 14,7% del total de la superficie distribuida. Entonces no solo la constitución de la gran propiedad, por lo menos la derivada de baldíos en este periodo, se constituyó por decisiones pública, sino que además las propiedades muy pequeñas se derivaron de estas decisiones.

Sobre el tipo de adjudicación que constituyó medianas propiedades existen varios criterios, primero debe referirse que estos beneficiaron al 22,3% de los adjudicatarios y que impactaron el 44,3% de la superficie total de los baldíos. Sería válido pensar que esto implicó un acceso importante a tierra de tamaño medio. Ahora, antes de concluir esto es necesario referir que los tamaños que componen este rango de propiedad oscilan entre 20 y 500 hectáreas (IGAC, 2012), visible en la gráfica N° 5, es tan amplio que no permite que se identifiquen las tendencias internas. Por otra parte, de usar los rangos de LeGrand (1998) los extremos serían de 100 a 500 hectáreas.

Aun así, la tendencia con el devenir de los años implicó una disminución de las adjudicaciones a grandes propiedades, aumentando las adjudicaciones a medianas propiedades; y en la medida que disminuía la cantidad de tierras disponibles y se ponían restricciones a las colonizaciones<sup>59</sup> aumentaron las pequeñas adjudicaciones, así como las destinadas a minifundios y microfundios. La política de adjudicación de baldíos depende tanto de las actuaciones de gobierno, para adjudicar, pero esencialmente de la existencia de tierra adjudicable; así en la medida en que disminuyeron los baldíos internos, las resoluciones tendieron adjudicar cada vez menos tierra.

Esta mirada de largo plazo, 1903 a 2012, sobre la política de adjudicación de baldíos nos permite observar tres tendencias en la implementación de esta política agraria a lo largo del siglo XX en el departamento del Tolima, así 1) La política de adjudicación de baldíos fue especialmente relevante en la constitución de la estructura agraria en los territorios de colonización reciente, en municipios con una historia de

---

<sup>59</sup> Bien fueran estas por el conflicto social armado o por limitaciones legales a áreas de protección ambiental.

poblamiento más antigua la incidencia de esta política pública fue menor, ya que tenían estructuras agrarias más consolidadas; 2) En los periodos de mayor conflictividad social en el departamento aumentaron las adjudicaciones a pequeños y medianos propietarios, esto podemos observarlo en el subperiodo 1932-1946, donde se dieron fuertes movimientos agraristas, en el periodo 1961-1974 donde el papel de la ANUC en la exigencia de una reforma agraria integral fue vital y en el periodo 1974-1988 donde se consolidaron los grupos guerrilleros en el departamento, esto nos permite deducir que el movimiento social organizado, es decir los espacios de resistencia incidieron en la política pública a partir de la acción colectiva. 3) A pesar de que una parte de la política de adjudicación de baldíos se orientó a resolver las demandas de los campesinos, la mayor parte de tierra adjudicada fue entregada a grandes propietarios para la constitución de haciendas, así el marco referencial del territorio fue concebido desde el Estado, pero fue definido por las elites. Esta decisión es causa y efecto de nuevos conflictos sociales, que siguen alimentados por la inequitativa estructura de la propiedad rural actual.

### **Recomendaciones a la academia**

La inequitativa distribución de la propiedad rural sigue representando un reto, analizar y entender sus causas es una de las maneras de visualizar alternativas, si bien en este documento se hace un análisis detallado de la adjudicación de baldíos, y se hizo un esfuerzo por usar convenciones comunes para permitir el uso de la información, es necesario ir más allá en este estudio con el fin de encontrar los efectos de esta política en las múltiples áreas que toca. Para esto es urgente realizar estudios complementarios, que nos permitan salir de este bucle social.

Particularmente debe estudiarse la distribución de la propiedad rural, su composición y su distribución, analizando su coincidencia con las adjudicaciones de baldíos. Este análisis, aunque fue un propósito inicial de esta investigación, no se pudo llevar a cabo por falta de tiempo, de información y seguramente de las capacidades del investigador. Sin embargo, las pistas para iniciarlo, podrían estar en el seguimiento al mercado de tierras, las de origen baldío, la dinámica de este mercado y su análisis con la historia agraria ya descrita. Otro punto importante se encuentra el uso dado a las tierras, el tipo de actividad productiva que en estas se desarrolla y los cambios surgidos en estos, esto ligado a la inversión en infraestructura rural podría indicarnos como planear la ruralidad. Finalmente es importante indagar en las capacidades, y la intención, de la población para modificar su relación con el espacio construido y habitado, imaginar modelos de planeación con la población, que permitan deconstruir la realidad de la estructura de la propiedad para concebir conjuntamente otro espacio.

## **Recomendaciones de gobierno**

El Estado, en general, y los gobiernos, en particular, tienen gran responsabilidad en la estructura de la propiedad rural actual, parte de esta tiene el origen en la adjudicación de baldíos, pero no se reduce a ella. Es importante identificar las necesidades nacionales y el papel que juega la tierra rural en ellas, para provocar reflexiones de orden racional, no desde la perspectiva utilitarista, sino con base a objetivos colectivos.

Para esto es importante hacer un acercamiento del Estado con los sujetos sociales, identificando cuales son los intereses objetivos de estos en relación con la tierra. No es recomendable diseñar políticas que influyan sobre el ordenamiento de la propiedad rural sin dialogar con los actores interesados, la participación en una política pública de estas dimensiones es esencial, pero debe hacerse con inteligencia. También es necesario pensar además en escala global, irreductible en nuestros tiempos, para enlazar estos intereses de los actores con el papel que nos corresponde como nación, al estar geoposicionados en un lugar específico del planeta. Conciliar lo global, lo nacional y lo regional es una tarea que puede suponerse ardua, aunque no necesariamente lo sea.

Pero este acercamiento con los sujetos es infructuoso si no conocemos cual es la situación concreta que se desea intervenir, fue muy importante el esfuerzo realizado en el Censo Nacional Agropecuario (2015), este brinda información útil sobre la tenencia y uso de la tierra, pero se hace indispensable conocer un diagnóstico claro de los baldíos nacionales a la fecha, esto implica identificar cuales baldíos se encuentran libres, cuales baldíos se encuentran ocupados sin tienen título, cuales baldíos se encuentran ocupados con título pero sin registro y cuales baldíos han sido apropiados de forma fraudulenta.

Una decisión difícil que debe estudiarse esta relacionada con los medios por los cuales se adquiere la propiedad, especialmente con la colonización y la adjudicación de baldíos como mecanismo para llegar a ella. Esto toda vez que la colonización y explotación de baldíos nacionales llevan implícita la deforestación para insertar nueva tierra al mercado, por lo que debe reflexionarse ¿es necesario insertar más tierra en el mercado? o ¿es importante observar el marco referencial global y conservar la tierra pública?

Sin embargo, para evitar externalidades negativas con las nuevas políticas que surjan de este proceso, es necesario reconocer derechos sobre la tierra que ha sido ocupada legalmente y que aún hoy es baldía, sin embargo, este reconocimiento de derecho no es necesariamente reconocer propiedad sobre esa tierra, existen medidas de compensación aptas para ese fin. Para esto es necesario que se considere un nuevo programa de parcelación y distribución de tierras, dirigido a equilibrar la desigualdad en la estructura de la propiedad rural y a promover la producción agropecuaria, para esto es necesario intervenir el mercado

de tierras, para lo que vuelve a cobrar vigencia el límite al área rural apropiable por privados, así como la función social y ecológica de la propiedad.

Los baldíos, su ocupación y su titulación son un problema público, que se relaciona con la disposición de tierras para cultivos de uso ilícito y la disputa de soberanía territorial al Estado; intervenir sobre ellos implica tomar decisiones en política de seguridad, pues es necesario que la coerción pública sea eficiente en el mantenimiento de las decisiones de gobierno, esto parte por reconocer que en los baldíos de la nación tienen intereses estructuras organizadas de poder que lo ejercen y en su ejercicio actúan contra el Estado.

En la actualidad hay un marco normativo importante que está consagrado en el punto uno de los acuerdos de paz firmados entre el Estado colombiano y las FARC – EP. Debe ser estudiado y revisado en su funcionalidad, pero sobre todo debe ser dialogado con todos los interesados, para asumir una actuación conjunta, con la menor cantidad de oposiciones posibles. Figuras como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, la Zonificación Ambiental Participativa, Fondo de Tierras y el catastro multipropósito, son importantes pero inviables si no son acuerdo entre las partes interesadas, pero sobre todo si no son asumidas como política de gobierno.

## Referencias

- Agnew, J y Oslender, U. (2010). *Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa. Lecciones empíricas desde América latina*. Revista Tabula Rasa.
- Agnew, J. (1995). *Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics*. Annals of the Association of American Geographers.
- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Trama editorial.
- Aguilera, M. (2000). *Justicia guerrillera y población civil: 1964-1999*. Boletín del instituto francés de estudios Andinos.
- Alape, A. (2004). *Las vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo*. Editorial Planeta.
- Aprile, J. (1991). *La crónica de Villarrica*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Arenas, J. (1972). *Diario de la resistencia de Marquetalia*. Ediciones: Abejón Mono.
- Bartra, R. (1982). *Diccionario de sociología marxista*.
- Boserup, E. (1993). *Crecimiento agrícola y cambio demográfico*. EN: Eatwell, J; Milgate, M. y Newman, P. (Comp.)
- Bejarano, J. (1983). *Campesinado, Luchas Agrarias e Historia Social: Notas para un balance historiográfico*

- Castrillón, D (1993). *El Indio Quintín Lame*. Editorial: Tercer Mundo.
- Campos, G. (1991). *Reforma agraria: del proteccionismo a la apertura económica*. Editorial: Nueva era.
- Chavarro, W. (2009). *Sintaxis de condiciones agrarias: el origen agrario de la subversión y reacción*. Tesis de Maestría. Universidad Javeriana.
- Chang, H. (2013). *Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio*. Ensayos de economía (42).
- CNMH. (2017). *La tierra no Basta: Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*.
- CNMH. (2017). *De los grupos precursores al bloque Tolima (AUC)*.
- DANE, (1992). *Nuevo impulso a la reforma agraria*. Departamento nacional de estadística.
- CNMH. (2016). *Tierra y Conflictos Rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas*.
- Díaz, O, Benavides, L y Sandoval, C. (2012). *Colonias penales agrícolas de los siglos XIX y XX como sustitución de la pena de prisión tradicional en Colombia*. Criminalidad, vol. 54, no 1, p. 313-338.
- Diot, J. (1976). *Estadísticas históricas de baldíos 1931-1971. Legislación y adjudicaciones*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Boletín mensual de Estadística, Número 296.
- Dussán, E. (2015). *Decisiones judiciales como políticas públicas*. *Revista Jurídica Piélagus*
- Echandía, C y Sandoval, L. (1986). *La historia de la quina desde una perspectiva regional. Colombia, 1850-1882*. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Externado de Colombia.
- Espinosa, M A. "Iguaima: El futuro posible". Editorial Grijalbo. Colombia, 1996
- Espinosa, N. (2003). *Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena, Meta, estudio de caso*. *Revista Colombiana de sociología*, (20).
- Estrada, A. (2015). *Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada: Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado*. En Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas. fajardo
- Fajardo, D. (1993). *Espacio y sociedad: formación de las regiones agrarias en Colombia*. Corporación Araracuara.
- Fajardo, D. (1979). *Violencia y desarrollo: Transformaciones sociales en tres regiones cafetaleras del Tolima 1936 -1970*. Fondo Editorial Suramérica.
- Fals borda, O. (1975). *Historia de la cuestión Agraria en Colombia*. Carlos Valencia Editores.
- Fajardo, D. (1986). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Centro de investigaciones para el Desarrollo.
- Fiscalía General de la Nación, (2016). *Genesis de las FARC-EP*. Documento inédito.
- FNC. (2017). *Estadísticas Históricas, "Precios Externo del Café Colombiano – Promedio anual civil"*.

- Ferro, J, et al. (1999). *Jóvenes, coca y amapola: un estudio sobre las transformaciones socioculturales en zonas de cultivos ilícitos*. [http://www.mamacoca.org/ed-especial2/libro\\_jovenesamapolacoca\\_capitulo\\_2\\_2.html](http://www.mamacoca.org/ed-especial2/libro_jovenesamapolacoca_capitulo_2_2.html).
- Federación Nacional de Cafeteros. (S.F). *Estadísticas Históricas, Precios Externo del Café Colombiano* [https://www.federaciondecafeteros.org/clientes/es/quienes\\_somos/119\\_estadisticas\\_historicas/](https://www.federaciondecafeteros.org/clientes/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/)
- Forero, J. (2003). *Economía campesina y sistema alimentario en Colombia: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria*. [http://www.javeriana.edu.co/ear/d\\_des\\_rur/documents/campesinadoysistemaalimentarioencolombia.pdf](http://www.javeriana.edu.co/ear/d_des_rur/documents/campesinadoysistemaalimentarioencolombia.pdf)
- Foucault, M. (2011). *El gobierno de sí y de los otros: Curso del Collège de France (1982-1983)*. Ediciones AKAL.
- García Calderón, A. (2020). *La trayectoria del cultivo de la amapola en el sur del Tolima entre la erradicación, su persistencia y continuidad*.
- Gobernación del Tolima (2020). *Plan de desarrollo: El Tolima nos une 2020-2023*.
- Gómez Alarcon, C y González, José Jairo. (2015). *Tolima. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. PNUD.
- Gómez, C y Ramírez, E. (2018). *Espacialidades de resistencia en Colombia: el pacto de paz de los indígenas de Gaitania (Tolima) y la construcción de territorialidades campesinas en los Llanos del Yari*. En: La Colombia del post-acuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- González, J y Marulanda, E. (1992). *El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*. CINEP
- GONZÁLEZ, J J. (1996). La Violencia en el Huila, 1946-1966. *Historia General del Huila*, vol. 2.
- González Vélez, M. (2011). *Colonización, memoria y resistencia. Permanencia y construcción del territorio Yaguara II (Llanos de Yari, Colombia) desde el destierro*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- González J, y Briceño L. (2002). *Escenario amapolero en el sur del Tolima*. [http://www.mamacoca.org/feb2002/art\\_gonzalez\\_escenario\\_amapolero\\_es.html](http://www.mamacoca.org/feb2002/art_gonzalez_escenario_amapolero_es.html).
- Harvey, D. (1994). *La construcción social del espacio y el tiempo. Una teoría relacional*
- IGAC y Universidad de los Andes. (2012) *Atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia*. Imprenta Nacional.

- INCORA. (2001). *Colombia Tierra y paz: Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961 - 2001*.
- INCODER. (2013). *Desarrollo Rural y política agraria en Colombia: 1960-2012*. Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.
- INCODER (2013). *Pensar la tierra*. Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.
- Jaramillo Marín, J. (2011). *La Comisión Investigadora de 1958 y la Violencia en Colombia*. Universitas Humanística no 72.
- Jiménez, W y Soler, L. (2013). *Manual para el estudio y análisis de políticas públicas y la gobernabilidad*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Borges, J (1946). *Del rigor en la Ciencia*. Editorial: Los anales de Buenos Aires.
- Leal Buitrago, F. (2006). *The political of democratic safety 2002-2005*. Revista Análisis político, vol. 19, no 57.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción social del espacio*. Ediciones Capitán Swing.
- Legrand, C. (1998) *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 -1950*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- León, Z. (2016). *Transformaciones Agrarias y luchas campesinas en Colombia: Un balance retrospectivo*. Universidad de California.
- Llorente, L, Salazar, A y Gallo, Á. (1985). *Distribución de la propiedad rural en Colombia, 1960-1984*. Centro de Estudios Ganaderos y agropecuarios.
- Lozano, F. (1996). *Iguaima: El futuro posible*. Editorial Grijalbo.
- Macias, L, Robayo, A y Garzón, Y. (2014) *Estudio de caso: Resguardo Pijao Palma Alta*. Movimiento Regional por La Tierra.
- Marx, C. (1973). *El Capital Tomo II*. Editorial Progreso.
- Marx, C. (1973). *El Capital Tomo III*. Editorial Progreso.
- Medina, C. (2010). *FARC-EP, Notas para una historia política 1958-2006*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Colombia.
- Medina, M. (1985). *Algunos factores de la violencia en el sistema político colombiano 1930 – 1986*. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura Vol. 13 – 14. Universidad Nacional
- Medina, M. (1988). *Bases urbanas de la violencia en Colombia 1945 – 1950 – 1984 -1988*.
- Medina, M. (1986). *La resistencia campesina en el sur del Tolima*". En pasado y presente de la violencia en Colombia. Centro de estudios e investigaciones sociales.

- Medina, M. (1986). Algunos factores de violencia en el sistema político colombiano. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, (13-14), 281-297.
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1992). La dimensión comparativa de las políticas públicas. *Barcelona: Ariel Ciencia Política*, 223-244.
- Ministerio del interior y Consejo regional indígena del Tolima. (S, F). *Diagnostico participativo del estado de los derechos fundamentales del pueblo pijao y líneas de acción para la construcción de su plan de salvaguarda étnica*.  
[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_participativo\\_pueblo\\_pijao.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/diagnostico_participativo_pueblo_pijao.pdf)
- Ministerio del interior. (S.F) *Plan de salvaguarda étnica del pueblo pijao. documento validado comunidad indígena Yaguará ii, municipio de san Vicente del Caguán, Caquetá*.
- Molano, A. (2014). *Asalto a Marquetalia*. Publicado en: periódico El Espectador. 14 de junio de 2014.
- Moncayo, V. (1982). *Espacialidad capitalista y políticas estatales*. Editorial CINEP.
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Trad. Meny, Y, Thoenig, J y Morata, F. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Mora, L, Ortiz, M y Duque, D. (2011). *Estrategia de los agrarios de Sumapaz y oriente del Tolima durante el frente nacional*. *Historia y sociedad*, no 21.
- Moreno, D. (2011). *Comando conjunto central, flujos y reflujos*. Farc-flujos y reflujos. Universidad nacional de Colombia.
- Molano, A. (2013). *Conflictos por el uso del suelo*.
- Molano, A. (2014). *Entrevista a miguel pascuas*. <https://resistencia-colombia.org/medios/crb/993-alfredo-molano-entrevista-el-legendario-guerrillero-de-marquetalia-miguel-pascua>
- Molano, A. (2015). *fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). contribución al entendimiento del conflicto armado en el Colombia*. comisión histórica del conflicto y sus víctimas.[http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/version\\_final\\_informes\\_chcv.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/version_final_informes_chcv.pdf).
- Munera, L. (2001). *La tragedia de lo público*. Universidad nacional de Colombia. [http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/gaitan/2013-ii/gaitan\\_2013\\_ii/lecturas/la%20tragedia%20de%20lo%20p%C3%BAblico.pdf](http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/gaitan/2013-ii/gaitan_2013_ii/lecturas/la%20tragedia%20de%20lo%20p%C3%BAblico.pdf).
- Neira, H. (2007). *La agricultura en el Tolima*. Manual de historia del Tolima. tomo iii.
- Oficina contra la droga y el delito de la ONU. (2013) *Informe ejecutivo sobre el programa de familias guardabosques y proyectos productivos*.



[https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/agosto/da2013/informe\\_ejecutivo\\_2007\\_espanol.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/agosto/da2013/informe_ejecutivo_2007_espanol.pdf)

- Oquist, P. (1978). *violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de estudios colombianos.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Editorial: Universidad externado de Colombia
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra? propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Facultad de administración, universidad de los Andes.
- Parsons, J. (1949). *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*. Imprenta departamental de Antioquia.
- Pérez, M. (2019). *Comunidades y territorios: referenciales de política pública sobre ordenamiento territorial rural en Colombia (1991-2011), casos La Mojana y Altillanura*. Universidad Nacional de Colombia, Tesis de Maestría.
- Pineda, S. (2014). *Los retos de Colombia en la década de los años noventa*. Biblioteca virtual Luis ángel Arango.
- Puello, JF. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica. *Ciencia política*, 2(3).
- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural: razones para la esperanza*. PNUD.
- Quesada, C. (2013). *Derecho a la consulta previa para comunidades campesinas*. Tesis de maestría. Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales. Universidad nacional de Colombia.
- Rabossi, E. (1990). *Derechos Humanos: El principio de igualdad y la discriminación*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales (7).
- Ramírez, D Y Tobasura. (2004). *Migración boyacense en la cordillera central, 1876 – 1945: del altiplano cundiboyacense a los espacios de homogenización antioqueña*. Boletín del instituto francés de estudios Andinos.
- Ramos, M. (2002). *Reforma Agraria: Un repaso a la historia*. Colombia Tierra y Paz. INCORA.
- Rincón, C. (1997). *Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras*. Tesis de maestría. Universidad nacional de Colombia.
- Rincón, J. (2007). *Haciendas, campesinos y cafetales. aproximación a la producción cafetera en el Tolima 1860 – 2005*. Manual de historia del Tolima. tomo ii. editorial pijao.
- Rivera, S. (1987). *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano, el caso de la ANUC*. informe no.86.

- Romero, R. (2015). *El ataque a Casa Verde 25 años después: lecciones y paradojas*. disponible en: <http://centromemoria.gov.co/el-ataque-a-casa-verde-y-la-constituyente-25-anos-despues-lecciones-y-paradojas/>
- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia: antecedentes históricos de los derechos humanos: qué es una política pública: actitud del estado colombiano*. Ediciones Aurora.
- Rueda plata, J. (1981). *Historia de la población en Colombia (1880-2000)*. NHC.
- Salcedo. (2004). *Las vicisitudes de los jesuitas en Colombia durante el siglo XIX*. Theologica xaveriana, no 152.
- Salgado, C. (2002). *Los campesinos imaginados* (Vol. 6). Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA.
- Sánchez, G. (1998). *La violencia: de rojas al frente nacional, en nueva historia de Colombia. vol. ii*. Editorial planeta colombiano
- Sánchez, G. (2009). *Los bolcheviques del Líbano (Tolima)*. Editorial códice.
- Sánchez, G y Meertens, D (1992). *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Editorial: El Ancora.
- Santa, E. (1961). *Arrieros y fundadores*. Ediciones cosmos.
- Santos, S. (1991). *Por una geografía nueva*. Espasa Calpe.
- Silva, M. (2010). *Desigualdad y exclusión social: de breve revisión a una síntesis proteómica*. Revista de investigaciones políticas y sociológicas, vol. 9.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza editorial.
- Teubal, M. (2006). *La renta de la tierra en la economía política clásica: David Ricardo*. Revista Nera.
- Torres, A. (2006). *Subjetividad y sujeto: perspectivas para abordar lo social y lo educativo*. Revista colombiana de educación.
- Tovar Pinzón, H. (2007). *El Tolima en los tiempos de la colonia (1549-1810)*. En: manual de historia del Tolima, tomo ii.
- Triana, A. (1992). *La colonización española del Tolima. siglos xvi y xvii*. Funcol.
- Triana, A. (1993). *Los resguardos indígenas del sur del Tolima. encrucijadas de Colombia amerindia*. FUNCOL
- Uribe, M. (1991). *Violencia y masacres en el Tolima: desde la muerte de Gaitán al frente nacional*. Revista Credencial de historia, edición 18.

- Uribe, M. (1990). *Matar, rematar y contramatar: las masacres de la violencia en el Tolima, 1948-1964*. CINEP.
- Vásquez, T. (2014). *El papel del conflicto armado en la construcción y diferenciación territorial de la región de "el Caguán", Amazonía occidental colombiana*. Revista Agora, vol. 14, no 1.
- Villaveces Niño, M., & Sanchez Torres, F. (2015). *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*<sup>1</sup>. Universidad del Rosario.
- Villette, C. (2005). *Plan Colombia: a progress report*. library of congress Washington dc congressional research service.
- Villegas, A. (2007). *La cuestión agraria en el Tolima (siglo cv -XXI)*. Manual de Historia del Tolima. Tomo II. Editorial Pijao.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: esbozo de una sociología comprensiva*. Fondo de cultura económica de Madrid.
- Yarza, C. (2011). *Consideraciones sobre la justicia y las políticas de derechos*. Revista política y cultura, No 35.