

**EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL SECTOR
AGRÍCOLA EN LA SABANA DE OCCIDENTE.**

ANDRÉS FERNANDO GARCÍA CASTILLO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2013**

**EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL SECTOR
AGRÍCOLA EN LA SABANA DE OCCIDENTE.**

ANDRÉS FERNANDO GARCÍA CASTILLO

Trabajo de Grado para optar al título de Politólogo

DIRECTOR

PADRE EDWIN MURILLO S.J.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C.

2013

CONTENIDO

	Página.
INTRODUCCIÓN.	1.
CAPITULO 1. MARCO TEORICO.	5.
1.1 El Neoliberalismo.	5.
1.2 Política Pública.	10.
1.3 Territorio y Provincia.	14.
1.4 La Ruralidad.	18.
CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA, EL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA.	22.
CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA DE ADECUACIÓN DE TIERRAS.	31.
3.1 Políticas Comerciales.	34.
3.2 Políticas de Inversión en Infraestructura Física.	35.
CAPITULO 4. LA PERCEPCIÓN DE LOS AGRICULTORES, TRABAJO DE CAMPO EN LA “SABANA DE OCCIDENTE”.	41.
4.1 Apreciaciones Frente al Neoliberalismo.	41.
4.2 <i>Condiciones Laborales.</i>	43.
4.3 <i>El Papel del Narcotráfico.</i>	45.
4.4 <i>El Papel del Estado Frente al Sector Agrícola.</i>	46.
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	48.
BIBLIOGRAFIA.	51.

LISTADO DE ANEXOS.

	Pagina
Anexo 1: Mapa Provincia Sabana de Occidente	54
Anexo 2: Tabla Resumen Autores Política Pública.	55
Anexo 3. Grafica Índice de Desarrollo Humano	56
Anexo 4. Grafica Tasa de Desempleo	56
Anexo 5. Grafica Personas en Situación de Pobreza	57
Anexo 6. Grafica NBI Municipal	57
Anexo 7. Grafica Población Municipal.	58
Anexo 8. Producción de los Principales Cultivos.	58
Anexo 9. Grafica Producción de Hortalizas en Toneladas	59
Anexo 10. Tabla personas entrevistadas.	59
Anexo 11. Entrevistas	60

LISTADO DE ILUSTRACIONES.

Ilustración 1. Resumen Territorio.	15
Ilustración 2. Ruralidad Tradicional y Nueva Ruralidad.	20
Ilustración 3. Políticas Comerciales y Políticas en Inversión Física	33

Introducción

*“Antes de que nos olviden
Haremos historia.
No andaremos de rodillas;
El alma no tiene la culpa.
Antes de que nos olviden
Romperemos jaulas,
Y gritaremos la fuga.” Saúl Hernández.*

En el marco de la aplicación de reformas estructurales neoliberales en Colombia, inspiradas en el consenso de Washington (a principios de la década de 1990) tales como la liberalización, apertura, desregulación y privatización, se formuló una política pública creada por el gobierno nacional dirigida al sector agrícola, la cual fue el programa de *Adecuación de Tierras con Riego y Drenaje* diseñado en el gobierno de César Gaviria, con el fin de hacerle frente a la competencia internacional que surgiría a partir de la implementación de la apertura económica.

El planteamiento de un programa de este tipo supone un impacto directo sobre el desempeño económico y social de aquellas personas que desarrollan sus actividades diarias en el campo, es decir, que el no cumplimiento de los objetivos del programa pudo haber representado una dificultad para el sector agrícola, en la medida en que su desarrollo técnico no fuera suficiente para suplir las externalidades negativas de dichas políticas neoliberales. Esto plantea la problemática a ser investigada y posteriormente analizada, la relación entre el agricultor colombiano y el Estado durante la década de 1990, bajo el modelo económico del Neoliberalismo.

De acuerdo al contexto descrito anteriormente, este trabajo investigativo se plantea el análisis de 2 aspectos fundamentales, el primero de ellos se basa en examinar las consecuencias de las políticas económicas neoliberales sobre una provincia determinada perteneciente al departamento de Cundinamarca, llamada Sabana de Occidente¹, conformada por 8 municipios: Mosquera, Funza, Madrid, Bojacá, Zipacón, Facatativá, El Rosal y Subachoque, y en segundo lugar, se

¹ Para una mejor ubicación espacial de esta provincia observar Anexo 1.

busca determinar la eficacia y las consecuencias de la creación del *Programa de Adecuación de Tierras con Riego y Drenaje* en esta provincia, para ello, el epicentro de análisis será uno de los productos agrícolas más importantes en esta provincia, las hortalizas².

De esta manera, la relación planteada anteriormente entre un sector de la sociedad agrícola específico como lo son los productores de hortalizas y el Estado colombiano, permite formular la pregunta base de esta investigación y es: ¿Cuáles fueron las consecuencias de las políticas económicas implementadas en el gobierno del presidente César Gaviria sobre el mercado de hortalizas en los municipios pertenecientes a la provincia de Sabana de Occidente (Cundinamarca)?

De acuerdo a este cuestionamiento, se han formulado dos hipótesis de trabajo, estas son:

Hipótesis Central: La aplicación de políticas neoliberales en la presidencia de César Gaviria, originó una crisis económica y social en el mercado de hortalizas expresado en la disminución de los precios de la mayoría de estos productos puestos en venta por los agricultores y en el incremento de las cifras de desempleo en la provincia de Sabana de Occidente (Cundinamarca).

*Hipótesis Auxiliar: Las políticas públicas enfatizadas en la modernización del campo, como lo fue el programa **Adecuación de Tierras con Riego y Drenaje** creadas por el gobierno de César Gaviria, no tuvieron los resultados esperados dejando a los agricultores expuestos a las consecuencias negativas de la apertura económica.*

Con el fin de comprobar estas hipótesis, este trabajo investigativo ha formulado un objetivo general y una serie de objetivos específicos, con los cuales se espera demostrar lo planteado en párrafos anteriores.

² Este grupo de alimentos está conformado principalmente por la remolacha, lechuga, espinaca, coliflor, zanahoria, ajo, cebolla, repollo y brócoli entre muchos otros.

Objetivo General: Analizar las principales consecuencias producidas por las políticas Neoliberales instauradas por el gobierno de Cesar Gaviria sobre el mercado de hortalizas durante el periodo 1990-1998, en la provincia llamada “Sabana de Occidente” (Cundinamarca).

Objetivos Específicos

- Investigar las principales políticas económicas y agrícolas implementadas por el presidente Cesar Gaviria, planteadas en el plan de desarrollo “La Revolución Pacífica”
- Investigar indicadores de ingresos, desempleo rural, necesidades básicas insatisfechas, correspondientes al periodo escogido para la investigación, en los municipios que conforman la “Sabana de Occidente”.
- Analizar las percepciones, opiniones y puntos de vista de agricultores y empleados que cultivaron hortalizas en la Sabana de Occidente en el periodo de tiempo descrito anteriormente.

Uno de los principales motivos de realizar esta investigación tomando como base una provincia, radica en la posibilidad de obtener mayores fuentes de información cualitativa como lo son entrevistas a diversos agricultores pertenecientes a dicho territorio. Además de esto, la falta de trabajos investigativos entorno a las consecuencias de políticas neoliberales en contextos o delimitaciones cada vez más pequeñas hace necesario este trabajo investigativo. A su vez, la importancia de analizar de manera detallada las consecuencias sobre un producto en específico como lo son las hortalizas radica en la falta de estudios académicos en cuanto a estos alimentos, no solo desde un punto de vista económico, por el contrario, es necesario analizar las implicaciones sociales que acarreó las políticas neoliberales sobre la vida cotidiana de productores y empleados en este mercado en específico.

La presente investigación se basará en la metodología Cualitativa, utilizando el Estudio de Caso como herramienta fundamental, la cual gira en torno al examen de “un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza

en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella” (Coller, 2005). Dicha metodología permite integrar perspectivas cuantitativas y cualitativas, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, Xavier Coller denomina como “el pluralismo metodológico”. Por esta razón la presente investigación utilizará actividades como la Entrevista a Profundidad (cualitativa) y el análisis de indicadores como desempleo rural, ingresos e índice de necesidades insatisfechas entre otros (cuantitativa).

Este escrito contiene cuatro capítulos. En primer lugar se realiza una aproximación teórica al neoliberalismo y al sector agrícola, por tanto se describe la clase de políticas económicas que propone el neoliberalismo, a su vez, se examinan las características de las políticas públicas que surgen bajo este modelo, la relación directa entre el neoliberalismo en Colombia y el proceso de descentralización y por último se describe y relacionan conceptos teóricos claves como ruralidad y trabajo agrario con el proceso de implementación del neoliberalismo económico en Colombia.

En una segunda parte se plantea un análisis de las principales medidas económicas y políticas tomadas por el presidente Cesar Gaviria durante la década de 1990, a partir de esto, se analizan las principales consecuencias que conllevó estas políticas neoliberales sobre los municipios pertenecientes a la provincia mencionada anteriormente. En un tercer momento, se investiga y se describe la eficacia de la principal política pública en materia agrícola diseñada por el Gobierno de Gaviria, el programa de *Adecuación de Tierras con Riego y Drenaje*, es decir, se observará y analizará el diseño de este programa y los efectos de este sobre la Sabana de Occidente. Finalmente se analizan las percepciones de los agricultores de esta provincia por medio del trabajo de campo realizado a largo de esta investigación.

Capítulo 1

Marco teórico

A continuación se presentará el marco teórico de esta investigación, en este, el lector podrá observar los principales conceptos, argumentos y temas, que conforman este proyecto. Para ello, esta sección se comprende en cuatro momentos, en el primero de ellos se describirá la teoría Neoliberal, luego se detallará la aplicación de dicha teoría en el contexto Colombiano durante los años 90. En el segundo segmento, se analizará el concepto de política pública vista como una de las herramientas principales de un gobierno nacional, en tercer lugar, se relacionará el concepto de política pública con el espacio geográfico, es decir, se mencionará la influencia o efectos de una política pública sobre un espacio determinado, para esto será de suma importancia acudir a términos como territorio y provincia. Finalmente, el cuarto segmento se enfocará en el sector social que será analizado en esta investigación, a fin de, comprender los impactos que pueden llegar a tener una serie de políticas económicas y sociales sobre la población que reside y trabaja en estas áreas rurales, para lo cual el concepto de “Vida Rural” y “Trabajo Agrario” serán de suma importancia.

1.1 El Neoliberalismo

Es necesario entender que las dinámicas de un Estado, y en concreto la forma de actuar de un gobierno nacional están relacionadas directamente con el tipo de políticas que este ejecute, es decir, que la relación gobierno-sociedad estará determinada por dichas acciones, a partir de esto, las políticas económicas y las políticas públicas de corte social se podrán identificar como medios de interacción entre una sociedad y un Estado.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, un cambio de política por lo general plantea “cambios en los métodos utilizados, en los problemas de campo y en los

estándares de solución” (Gore, 2000); por consiguiente, un cambio en la política económica de un país, plantea la incorporación de una nueva mirada de análisis, en aspectos como la identificación de problemáticas y por ende, el diseño de posibles soluciones para dichas necesidades.

Ahora bien, el Neoliberalismo es uno de los principales componentes a ser analizado en el desarrollo del proyecto investigativo. Para la definición de este concepto es válido que el lector inicie la observación de este término como un acontecimiento o hecho histórico el cual:

“Es sólo un nuevo episodio de la historia mundial de éxitos y fracasos temporales de modelos económicos, políticos y sociales que, desde el siglo XIX hasta hoy, han oscilado entre el liberalismo de mercado y el intervencionismo estatal, sin lograr hasta ahora un modelo económico y político universal y aceptable para todos.” (Gonzales, 1998).

Dicho episodio o hecho histórico tiene su surgimiento en la década 1980 el cual quedaría sintetizado en el llamado “Consenso de Washington”. A partir de esto, la implementación del Neoliberalismo como principal medida económica y política en América Latina y en concreto en Colombia, trajo consigo un cambio en la manera de identificar los problemas sociales e ideó una nueva manera de solucionarlos, dicho cambio realizaba una crítica directa a antiguos modelos económicos encaminados por los Estados latinoamericanos a mediados del siglo XX, como lo es el Modelo o Estado de Bienestar, este señalamiento afirma, “el lento progreso económico de los países en desarrollo se ha generado por la excesiva intervención de los gobiernos y la constricción de las fuerzas del mercado, y por tanto los costos han sido mayores que los beneficios en términos de producción y distribución” (Machado, 2007).

A partir de esta crítica, el Neoliberalismo propone cuatro políticas o reformas vitales para el desarrollo de los países. La primera de ellas se basa en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica mediante el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. La segunda de ellas tiene como objetivo abrir las economías de dichos países al resto del mundo a través del comercio y la

liberación de capital. La tercera se basa en liberalizar el producto nacional y los mercados a través de la privatización de empresas públicas y finalmente buscar la desregulación fiscal.

De acuerdo a estas cuatro políticas, John Williamson afirma que:

“El término más descriptivo para este proceso es, obviamente, liberalización, por lo tanto, el ajuste estructural tiene por fin remplazar el tradicional sistema estatista, por un sistema de mercado. El rasgo esencial de este último, es que los beneficios individuales están predeterminados por el éxito que se tenga al producir algo que pueda venderse en un mercado impersonal, más que en la obtención de privilegios” (Williamson, 1990).

Siguiendo con el anterior argumento, es posible afirmar que el cambio económico planteado por el Neoliberalismo, es una transformación que tiene como base fundamental el posicionamiento del mercado como regulador de las relaciones económicas y por ende sociales de una población determinada, esto en la medida en que “la economía y la sociedad deben organizarse sobre la base de las decisiones individuales, del respeto de los derechos de propiedad, del mercado como principal asignador de recursos y de un Estado chico y eficiente” (Gonzales, 1998).

Estos cambios en las políticas económicas han sido categorizados por distintos académicos como Efrain Gonzales de Olarte y Lilian Samamé, a lo que ellos denominan como la teoría del péndulo, la cual se desprende en dos categorías, el péndulo a corto plazo y el péndulo a largo plazo.

“El péndulo a corto plazo se caracteriza por oscilaciones en las políticas económicas y tiene como base los vaivenes del ciclo económico, en cambio el péndulo de largo plazo se caracteriza por cambios en la estructura económica e institucional.” (Gonzales, 1998).

Por esta razón el neoliberalismo puede ser catalogado como un péndulo a largo plazo, ya que para la aplicación del mismo, el Estado tuvo que ser reconfigurado, razón por la cual se buscó la disminución del Estado con el fin de ganar eficiencia en la gestión pública, todo esto con miras a la reforma del Estado y con el cual se

buscaba que esta figura resistiera el paso de los años y en consecuencia, el surgimiento de un Estado sostenible.

Pasando a un plano nacional, estas 4 políticas o reformas económicas se pueden ver reflejadas en el Programa de Modernización Económica Colombiana diseñado por el gobierno nacional en Septiembre de 1990. Uno de los apartados de este programa afirma que

“Con el fin de superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico y crear las condiciones requeridas para mejorar las situaciones de empleo e ingreso y elevar los niveles de bienestar de la población, se han venido adelantando múltiples acciones de política relacionadas con el desarrollo de la capacidad productiva nacional, el fortalecimiento del sistema financiero, el estímulo a la inversión productiva, el mejoramiento de la gestión pública, la readecuación de la infraestructura de servicios relacionadas con las actividades productivas y la racionalización del comercio exterior” (Conpes, 2010).

Dichas políticas se basaron en el neoliberalismo, por esta razón, el desarrollo de la capacidad productiva nacional se ve expresada en la liberalización comercial y en el no control de los precios de los productos, la inversión productiva se expresa en la desregulación fiscal y en el aumento de la inversión extranjera y el mejoramiento de la gestión pública expresado en la reducción de un Estado ineficiente. Ahora bien, este análisis de este concepto se traduce en la visión de desarrollo planteada por el Neoliberalismo y en concreto la perspectiva de desarrollo que instauró el gobierno colombiano en la década de 1990. Posiblemente una de las principales fuentes de información a la hora de describir el significado y las implicaciones que conlleva el desarrollo, es el Plan de Desarrollo planteado por el gobierno de turno en ese entonces, es decir, el gobierno de Cesar Gaviria. Sin embargo, dicho plan de desarrollo no contiene una definición específica de desarrollo, por lo cual, se tendrá en cuenta varios apartados, que proveerán información útil para descifrar este concepto.

De acuerdo al Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica:

“El nuevo plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las

nuevas corrientes mundiales en el campo económico. En esta área, dentro de una orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado” (Planeación, 1991).

En este apartado se resume la propuesta política y económica del gobierno de Gaviria, 1. En primer lugar se afirma una serie de transformaciones institucionales, lo cual se traduce en la reducción estatal, 2. En segundo lugar la liberación del mercado o autonomía del sector privado 3. Finalmente, se afirma que dicho plan está acorde a las corrientes económicas internacionales las cuales se refieren específicamente al neoliberalismo, aspecto mencionado en anteriores párrafos.

Según esto, Salomón Kalmanovitz y Enrique López afirman que:

“En el balance económico del cuatrienio Gaviria se afirmaba que la ambición del gobierno era sepultar el modelo de desarrollo intervencionista y cepalino e instaurar, en cambio, un modelo abierto, sujeto a la competencia, con mayor equidad y oportunidades para los ciudadanos. Se consideró que no se debían diseñar políticas que apoyaran, con recursos financieros o con normas, algunos grupos específicos de industrias consideradas como estratégicas para el desarrollo productivo. La idea, al contrario, era diseñar y llevar a cabo estímulos neutrales entre sectores, tamaños y regiones, orientar la acción del Estado a preservar un entorno macroeconómico estable y a estimular el cambio tecnológico y la competencia.” (Kalmanovitz & López , 2010).

Por lo tanto, la concepción de “Desarrollo”, por parte del Gobierno de Cesar Gaviria, está relacionada directamente con el desarrollo del libre mercado en el país, partiendo de la premisa que afirma que el mercado es el mejor distribuidor de bienes y servicios, lo cual lleva a la libertad económica de los individuos basada en la ideología neoliberal descrita anteriormente, fundamentada en el individualismo.

Esto quiere decir que el desarrollo debe partir de la libertad comercial de los individuos en el mercado, en el cual, la intervención del Estado debe ser mínima y neutral, con el fin de evitar beneficiar a grupos específicos de la sociedad, por esta razón, el Estado se plantea el objetivo de preservar un entorno macroeconómico estable y estimular el cambio tecnológico y la competencia. En pocas palabras, el desarrollo de un país según el Neoliberalismo y el Gobierno de Cesar Gaviria,

debe estar concentrado en el posicionamiento del mercado como principal agente de las relaciones económicas y sociales de la población y en la reducción estatal simplificando las funciones de este último, con el fin de enfocar al Estado en el cumplimiento de obligaciones sociales “básicas” que giren en torno a la obtención de una mayor equidad para los individuos en términos sociales y económicos.

Dichas obligaciones básicas se ven expresadas en una de las principales herramientas de un gobierno, la política pública, con la cual se busca obtener una mayor equidad en la sociedad, ahora bien, como se describirá en el segundo segmento de este marco teórico, la política pública bajo un contexto de Neoliberalismo, está supeditada a la visión de desarrollo del mismo, razón por la cual las políticas públicas diseñadas bajo esta visión tienden a buscar soluciones a las externalidades negativas producidas por el mercado, debido a esto, es una herramienta necesaria en la búsqueda del desarrollo bajo una mirada Neoliberal.

Debido a esto, la fundamentación teórica de este proyecto investigativo no puede estar sujeta simplemente a la concepción y el entendimiento del modelo económico neoliberal, por el contrario, es necesario profundizar en temáticas que surgen al interior de este, como lo es el surgimiento de las políticas públicas y la repercusión de las mismas en determinados espacios geográficos y grupos sociales. Este argumento será tratado a continuación.

1.2 Política Pública

El uso del concepto Política Pública en esta investigación debe ser cuidadoso y por ende, es necesario especificar el significado del mismo, ya que, este término resulta bastante ambiguo debido a la gran variedad de significados de política pública. Con el fin de realizar un sustento teórico de la hipótesis central y auxiliar que componen este trabajo de investigación, se utilizará la siguiente definición diseñada por Pierre Muller: “proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden

ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global.” (Muller, 2002) Por lo cual la función principal de la política pública (P.P) radica en su sentido social, en otras palabras, la P.P. es una herramienta que permite comunicar el Estado con la sociedad.

Ahora bien, este proceso de mediación social no solo se centra en los dos actores más visibles como el Estado y la Sociedad, al interior de cada uno de ellos se encuentran una serie de actores diferenciados y únicos, por consiguiente, se evidencian luchas de poder producto del surgimiento de intereses contradictorios, de ahí que la P.P se considere como una mediación social, dicho esto, André-Noel Roth analiza y observa a las políticas públicas como:

“Programas de acciones, que representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas de juego operantes hasta entonces. Sin embargo, tanto para el actor estatal como para el investigador, el proceso que conlleva una decisión reviste de una singular importancia. En efecto, la decisión representa la cristalización de un momento en el estado de las relaciones de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas de juego.” (Roth, 2002).

De tal manera que “todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema. Pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberían implementarse” (Parsons, 2007), razón por la cual, la mediación social que constituye la P.P. va a estar enfocada a la determinación de una problemática y al planteamiento de unos objetivos que permitan dar solución a dicho problema. Así pues, el resultado de ese choque de fuerzas e intereses individuales y colectivos es una decisión, en este caso una decisión política, la cual a medida que avance el proceso o ciclo de la P.P se transformará en un programa o una serie de programas que representen y pongan en práctica la decisión tomada y por ende la mediación social.

En pocas palabras, Roth identifica cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una P.P, estos son, la implicación del gobierno, la percepción de problemas, las definiciones de objetivos y los procesos. Según esto Roth afirma que:

“Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar el estado de las cosas percibido como problemático. Es de anotar que en muchas ocasiones es la respuesta a un estado de las cosas considerado como problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior.” (Roth, 2002).

De manera que la P.P. no solo es una respuesta a problemáticas que surgen desde el seno de la sociedad, además de esto, esta clase de políticas nacen con el fin de solucionar errores o circunstancias negativas al interior del Estado.

Si bien, la P.P. parte de la identificación de una problemática, es válido observar cómo se realiza esa selección, para esto es necesario acudir al termino agenda, el cual es “el conjunto de problemas percibidos cuando se hace un llamamiento a debate público, incluso cuando existe intervención (activa) por parte de las autoridades públicas.” (Thoenig, 1996). En base a esto, la agenda hace referencia a la selección de aquellos problemas que deben ser tenidos en cuenta por el gobierno y en especial, por los tomadores de decisiones en materia de P.P. por lo tanto, en el diseño de la agenda en donde se refleja en mayor medida el choque de fuerzas e intereses entre los principales actores políticos y sociales.

A partir del concepto de P.P, es necesario identificar la clase de política pública que será centro de análisis en esta investigación, es necesario aclarar la existencia de múltiples clasificaciones o tipologías de estas políticas, debido a ello, esta investigación, y en concreto este marco teórico se basara en la tipología utilizada por Carlos Salazar Vargas, en la cual se identifican dos clases:

“Las políticas públicas promocionales (ex ante) como su nombre lo indica, son aquellas que contribuyen a desarrollar o consolidar un sector... y las políticas públicas compensatorias (ex post) se encaminan a restituir a un determinado sector su crecimiento o dinámica cuando por algún motivo los ha perdido, con el fin de establecer algún tipo de equilibrio” (Salazar, 2009).

En este punto es necesario traer a colación la política pública que será centro de análisis en el proyecto investigativo, la política de “Riego y Drenaje”, que tenía como principal objetivo proveer riego, drenaje y protección a los agricultores, con el fin de “suministrar al sector agrícola la flexibilidad que requiere para hacerle

frente a la competencia internacional” (Planeación, 1991). En pocas palabras esta política pública estaba enmarcada bajo el modelo económico neoliberal, razón por la cual, debía examinar las problemáticas sociales de la agricultura colombiana desde una visión neoliberal y por lo tanto diseñar respuestas o soluciones bajo los lineamientos o las premisas de este modelo económico. Es decir:

“Desde una óptica productivista (la competitividad) de los mercados y de la disminución de la acción del Estado, y no en una óptica estructural e institucional. Su discusión por tanto no se centra en la estructura agraria si no en el desarrollo de los mercados de los factores, incluida la tierra, y en los incentivos para dinamizarlos en lugar de redistribuirlos.” (Machado, 2007).

De tal manera es evidente que la política pública de Riego y Drenaje giraba en torno a la premisa básica del neoliberalismo basada en el mejoramiento de la producción, es por esta razón que se plantea como objetivo primario la dotación de riego y drenaje como herramientas esenciales para el mejoramiento de la competitividad en el mercado, en este caso el agropecuario. Dicho lo anterior, es posible afirmar que la política pública de Riego y Drenaje era una política pública promocional (Ex post) influenciada por el modelo neoliberal, ya que uno de sus objetivos era la capacitación de este sector con miras a la competencia internacional.

De igual manera, el diseño de la agenda pública a la hora de diseñar esta P.P. refleja la visión de desarrollo neoliberal, en pocas palabras, los diseñadores de P.P. identificaron la falta de modernización, capacitación y herramientas como causantes de desigualdad frente a competidores internacionales en materia agrícola, es decir, desde una visión productivista. Además de esto, los argumentos de Roth descritos anteriormente, permiten analizar la política pública de Riego y drenaje como una respuesta a las consecuencias negativas o problemáticas que produjo otra política, en este caso, una política económica, es decir, la política de modernización económica o Neoliberalismo, es decir, una respuesta a una falla de la política económica diseñada por el gobierno.

Sin embargo, esta línea argumentativa no estaría completa sin la referencia al espacio geográfico al cual está destinado la política pública a ser analizada, entorno a esto, Moncayo hace mención a dos aspectos cruciales que estimulan el estudio del territorio, estos son “la creciente relevancia que tiene la dimensión espacial en los procesos socio-económicos de desarrollo y, por el otro lado, la necesidad imperiosa de contemplar la cuestión territorial en los debates sobre la reforma del Estado y del sistema político” (Moncayo, 2004).

De manera que, la política pública al estar enmarcada en un territorio, tendrá no solo como objetivo la ayuda o beneficio a individuos particulares, a su vez deberá procurar por el desarrollo territorial, desde la capacidad productiva del espacio geográfico hasta las condiciones sociales de las personas que habitan dicho espacio, por esta razón el tercer punto o componente de este marco teórico es el territorio y en concreto la figura de provincia, estos dos elementos serán abordados en el siguiente segmento. Para mayor entendimiento del lector encontrará en el Anexo 2 una tabla, en la cual, se resume el aporte de cada uno de los autores consultados para este punto del marco teórico.

1.3 Territorio y Provincia

En el ambiente o contexto en el cual es aplicado el modelo económico y por ende la P.P. es vital identificar los factores que conforman este contexto. Uno de ellos es el espacio geográfico, a pesar de esto, no puede ser el único elemento que ha de ser tenido en cuenta, con el objetivo de dar un mayor peso teórico y ampliar el análisis que tendrá lugar en el desarrollo del proyecto investigativo, es pertinente acoger y adoptar el termino territorio y provincia, autores como Orlando Fals Borda y Jean-François Jolly proporcionan argumentos claves.

El primero de ellos, Borda, estudia el concepto de territorio y por consiguiente el orden del territorio, según Borda el territorio es más que un espacio geográfico es “una construcción social” (Fals Borda , 2000) y, por consiguiente, el ordenamiento

territorial debe constar de “tres componentes: el político-administrativo, ambiental y el geopolítico” (Fals Borda , 1996). En cuanto a Jolly, su análisis va a girar en torno a las formas de gobernar el territorio colombiano, las cuales son dos, una forma vertical o sectorial y una horizontal o territorial, esto va directamente relacionado con el centralismo y la descentralización respectivamente. Según esto, Jolly plantea que, “las características específicas de la territorialidad del Estado colombiano (“territorialidad parcial”) hacen que cada política pública concebida, formulada e implementada en Colombia a partir de los años sesenta mezcle, en cada época y en alguna proporción, lógica sectorial (sectorialidad) y lógica territorial (territorialidad)” (Jolly, 2010).

A lo que este autor llamara la “secterritorialidad”. En este orden de ideas, el territorio va a ser un espacio geográfico en el cual se desarrollan las relaciones sociales, sumado a esto, posibilita no solo la relación entre individuos, sino también, la relación Estado-sociedad.

Ahora bien, la delimitación espacial de esta investigación está comprendida en la Sabana de Occidente, por ello, uno de los principales argumentos teóricos que contiene este trabajo, afirma que la provincia de Sabana de Occidente, es un espacio geográfico en el cual se desarrolla una construcción e interacción social, en otras palabras, permite inferir que los distintos grupos sociales (como los gremios, los sindicatos, industriales, autoridades locales y agricultores, entre muchos otros mas) que conforman este espacio geográfico, están en constante dinamismo social. Ahora bien, en la ilustración 1 se visualiza la conexión el carácter territorial de la Sabana de occidente.

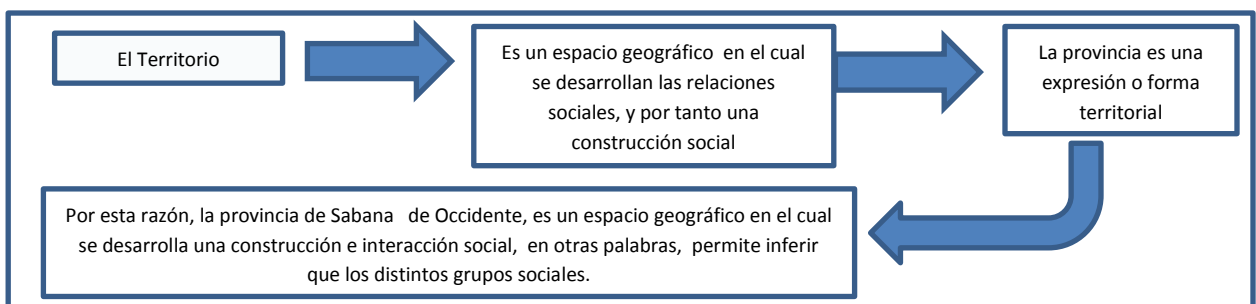


Ilustración 1. Elaboración propia.

Además de esto, la importancia de analizar el impacto de una política económica sobre una provincia no solo debe radicar en la cantidad de municipios que la conforman o por la importancia de los mismos, a su vez, debe verse la relevancia que ha tenido el proceso de conformación de las provincias en Colombia desde una mirada constitucional. Ya que el cambio de modelo de desarrollo implementado a comienzos de la década de 1990, está directamente relacionado con el proceso constitucional vivido en esta misma década, el cual trajo como resultado la Constitución Política de 1991, en dicha constitución se puede apreciar, los artículos en los cuales se posibilita la creación de provincias en Colombia vistas como entidades territoriales, en concreto los artículos 286 y 321:

“286: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

321: Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.” (Constitución Política de Colombia, 2012).

Es decir, que tanto el proceso de Neoliberalismo y la creación de provincias se produjeron en la misma década, lo cual se traduce en 2 grandes cambios que son pilares fundamentales a ser analizados en este proyecto investigativo, el primero de ellos, el establecimiento del mercado como principal motor de las relaciones económicas y sociales de la población colombiana y el segundo cambio expresado en el proceso de descentralización, el cual produjo el fortalecimiento y creación de autoridades territoriales como los municipios, departamentos, distritos, territorios

indígenas y por ultimo posibilitó la conformación de regiones y provincias como autoridades regionales.

En pocas palabras estos dos procesos (el neoliberalismo y la descentralización) están ligados por la concepción de desarrollo implementada con el modelo neoliberal, es decir, la búsqueda de la competencia en el mercado y la eficacia estatal, razón por la cual “la organización territorial del Estado no es independiente de la forma como el país puede crear e instrumentar la ventaja competitiva económica.” (Reveiz, 1997, pág. 345). Por lo tanto, la conformación de regiones y provincias³ desde una visión neoliberal gira en torno a la premisa de la búsqueda de la competitividad en el ámbito regional y local.

A pesar de que la constitución facilitó la creación de las regiones y de las provincias, este proceso dependía de la creación de una ley de ordenamiento territorial, en la cual se establecieran los procedimientos para la creación de una provincia, su organización administrativa, sus funciones y misiones, sin embargo, durante la década de 1990 esta ley nunca se produjo, por lo cual este proceso quedó inconcluso. En resumen, se pueden observar dos procesos cruciales, uno de ellos se implementó totalmente como lo fue el neoliberalismo, sin embargo el segundo de ellos, es decir, el proceso de descentralización y en concreto la creación de las provincias como entidades territoriales no fue finalizado durante el periodo analizado, ahora bien, el resultado de implementar los dos procesos mencionados anteriormente y, por lo tanto, observar las consecuencias de la relación directa entre el neoliberalismo y la provincia serán uno de los aspectos fundamentales a ser analizados en esta investigación.

Ahora bien, el proyecto investigativo como se ha ilustrado en secciones anteriores analizará el Neoliberalismo, y en concreto la política pública de Riego y Drenaje en la Sabana de Occidente. Es innegable afirmar que el Neoliberalismo afectó de manera directa o indirecta las interacciones sociales de cada uno de los grupos sociales en la provincia a ser analizada, sin embargo, el programa de Riego y

³ Además de los departamentos y municipios.

Drenaje, estaba dirigido a una población en especial, la población agricultora del país, debido a esto la investigación se concentrará en identificar las implicaciones de esta política en las actividades económicas y sociales de esta población en un territorio específico, como lo es la provincia de Sabana de Occidente.

1.4 La Ruralidad

Por último, el cuarto argumento son las interacciones de la población que labra o cultiva la tierra y por ende vive y depende de la actividad del campo. Para el autor de esta investigación es de suma importancia analizar esta población no solo desde un punto de vista económico y referente a las interacciones del mercado, por el contrario, es esencial observar los efectos sociales que pueden lograr la implementación de un modelo económico como el neoliberalismo en una población como el sector agrícola, por esta razón, la presente investigación propone más allá de un simple análisis económico, un análisis social, para ello es importante distinguir el concepto de ruralidad.

La visión o concepción de la teoría entorno a la ruralidad ha sido desarrollada conforme al contexto y hechos históricos de la sociedad en general, por lo tanto el concepto de ruralidad se ha conformado y transformado a partir de un proceso histórico, es por esta razón que, al momento de hablar de este concepto se debe diferenciar la clase de ruralidad a la cual se le esté haciendo referencia. En un inicio se contemplaba y se analizaba la ruralidad tradicional, posteriormente y conforme a los procesos históricos migratorios y económicos (como la globalización) surgió una nueva categoría de ruralidad, denominada la nueva ruralidad, para mayor claridad de este tema a continuación se describirá cada una de estas concepciones o puntos de vista entorno a lo rural. Según Sergio Gómez⁴ la ruralidad tradicional se caracteriza por los siguientes factores:

⁴ Profesor del Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile.

“Se dedica casi exclusivamente a actividades agropecuarias, estas actividades se rigen por ciclos naturales sin mayor capacidad de intervención del hombre, esta regulación de las actividades a través de los ciclos naturales genera en sus habitantes una noción del tiempo y de su uso que contribuye a la constitución de una cultura específica, la población rural se encuentra dispersa en territorios de baja densidad. Se ignora el entorno urbano de las comunidades rurales, la dispersión y relativo aislamiento, impide a estas poblaciones acceder a condiciones de bienestar (servicios e infraestructura básicas) y a los avances de la cultura (alto analfabetismo y malas condiciones de educación), creando condiciones para fuertes flujos migratorios desde el campo a las ciudades.” (Gómez , 2008).

Estas características permiten observar la forma de visualizar el desarrollo bajo la mirada de la ruralidad tradicional, en la cual se “asociaba la noción de progreso con la dirección de transformaciones que iban de la agricultura a la industria, de lo tradicional a lo moderno, de lo atrasado a lo prospero, en definitiva, desde lo rural hacia lo urbano” (Gómez, 2008). Por lo tanto, la visión de desarrollo bajo esta “ruralidad tradicional” se basa en el proceso de transición del campo a la ciudad, ya que esta última ofrecía mayores oportunidades laborales, educativas y económicas y por ultimo una fuerte presencia de las instituciones estatales. Por otra parte la Nueva Ruralidad está directamente relacionada con los procesos de globalización, logrando que “las transformaciones del campo latinoamericano sean tan profundas que no solamente hay que hablar de cambio, sino de transición de una sociedad agraria organizada en torno a la actividad primaria hacia una sociedad rural más diversificada”. (Grammont , 2008).

Por consiguiente, los límites conocidos y establecidos entre lo considerado como el campo y la ciudad o lo rural y lo urbano, ya no son tan claros ni tan distantes, por el contrario, se genera una interconexión entre estos dos espacios sociales modificando en gran medida las relaciones sociales de la población en general. Un ejemplo claro son las dinámicas laborales, “por un lado, se presenta el hecho de que los trabajadores y sus familias que viven en ciudades y trabajan en el campo, de forma permanente o temporal y, por otro, trabajadores de centros urbanos tienen residencia en el medio rural” (Gómez , 2008).

Así mismo los avances tecnológicos permiten desdibujar las fronteras y límites entre la ciudad y el campo, instrumentos como celulares y computadores (entre otros) han permitido a los individuos lograr reproducir sus actividades diarias de una forma más rápida. Por tanto “la nueva ruralidad es, entonces, una nueva relación campo-ciudad en donde los límites entre ambos ámbitos de la sociedad se desdibujan, sus interconexiones se multiplican, se confunden y se complejizan.” (Grammont , 2008).

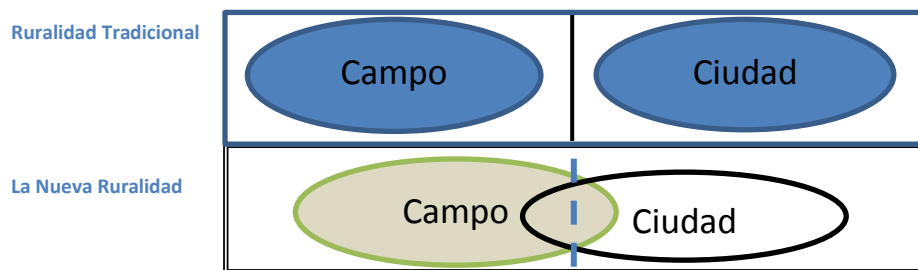


Ilustración 2. Elaboración propia

En consecuencia de esto, las políticas públicas dirigidas a la población rural enfrentan dicha problemática surgida de una nueva ruralidad, la cual se basa en los impactos y efectos de la política en sí, dicho de otro modo, la poca claridad entre los límites de lo rural y lo urbano afecta el impacto de la P.P. debido a que se afectará no solo el sector rural, por el contrario se verá afectada la relación social que sostiene el vínculo entre el campo y la ciudad. Por esta razón, si la política pública genera un beneficio concreto en el sector rural, posiblemente este beneficio generará algún efecto en el sector urbano, y del mismo modo la ciudad afectará el campo, ya sea de una manera positiva o negativa. Al tener claro el concepto de ruralidad, los conceptos de “Vida Rural” y “Trabajo Agrario” permitirán dar un complemento teórico a lo mencionado anteriormente.

De acuerdo al sociólogo Benjamín García Sanz, la vida rural hace referencia “a la manera de desenvolverse las personas que viven en este medio. Cuando decimos que viven en este medio, nos referimos a la forma de Hábitat, a las relaciones sociales, a la organización del tiempo y a la percepción del espacio.” (García B. 2008). En pocas palabras “vida rural” hace referencia al entramado

económico y social que define la vida de estas poblaciones. A partir de esto García afirma que “en principio no todos los agricultores son rurales, es decir, no todos los agricultores tienen sus explotaciones o viven en pueblos rurales, como, al revés, no todos los rurales son agricultores⁵.” (García B. 2008).

En síntesis, la visión o definición de “Ruralidad” que esta investigación tomará como base de análisis serán los argumentos planteados desde la Nueva Ruralidad, esto, con el fin de lograr observar como el Neoliberalismo y la política de Riego y Drenaje afectó la relación entre el campo y la ciudad que plantea la Nueva Ruralidad. Finalmente el paso e integración de estos cuatro argumentos teóricos, es decir, la política económica Neoliberal, la política pública de Riego y Drenaje, la Provincia de Sabana de Occidente expresada como un territorio, el trabajo agrario y la vida rural en esta provincia, permite identificar la problemática de esta investigación, la cual se basa en la relación entre el Estado y el agricultor en la Sabana de Occidente a partir de la implementación del Neoliberalismo en Colombia.

⁵ A pesar de la diferenciación de estos dos conceptos, es de suma importancia aclarar que existe una relación entre los mismos, por lo cual los agricultores pueden influir en las interacciones rurales de las personas que residen en estos pueblos, en especial en aspectos económicos, un ejemplo claro de esto es el empleo que proporciona el agricultor, por lo cual, los individuos rurales se verán afectados en caso de una crisis en el sector agropecuario, esto quiere decir que gran parte de sus interacciones sociales con otras personas en el ambiente rural se verán afectadas, es decir que la vida rural de estas personas está en constante dependencia del trabajo agrario.

Capítulo 2

El Programa de Modernización de la Economía Colombiana, el neoliberalismo en Colombia.

En este capítulo, se describirá y analizará la aplicación del Neoliberalismo en Colombia, para esto se examinará el Programa de Modernización de la Economía Colombiana aplicado por el gobierno Barco y la sección de modernización económica del Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica, perteneciente al gobierno Gaviria, para esto, esta sección estará comprendida en dos partes, en primer lugar, se detallará las principales características de estos programas, sus principales políticas y los criterios con las cuales fueron diseñadas. En segundo lugar, se analizarán las principales falencias y controversias de estos programas y su respectiva influencia en la economía colombiana.

El programa de modernización económica fue presentado por el gobierno nacional bajo la administración del presidente Virgilio Barco el 22 de Septiembre de 1990, en él, se plantea la necesidad de reformar y actualizar el modelo económico del país, el cual venía afrontando una crisis no solo a nivel nacional, al contrario gran parte de América Latina venía sufriendo el desgaste de la aplicación del Modelo basado en sustitución de importaciones, de acuerdo a esta crisis el programa de modernización económica plantea:

“A pesar de sus éxitos, las limitaciones de ese modelo de crecimiento han empezado a ser evidentes desde hace ya varios años. En particular, la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos frente a la competencia externa ha generado distorsiones en los precios relativos y ha conducido a que la producción nacional se aislé de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento, acceso a tecnología moderna, productividad, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores a precios razonables. (Instituto Colombiano de Comercio Exterior, 1990).

Es por esta razón, que se crea dicho programa, el cual proponía las siguientes políticas económicas: 1. Política Cambiaria y Equilibrio Macroeconómico. 2. Política de Apoyo Crediticio. 3. Política de Restructuración industrial. 4. Estímulos directos

a las exportaciones. 5. Racionalización de las políticas de control de las importaciones de protección a la industria nacional o Reforma arancelaria.

Ahora bien, este programa y por lo tanto estas políticas económicas estaban basadas en cuatro criterios que determinaban la funcionalidad y el grado de aplicación de las mismas, estos eran:

- “Automaticidad: se busca minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa.
- Universalidad: se trata de evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos. Se busca que toda la producción, y no solo una parte de ella, quede expuesta a la competencia externa, si bien en un grado controlado.
- Gradualidad: el criterio de gradualidad permite un proceso de adecuación en el tiempo de la estructura productiva del país a las condiciones de un mayor grado de internacionalización de la economía
- Sostenibilidad: la sostenibilidad del proceso no solo está garantizada por su gradualidad sino por su consistencia con la política macroeconómica colombiana y con las perspectivas de la balanza de pagos del país.” (Instituto Colombiano de Comercio Exterior , 1990).

En términos generales, el Programa de Modernización Económica Colombiana, es la base general o el punto de partida de la aplicación del Neoliberalismo en Colombia, para esto, la puesta en marcha de este proceso se caracterizó por el factor de la gradualidad, es decir, la aplicación de esta política por momentos y etapas y no por cambios bruscos y abruptos que pudieran traer más consecuencias negativas que positivas en la vida económica y social del país. De acuerdo a esto, la situación encontrada en 1990 se puede sintetizar en tres aspectos: “1) el éxito de las exportaciones petroleras y menores, 2) el impacto del sector externo en el crecimiento económico, y 3) la redefinición de los instrumentos del comercio exterior” (González, 1994).

A partir de esto, la llegada de César Gaviria a la presidencia significó la continuación de este programa de modernización, lo cual queda sintetizado en el plan de desarrollo de este gobierno, “la continuidad de la política cumple un papel fundamental para otorgar credibilidad al proceso de modernización. Esta se refleja, entre otras cosas, en medidas complementarias de tipo estructural para afianzar el crecimiento económico.” (Planeación, 1991) De acuerdo a esto, la

continuación de la modernización económica en el país, planteaba de igual manera la continuidad de los criterios que componen dicha modernización, descritos anteriormente y en concreto el criterio de gradualidad, para lo cual afirman que “la adaptación gradual de la estructura tributaria, para que sea compatible con la reforma comercial, constituye un paso necesario para que la apertura y modernización de la economía tenga éxito” (Planeación, 1991).

Por consiguiente, el gobierno de Cesar Gaviria planteaba el seguimiento de las políticas económicas diseñadas por Barco, en otras palabras, la planeación y formulación de la política de apertura y modernización económica del país fueron basadas en los criterios de automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad, no obstante, es válido y necesario para esta investigación observar y analizar el cumplimiento de estos cuatro criterios durante la administración Gaviria y, por ende, detallar el proceso de aplicación o implementación de este programa económico.

De acuerdo a las fuentes bibliográficas consultadas, la implementación del programa de apertura y modernización de la economía solo mantuvo o siguió los dos primeros criterios, es decir, la automaticidad y la universalidad, en cambio la gradualidad y sostenibilidad no fueron acatados por el gobierno nacional, en contra posición a esto “el tercero se transformó en la aceleración de la apertura importadora y el cuarto se convirtió en el más agudo conflicto entre las políticas de estabilización y el manejo cambiario”. (Bonilla González , 1994).

Este cambio abrupto se vio representado en un paquete de reformas entre las cuales se encuentra la liberalización del comercio exterior (Ley 07 de Enero 16 de 1991), la reforma laboral (Ley 50 de Diciembre de 1990), la reforma cambiaria (Ley 09 de enero 17 de 1991) y la reforma tributaria, en las cuales se creaban los mecanismos necesarios para la aceleración de este proceso, tales como la creación de instituciones como el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, el diseño de marcos legales que regularían la vida

laboral como lo fue el Código Sustantivo del Trabajo y la creación de un régimen cambiario acorde con la política macroeconómica del gobierno.

En otras palabras, la aceleración de la apertura importadora y la eliminación del criterio de gradualidad, hace referencia a “la búsqueda de fortalecer rápidamente los mecanismos de mercado y promocionar la competencia mediante la eliminación de las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores” (González, 1994).

Este cambio radical en la aplicación de los criterios base de la modernización económica, produjo una serie de circunstancias desfavorables para la económica nacional, logrando de esta manera la inestabilidad económica de los años noventa. Dichos componentes básicos de la creciente vulnerabilidad e inestabilidad económica que actuaron con mayor o menor intensidad en distintos periodos, fueron los siguientes:

1. “Boom de gasto público y privado.
2. Colapso del ahorro interno y dependencia de recursos externos.
3. Deterioro de la balanza de pagos.
4. Apreciación de la tasa de cambio real.
5. Elevado endeudamiento público y privado, interno y externo.
6. Crecimiento no sostenible en el precio de los activos.
7. Debilitamiento del sistema financiero.
8. Polarización e inestabilidad política” (Flores Enciso, 1994).

En pocas palabras, el contexto planteado es el siguiente, finalizando el gobierno Barco, la economía nacional se encontraba estabilizada y equilibrada gracias a la aplicación de los criterios descritos anteriormente, por lo tanto, el ambiente económico vivido en el inicio del gobierno Gaviria era de optimismo, por lo cual, los primeros años de este gobierno se vivía un auge transitorio, incluso “el año 1991 marca un hito en la historia económica del país, al registrar el más alto índice de exportaciones en el PIB, (21.3%), logrado por el gran éxito coyuntural de las exportaciones menores” (González, 1994).

Ahora bien, al acelerar el proceso de liberación comercial y económica se produjeron cambios económicos bruscos, uno de ellos, la crisis de las

exportaciones y el auge de las importaciones, ya que en 1992 “las importaciones crecieron un 34.6% mientras las exportaciones cayeron un 2.7%” (González, 1994). Es en este punto donde se evidencia el cambio o no aplicación del criterio de sostenibilidad y, en cambio, se refleja el choque o conflicto entre las políticas enfatizadas en la estabilización económica (solucionar crisis de las exportaciones) y aquellas políticas que buscaban acelerar los procesos de apertura (reducción de aranceles a las importaciones y procedimientos pararancelarios con el fin de reducir los niveles de protección económica).

Sumado a la crisis económica descrita en el año de 1992, es necesario relacionar este aspecto con el contexto político y social que vivía el país en ese momento, ya que, se produjeron hechos como el fin de los diálogos de paz, el aumento de los ataques guerrilleros, los racionamientos de energía o apagones, y la fuga de Pablo Escobar, entre muchos otros eventos, lo cual nos permite ver cómo en ese año el gobierno no solo vivió una crisis económica, a su vez una crisis política, de acuerdo a esto, “el gobierno respondió de manera rápida y generosa con un aumento sustancial en la inversión pública, que se incrementó en un 27%.” (Flores Enciso, 1994). Además de esto, el boom crediticio vivido en ese mismo año y la falta de promulgación por una cultura o un ámbito del ahorro, no solo en las arcas del Estado, si no en los individuos comunes produjo la inestabilidad económica de los años 90.

Teniendo claro la inestabilidad económica vivida en Colombia durante la década de 1990, es momento de sustentar estas afirmaciones, con cifras sociales concretas que permitan dar cuenta de la realidad específica del país en este periodo.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁶, Colombia ha tenido un desarrollo poco óptimo, comparado con otros países de la región y en concreto con la línea

⁶ Para desarrollar en mejor medida este argumento, es importante aclarar que el IDH es un indicador creado por el PNUD, basado en tres criterios, 1.) la **Longevidad**, la cual es una medida en función de la esperanza de vida al nacer. 2.) **Nivel educacional**, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización

general de América Latina y el Caribe, como se observa en la gráfica, el IDH de Colombia en 1990 estaba por debajo del IDH de América Latina ya que Colombia tenía un 0,6 y América Latina 0,62. Diez años después esta situación no ha cambiado debido a que Colombia tiene un 0,65 y América Latina un 0,68. Además de esto, el PNUD ha desarrollado una estimación o una cifra con la cual se logra identificar la meta de los países, con el objetivo de obtener un desarrollo humano alto. Como se observa en la gráfica, Colombia durante 30 años no ha logrado esta meta, al contrario durante estos treinta años el desarrollo ha sido poco. En otras palabras, la implantación de un modelo económico como el neoliberal en Colombia no ha contribuido en mayor medida en el desarrollo general de la sociedad colombiana.

Otro factor a ser analizado debe ser el desempleo en Colombia durante la década del 90, según la CEPAL, la tasa de desempleo de Colombia en 1995 fue de 8,8 y en el año 2000 aumentó a un 17,2 es decir que el desempleo en Colombia se duplicó durante 5 años, esto deja en discusión la efectividad de leyes y políticas como la reforma laboral aplicada por Gaviria y las políticas de generación de empleo promulgadas por Samper. Además de esto, los índices de pobreza no muestran mejorías o resultados óptimos, según la CEPAL la pobreza en Colombia aumentó de 1994 a 1999, ya que la pobreza aumentó de un 52.5 a un 54.9.

Pasando a un ámbito local, es hora de observar las cifras sociales que corresponden al espacio territorial que es objeto de esta investigación, es decir, la Sabana de Occidente; sin embargo, durante el proceso de recolección de información por parte de fuentes secundarias como libros, encuestas y censos, fue notoria la falta de información en este aspecto y en este territorio⁷, razón por la cual el DANE afirma:

de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio) y 3.) **Nivel de vida**, medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares).

⁷ A pesar de esto, se analizarán los pocos datos disponibles, uno de ellos el NBI, es necesario recordar que estos datos nacen a partir de dos censos realizados por el DANE, el primero de ellos, el censo realizado en 1993 y el segundo realizado en 2005.

“Es necesario llenar un vacío de información existente, dado que los últimos datos disponibles corresponden al censo económico realizado por el DANE en 1990, los cuales, se encuentran desactualizados. El hecho de no contar con información estadística oportuna y confiable, dificulta a los entes territoriales, a las entidades públicas conocer los potenciales existentes en cuanto a la fuerza laboral disponible en las distintas provincias del Departamento. (Urrutia Montoya & Arteta Manrique , 2001).

Según el DANE, los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) correspondientes a los municipios pertenecientes a la Sabana de Occidente, revelan una situación preocupante durante la década de 1990, en contraposición a esto, muestran un desarrollo favorable en el año 2005 en la gran mayoría de estos municipios, por lo tanto es posible observar cómo en el año 1993 las poblaciones de estos municipios sufrían graves necesidades en cuanto a viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Los índices más altos de NBI en la Sabana de Occidente corresponden a los municipios de Mosquera (40,29), Bojacá (34,95) y Zipacón (30,01).

Por lo tanto, es posible ver cómo a comienzos de la década del 90, y específicamente en el año de 1993, el mejoramiento de las necesidades de la población en estos municipios por parte del gobierno nacional y de los gobiernos locales fue bajo, por no decir nulo.

Caso especial de análisis es el caso de aquellos municipios que han tenido gran avance en la reducción del NBI como lo son Mosquera y Funza, y por otro lado observar cómo el municipio de Zipacón en 12 años no redujo estas cifras y por el contrario mantiene un alto índice de necesidades básicas insatisfechas. Para analizar estos casos es importante tener en cuenta dos aspectos claves: 1) el crecimiento poblacional de estos municipios, y 2) las principales actividades económicas que son motor de estos municipios, ya que de esta manera se evidenciará la creación de nuevas viviendas en mejores condiciones y las respectivas actividades económicas que condicionan la vida de los individuos que habitan estos municipios.

Como el lector podrá observar, en la gráfica de población municipal ubicada en el Anexo 7, se logra evidenciar el alto crecimiento poblacional que tuvo Mosquera y Funza entre los años 1993 y 2005, ya que, la población de dichos municipios en 1993 correspondía a 22.250 y 41.119 personas respectivamente, y se ve incrementada en el año 2005 llegando a 63.584 y 60.571. En cambio Zipacón no presenta mayor variación y su crecimiento en el periodo 1993-2005 ha sido menor a las mil personas. Sumado a esto, las principales actividades económicas de estos tres municipios se centran en la agricultura, ganadería y la industria.

En el caso especial de Mosquera y Funza, “dada su localización estratégica, su cercanía a Bogotá, su relieve, y su clima ha contribuido a que se hayan instalado en el Municipio varias industrias del orden nacional a lo largo, principalmente de la troncal de occidente, que le ha permitido ser financieramente uno de los municipios con recursos económicos suficientes para su propia dinámica económica, y su principal vocación, y el sector que más contribuya con el empleo.” (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2012).

En otras palabras, el aumento de la población y la llegada de la industria como nueva dinámica laboral y económica en Funza y Mosquera, han logrado que actividades económicas como la agricultura y la ganadería pasen a un segundo plano, y por ende su aporte en materia laboral y financiera ya no es considerado el principal en estos municipios. Por otro lado, Zipacón gracias a su localización geográfica es un municipio dependiente de las actividades de la agricultura, además su lejanía de Bogotá, respecto a Mosquera y Funza es mucho mayor, lo cual no genera un incentivo de poblar o crear vivienda en este municipio.

En términos generales, un análisis de la situación de la Sabana de Occidente en el marco de la puesta en marcha del Neoliberalismo, muestra una situación social complicada en los municipios que la componen, lo cual concuerda con los factores o criterios a la hora de implementar la política neoliberal por parte del gobierno Gaviria; en otras palabras, se evidencian los efectos de implementar el modelo neoliberal de una manera abrupta y no gradual, de tal manera que las peores

cifras en cuanto NBI coincide con la época y el contexto en el cual se aplica de manera más rápida este modelo económico. De igual manera, la disminución de las NBI concuerda con las políticas de estabilización económica producto de la eliminación de la gradualidad y sus respectivas consecuencias negativas sobre la sociedad, como un ejemplo claro de estas políticas son el aumento en el gasto social y en las políticas sociales enfocadas a la salud y la vivienda.

Ahora bien, es necesario que el lector recuerde la visión o concepción de desarrollo que manejó el gobierno de Cesar Gaviria bajo las bases teóricas del Neoliberalismo, aspecto mencionado en el marco teórico, en el cual se menciona que el desarrollo debe estar concentrado en el posicionamiento del mercado como principal agente de las relaciones económicas y sociales de la población y en la reducción estatal, simplificando las funciones de este último, con el fin de enfocar al Estado en el cumplimiento de obligaciones sociales “básicas” que giren en torno a la obtención de una mayor equidad para los individuos en términos sociales y económicos.

Teniendo esto claro, las cifras demuestran la incapacidad del gobierno de conseguir el desarrollo planteado, ya que se demuestra la poca efectividad del gobierno a la hora de tratar o solucionar las externalidades o problemas que traiga la apertura económica, es decir, que dichas obligaciones básicas como la equidad, la eliminación de la pobreza, y la generación de trabajo son labores que el gobierno no ha sido capaz de darle un tratamiento efectivo y contundente.

Sin embargo, este análisis correspondiente a esta sección no se centra en los efectos que pudo traer el Neoliberalismo en sectores concretos en la sociedad, razón por la cual, es hora de analizar los efectos de esta política económica sobre un sector específico, el sector agrícola, esta temática será analizada en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

El Programa de Adecuación de Tierras.

Es claro que la aplicación de una nueva política económica, una nueva mirada del desarrollo y por ende una nueva configuración del Estado, afecta las relaciones sociales y la relación Estado-Sociedad en una población en general, aun así, no todos los sectores sociales se ven afectados de la misma manera y en el mismo grado por una política económica, por tal motivo, esta investigación se centra en el sector agrícola, para ello, este capítulo estará dividido en dos partes, en primer lugar, se detallará de manera general, las políticas en materia agrícola diseñadas por el gobierno nacional en el periodo 1990-1998. Al tener claro la visión y propuestas del gobierno en materia agrícola bajo una mirada de desarrollo neoliberal, se procederá a la segunda sección de este capítulo, en ella, se encuentra una de las principales unidades de análisis de este trabajo, el Programa de Adecuación de Tierras, para lo cual, se considerará e indagará la manera en la que fue planeada y aplicada dicha política, con el fin último de, analizar su importancia y efectos sobre la población del sector rural en el país.

De acuerdo al Marco Teórico planteado anteriormente, es vital que el lector de esta investigación recuerde la relación existente entre la concepción de desarrollo y el surgimiento de Políticas Públicas dentro de un Estado, en pocas palabras, la P.P. Es una herramienta que busca lograr los objetivos o factores que constituyen la visión de desarrollo planteado por el gobierno de turno, de este modo, las políticas agrícolas en Colombia han estado sujetas a la obtención del desarrollo de estas poblaciones según los criterios del gobierno. Ahora bien, estas políticas han tenido cambios que están directamente relacionados con el cambio de política económica en el país, es por esta razón que la política agrícola desde mediados y finales del siglo XX se divide en dos clases de políticas, la política agrícola bajo el modelo de sustitución de importaciones y la política agrícola basada en el neoliberalismo económico.

Bajo el modelo de sustitución de importaciones, la agricultura era considerada como una base esencial de la económica nacional, razón por la cual, el Estado buscaba proteger este mercado de la competencia internacional, es decir fortalecer el mercado interno. Según esto, Machado afirma:

“Hasta finales de los años ochenta, las políticas agrícolas privilegiaban la producción de alimentos para el mercado interno, con apoyos y subsidios para estimular la acumulación de capital en los sectores industriales urbanos de salarios bajos, mediante la producción de alimentos baratos. La política agrícola se centró entonces en el desarrollo de la oferta de productos agrícolas y materias primas, antes que en el desarrollo del mercado de factores: tierra, capital, trabajo y tecnología.” (Machado, 2006).

De acuerdo a esto, la inversión en materia de modernización agrícola por parte del Estado y por los agricultores era mínima, ya que no existía una competencia internacional que exigiera dichos cambios tecnológicos, razón por la cual, los mecanismos de producción agrícola eran cada día más obsoletos, es en este punto donde se plantea un cambio en la política agraria en el país.

Como bien se describió en el capítulo 2, la implementación del neoliberalismo a finales de los 80 y comienzos de los 90 trajo consigo una serie de reformas enfocadas en la modernización de la economía, “en este marco la agricultura fue expuesta a la competencia internacional con igual rigor que el resto de la economía. (Camacho , Velilla , & Jaramillo , 1995). En consecuencia a esto, se dejaban de lado las políticas proteccionistas del modelo de sustitución de importaciones, esto quiere decir que el Estado reducía su presencia en el mercado agrícola, con el objetivo de buscar que cada uno de los productores en este sector lograran mejorar la calidad y la eficiencia de sus productos, gracias a la presión de la competencia extranjera.

A pesar de la reducción del Estado en el mercado, este se enfocó en un cambio institucional en las entidades orientadas en el sector agrícola, con el fin de incentivar la modernización de la producción agrícola. Ejemplo claro de esto son la

creación en 1988 del Fondo DRI⁸ (enfocado en la cofinanciación y ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general) FINAGRO⁹ (provisión de créditos a medianos y grandes agricultores) y CORPOICA¹⁰, este último se focalizó en la línea de ciencia tecnología e investigación del campo colombiano con ayuda de recursos privados y públicos. Además de esto, también se crea el INAT¹¹ en 1993, la cual va a ser la entidad encargada de administrar el proceso de adecuación de tierras en el país. Es importante mencionar la existencia de muchas otras entidades dependientes del Ministerio de Agricultura, sin embargo, por su importancia y relevancia a la investigación solo se mencionaron las anteriores entidades. Teniendo claro las entidades reformadas y creadas y, por tanto, el contexto institucional bajo este modelo económico, es hora de describir y analizar las políticas agrícolas en Colombia durante la década de los noventa.

Para una mayor comprensión de las principales características de las políticas agrícolas bajo un modelo neoliberal en Colombia, se ha dividido estas políticas en dos grupos: 1) las políticas comerciales y 2) las políticas de inversión en infraestructura física.

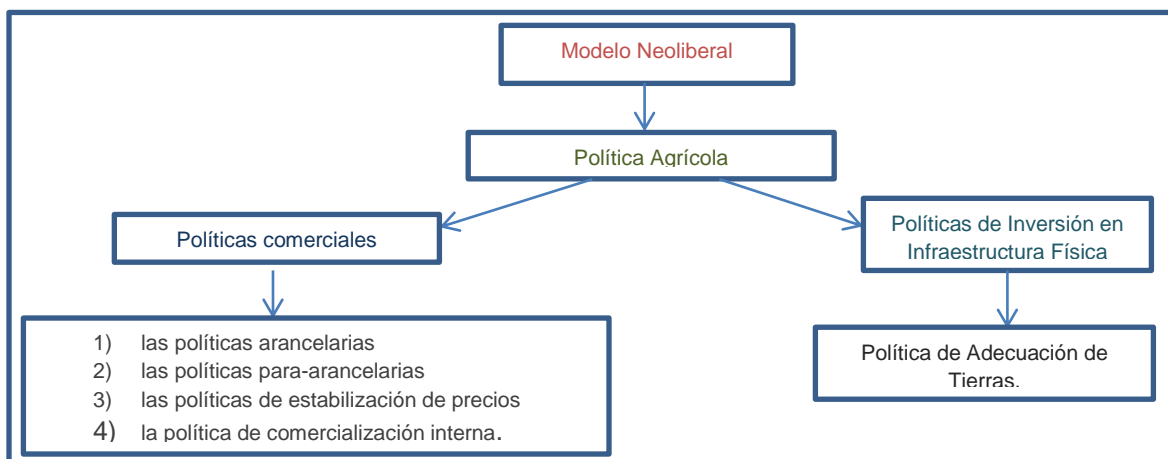


Ilustración 3. Elaboración Propia.

⁸ Fondo de Desarrollo Rural Integrado.

⁹ Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.

¹⁰ Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.

¹¹ Instituto Nacional de Adecuación de Tierras.

3.1 Las políticas comerciales

A continuación se hará referencia a las políticas comerciales aplicadas al sector agrícola bajo un modelo neoliberal, a pesar de esto, este trabajo investigativo no tiene como objetivo profundizar en este tema, por lo cual solo se remitirá a una breve descripción, con el fin de entender todo el entramado político y económico que conllevó la aplicación del modelo neoliberal sobre el sector agrícola en Colombia. De acuerdo a lo dicho previamente, las políticas comerciales pueden ser resumidas o generalizadas en cuatro componentes, 1) las políticas arancelarias, 2) las políticas para-arancelarias, 3) las políticas de estabilización de precios y 4) la política de comercialización interna.

La política para-arancelaria y arancelaria en el sector agrícola durante la implementación del neoliberalismo, buscaba reducir los aranceles a los productos externos con el fin de abrir la economía colombiana a los mercados internacionales. Dichas políticas están relacionada directamente con el cambio de criterios en el programa de modernización económica propuesto por Gaviria, en especial el criterio de gradualidad. De acuerdo a esto, durante el periodo presidencial de Virgilio Barco y hasta la mitad del periodo presidencial de Gaviria en 1992, la política arancelaria entorno al sector rural se basó en no realizar mayores cambios en los aranceles y darle un “trato especial” a este sector.

Sin embargo, durante el año de 1992¹², la política arancelaria tiene un cambio brusco, en el cual “el cronograma de desgravación arancelaria fue acelerado en Febrero de 1992, a raíz del inesperado descenso en las importaciones y la cómoda situación financiera externa.” (Camacho , Velilla , & Jaramillo , 1995). En este orden de ideas, la política arancelaria en 1992 hace parte de las políticas de corte neoliberal que fueron aceleradas e implementadas ignorando el criterio de la gradualidad.

¹² Año en el cual se afirma la existencia de una crisis económica en el país

La política de estabilización de precios en el sector agrícola, se basó básicamente en la creación de un sistema de franjas de precios, con el fin de “suavizar, a través de aranceles variables, los efectos de las bruscas oscilaciones que los precios internacionales tienen sobre el mercado interno.” (Camacho, Velilla, & Jaramillo, 1995). Sin embargo, la estabilización de precios solo aplicó a ocho productos en concreto, estos son: trigo, cebada, soya, maíz, leche, azúcar y arroz. Por último, la política de comercialización interna, se basó en desmontar la presencia estatal en el mercado interno, por medio de la disminución de las funciones del IDEMA, el cual era el instituto encargado de la intervención en los mercados. Razón por la cual, “a lo largo de 1991 se desmontó el esquema de regulaciones descrito, como parte de las reformas asociadas a la política de apertura económica. Se eliminaron las licencias previas para importación y exportación al igual que el monopolio de importaciones del IDEMA.” (Camacho, Velilla, & Jaramillo, 1995).

3.2 Las políticas de inversión en infraestructura física.

La política de adecuación de tierras.

El plan de desarrollo “La revolución pacífica” diseñado por el gobierno de César Gaviria, en su capítulo 3 plantea las estrategias de dicho plan, las cuales son agrupadas de dos maneras, la infraestructura social y la infraestructura física, la adecuación de tierras se encuentra en esta última.

“La tercera parte, que constituye la esencia del plan se concentra en las estrategias de desarrollo a largo plazo para promover la eficiencia, la equidad y el crecimiento, así mismo, para elevar la productividad agrícola se creará un esquema para adecuar más de 500.000 hectáreas, de forma tal que se eleve sustancialmente la producción de bienes del campo para los mercados domésticos y externos” (Planeación, 1991, pág. 24).

A partir de esta cita, se puede observar la importancia que significaba el programa de adecuación de tierras para el gobierno nacional, tanto así, que es el único

programa o política de inversión en infraestructura física dirigida al sector agrícola que está plasmado en el plan de desarrollo de dicho gobierno, por esta razón, es importante el análisis de este programa en concreto, de acuerdo a esto, la presente investigación analizará este programa en dos tiempos o dos etapas. En primer lugar, se examinará el proceso de formulación de este programa, es decir se observarán sus principales objetivos, métodos y acciones concretas planteadas en el documento Conpes de la administración Gaviria. En segundo lugar, se indagará entorno a la aplicación de esta política, para lo cual se tendrá en cuenta la fecha de aplicación, sus principales fortalezas, debilidades y sus efectos generales sobre las condiciones de vida de los colombianos.

Al analizar el documento Conpes en el cual se propone el programa de adecuación de tierras con riego y drenaje, se identifica la modernización del campo como base o principal objetivo de este programa:

“El riego, el drenaje y la protección contra inundaciones permiten aumentar la productividad y la eficiencia y estabilizar los ingresos de los productores y la oferta de productos para los mercados interno y externo. Es por esto, que la inversión en riego y drenaje le suministra al sector agrícola la flexibilidad que requiere para hacerle frente a la competencia internacional.” (Planeación, 1991, pág. 399).

Es decir que, el principal objetivo que buscaba este programa era la capacitación del sector agrícola, con el fin, de disminuir las ventajas en este aspecto que tiene los productores extranjeros, los cuales aumentarían su presencia gracias a las políticas de apertura económica. Para lograr este cometido, el programa propone esta inversión de dos maneras o por dos medios distintos, uno de ellos son aquellos proyectos de gran tamaño en los cuales el HIMAT¹³ sería la institución encargada de promover y ejecutar los proyectos, y en segundo lugar, los proyectos pequeños serían promovidos y ejecutados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

¹³ Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, el cual finalmente se convertiría en el INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras).

Además de esto, el programa planteaba como estrategia complementaria la provisión de riego y drenaje de iniciativa privada, por medio de “una línea especial de crédito para financiar los estudios, los diseños y la construcción de proyectos individuales y asociativos” (Planeación, 1991, pág. 404). En cuanto a los proyectos de gran tamaño estos eran los estipulados por el gobierno nacional: Alto Chicamocha (Boyacá); Guamo (Tolima); Nechí-San Jacinto (Sucre, Bolívar y Antioquia); Ariari (Meta) y Rio Pamplonita (Norte de Santander). Esto quiere decir que en la Sabana de Occidente no estaba provista o diseñada la aplicación de grandes proyectos en riego y drenaje con financiación pública. Sin embargo, es importante mencionar que en los proyectos de mediano tamaño si estaba estipulado un proyecto para un municipio de la Sabana de Occidente, este es, Bojacá. Teniendo claro, los supuestos, objetivos y medios con los cuales era planteado este programa, es hora de ver, su implementación y sus principales características.

El programa de adecuación de tierras con riego y drenaje es implementado y ejecutado en el año 1995, gracias al soporte legal que le proporcionó la ley 41 de 1993, es decir que este programa se reglamenta dos años después de ser diseñado y planteado por el gobierno nacional en el plan de desarrollo descrito en anteriores párrafos, y es aplicado cuatro años después, es decir durante el Gobierno Samper; además de esto, el cambio de administración diseñó nuevos cambios en este programa tales como:

“Los porcentajes de incentivos para las inversiones según el tamaño de los predios y el tipo de obras, y se definió un subsidio para pequeños productores equivalente al 50% del valor de la inversión que recuperaría el gobierno. Además, se definieron los criterios para la elegibilidad y la prioridad de proyectos, y se establecieron los requisitos que deberían acreditar las entidades públicas y privadas para que el Consuat las autorizara como organismos ejecutores de adecuación de tierras.” (Machado , 2005, págs. 124-125).

Además de esto, autores como Machado reconocen e identifican las dificultades que afrontó la aplicación de este programa, “como las limitaciones de presupuesto (en 1995-1998 el presupuesto asignado sólo llegó al 39,6% del programado), las

institucionales (problemas de adaptación a la Ley 41, la transformación del Himat en el INAT y la puesta en marcha del Fonat); culturales, legales y normativas (dificultades en la reglamentación de la ley y de interpretación de las normas)". (Machado, 2005, págs. 124-125).

En lo que respecta al retraso de la aplicación de este programa, es importante analizar los motivos, efectos y los acontecimientos que surgieron en este periodo en el cual no se aplicó esta política pública. En este caso, son muy pocos los autores que hacen referencia a este bache o periodo, algunos como Machado, Ricardo Bonilla y Enciso Flores hacen referencia a las consecuencias de las políticas comerciales y mencionan de forma genérica o superficial la creación de políticas en infraestructura física, a pesar de esto, Carlos Felipe Jaramillo hace referencia a este retraso en la implementación:

"El cambio de reglas de juego en materia de inversión pública en riego, con un mayor protagonismo del sector privado, retraso, sin embargo, la ejecución del plan de adecuación de tierras propuesto en el plan de desarrollo, ya que hizo necesario iniciar un proceso de actualización de los proyectos y negociación con los usuarios, en forma simultánea con la búsqueda de recursos de crédito externo para la financiación del plan" (Jaramillo, 2002, pág. 76).

Es decir que el retraso en la aplicación de este programa se debió a cambios institucionales y a la falta de eficacia en el procesamiento de las solicitudes y proyectos, ahora bien, es válido cuestionarse si estas dos razones descritas por Jaramillo son suficientes para argumentar la falta de implementación de un programa que era considerado como pilar de un gobierno, ya que el retraso es bastante prolongado, prácticamente es todo el tiempo que dura el gobierno Gaviria. Es por esta razón que es necesario observar los acontecimientos sociales, políticos y meteorológicos, ya que en ellos pueden estar consecuencias que sumadas a las descritas por Jaramillo impidieron la puesta en marcha del programa de adecuación de tierras durante el gobierno Gaviria.

Como se había mencionado en el capítulo 2, el año de 1992 podría ser catalogado como el año más difícil para el gobierno de turno. Ahora bien, es este mismo año en el cual se da el aceleramiento del proceso de apertura, a su vez problemas en

la estabilidad política del país debido a la fuga de Pablo Escobar, de igual manera se produce en el sector agrícola una disminución en los precios internacionales, ocasionando así la llamada crisis en el sector, sumado a esto, la revisión de textos y entre ellos artículos de la prensa nacional, demuestran que es este mismo año, llega o acontece el fenómeno del “niño”, es decir, una época de sequía a causa del fuerte verano experimentado en ese mismo año, lo cual perjudicó en gran manera la producción de los productos del sector agrícola.

Esta última afirmación es respaldada por cifras proporcionadas por la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), en las cuales se afirma que la producción de cereales oleaginosas y otros cultivos se vieron afectados en su producción en el 1992, ya que en disminuyeron su oferta. En el caso de los cereales se pasó de 3.956.458 toneladas producidas a 3.663.894, en cuanto a las oleaginosas se pasó de 432.226 a 257.365 y otros cultivos paso de 3.913.441 a 3.666.155 toneladas¹⁴. Por lo tanto, una de las razones que sumada a las proporcionadas por Jaramillo, son la base del retraso del programa analizado en este trabajo, es el surgimiento de diversos problemas de carácter social, económico, meteorológico y político, lo cual cambió las prioridades del gobierno centrándose en la captura de Pablo Escobar y la creación de políticas comerciales y tributarias que permitieran lograr detener los efectos negativos de la implementación acelerada de la modernización económica por medio de la apertura. De esta manera, la prioridad de implementar un programa de adecuación de tierras pasó a ser de carácter secundario.

Sin embargo, esta investigación no puede caer en el error de interpretar la aplicación a tiempo de este programa, como la solución a los acontecimientos descritos anteriormente, en otras palabras, el autor de esta investigación en ningún momento está sugiriendo o afirmando la siguiente tesis, en la cual, si se hubiera aplicado correctamente y a su debido tiempo este programa los efectos y la crisis agropecuaria habría sido distinta o inclusive no se hubiera producido.

¹⁴ Para mayor claridad en estas cifras, observar Anexo 8, Grafica de Producción de Principales Cultivos.

En pocas palabras al analizar el programa de riego y drenaje, es posible afirmar que esta política pública era una estrategia de modernización y preparación al sector agrícola para la competencia extranjera a largo plazo, sin embargo, a lo largo de este estudio de caso y especialmente en la revisión de fuentes secundarias, es evidente la falta de creación de una política pública diseñada específicamente para contrarrestar los efectos negativos de las dinámicas neoliberales a **corto a plazo**; esto lo evidencia la crisis agropecuaria del 92, el gran impacto de fenómenos naturales como las sequías y la disminución de los precios internacionales de algunos productos, que a pesar de las políticas comerciales después de 1992 focalizadas en la recuperación económica del país, demuestran la falta de una política pública en ese momento que pudiera dar un tratamiento a este contexto y que de igual manera lograra traducir las necesidades inmediatas de los agricultores en respuestas efectivas y concisas.

De igual manera, este análisis hecho durante este capítulo permite afirmar que el modelo dispuesto para el desarrollo agrario para la década de 1990, es un modelo excluyente, ya que al estar basado en los supuestos y bases neoliberales, los ejes de este modelo agrario se basan en la competitividad y el desarrollo de los mercados externos e internos a partir del principio de la eficacia económica y productiva, permitiendo así que aquellos agricultores que por diversas razones no lograron la modernización de sus empresas agrícolas, y que simultáneamente no encontraron una respuesta eficaz por parte del Estado que permitiera dicha modernización, quedaran relegados frente a la competencia externa y por aquellos productores nacionales que gracias a la disponibilidad de los recursos económicos y territoriales lograron modernizarse.

Ahora bien, es necesario profundizar en la percepción de los agricultores de la Sabana de Occidente. De acuerdo a esto, en el siguiente capítulo se describirán las opiniones y percepciones de los agricultores que basan su producción en los alimentos denominados “Hortalizas”, frente a los efectos que según ellos tuvo el neoliberalismo en el sector agrícola de la Sabana de Occidente.

Capítulo 4. Un acercamiento a la realidad de los agricultores en Sabana de Occidente.

A continuación se describirán y se analizarán las percepciones de los agricultores frente a las políticas neoliberales en Colombia, de acuerdo a esto, este capítulo estará comprendido de la siguiente manera, en primer lugar se mencionarán las opiniones y puntos de vista de los agricultores frente a las principales reformas económicas en la década de 1990, haciendo especial énfasis en el papel de la apertura comercial y el libre mercado. En segundo lugar, se detallarán las percepciones frente a las condiciones laborales en el campo, para esto se tendrán en cuenta la percepciones de empleadores y empleados. En tercer lugar, se observará el papel que ha tenido el narcotráfico en las dinámicas comerciales del mercado de hortalizas a lo largo de últimos años. En cuarto lugar se puntualizará en las opiniones que tiene los agricultores frente al Estado y sus políticas en materia agrícola.

Para lograr esto, este proceso investigativo se basó en una serie de entrevistas¹⁵, la selección o delimitación de las personas elegidas se basó en dos factores o parámetros principales, el primero de ellos es, el tipo de cultivos que el agricultor sembraba en el periodo de estudio (1990-1998), de acuerdo a esto se ha delimitado el espacio de análisis a aquellos agricultores que sembraban hortalizas. El segundo parámetro se basó en la delimitación espacial que tiene esta investigación, razón por la cual solo se entrevistaron a agricultores que cultivan en la Sabana de Occidente.

4.1 Apreciaciones Frente al Neoliberalismo.

A lo largo del proceso de trabajo de campo, tanto los agricultores como trabajadores identificaron 2 aspectos cruciales a la hora de hablar de las

¹⁵ En total se realizaron 4 entrevistas, de las cuales 2 de ellas corresponden a productores y 2 a trabajadores. Para mayor información en cuanto a este tema observar Anexo 10 y 11.

condiciones comerciales que marcaron el mercado de hortalizas en la década de los 90, el primero de ellos, la apertura comercial y el segundo de ellos, la regulación de los precios. La relación identificada por los agricultores entrevistados entre la apertura comercial vivida en los 90 y el mercado de hortalizas en la Sabana de Occidente no es una relación directa, es decir, que la crisis identificada por los agricultores en el mercado de hortalizas no tiene una causa directa en la apertura comercial, sin embargo, varios de ellos identificaron la apertura como una causa indirecta de la crisis:

“Yo no sentí el cambio de la apertura económica, se sintió en cuanto a maquinaria y esas cuestiones, llegó más para el sector agropecuario, pero sucedía para los grandes agricultores los que tenían los medios y uno de mediano agricultor no tiene los medios y tiene que dejar pasar esas cosas.” (Ambrosio, 2013).

Como bien se describió en el capítulo 3, los productos que arribaron gracias a la competencia extranjera no afectaron directamente el mercado de hortalizas pero si otros mercados ajenos, gracias a esto, muchos cultivadores nacionales decidieron cambiar de producto, buscando de esta manera un mercado más rentable, en este caso las hortalizas.

“El que sembraba 1 ó 2 fanegadas se vino a sembrar 10 ó 20 y la hecatombe total de los precios fue de ahí para acá, eso fue en 98 ó 99 y partir de ahí los precios para abajo y se han sostenido barato, se triplico la producción y la demanda nunca aumento, entonces se llevaba mucha comida a Corabastos pero muy barato.” (Ambrosio, 2013).

De acuerdo esto, el mercado de hortalizas se ve afectado gracias a un aumento en la producción o en la oferta de estos productos; al observar las cifras concretas de producción de hortalizas durante la década de los 90 se verifica y se comprueba la percepción de los agricultores, ya que se evidencia un notable aumento en la producción de este mercado, según la Sociedad de Agricultores de Colombia la producción de hortalizas en Colombia en el año 1992 correspondía a 1.142.201 toneladas, con el pasar de los años esta cifra aumento alcanzando la cifra de 1.360.497 toneladas. Por lo tanto, se logra apreciar cómo la competencia extranjera de hortalizas no aumenta, sin embargo el mercado interno si se ve

afectado, lo cual podría verse como una externalidad negativa de las políticas neoliberales como la apertura.

Siguiendo este argumento, un segundo aspecto identificado por los agricultores a la hora de hablar de la crisis en el mercado de hortalizas es la falta de mecanismos que logren regular los precios de estos productos. Esto último está directamente relacionado con el aumento de la producción de hortalizas, ya que como el lector habrá podido identificar previamente, el aumento de la producción no garantizó un aumento en la demanda, logrando de esta manera, una disminución en los precios de los productos.

“Como no hay una entidad que regule los precios o que formalice los cultivos que le diga a usted puede sembrar por esta época tanta cantidad, entonces es libre competencia y nos estamos matando nosotros mismos.” (Ambrosio, 2013).

Gracias al trabajo de campo realizado y a la búsqueda de datos claves como la producción de hortalizas al año, ha permitido una aproximación a la realidad vivida por los agricultores en Sabana de Occidente, como se ha podido demostrar en párrafos anteriores, el mercado de hortalizas si se vio afectado de manera indirecta, pero negativamente por la apertura económica impulsada el gobierno.

4.2 Condiciones Laborales.

Para empezar esta sección de este capítulo, es necesario aclarar que este análisis tiene en cuenta 2 grupos de percepciones conformado por los empleadores o agricultores y otro por los trabajadores rurales. Desde una visión de los empleadores, las condiciones laborales en el sector rural han mejorado, pero los costos que esto ha traído han sido más grandes que los beneficios, en especial medida en las utilidades o posibles ingresos que generan la producción y venta de hortalizas, de acuerdo a esto uno de los entrevistados menciona:

“Hace 20-25 años uno vendía una docena de lechuga a 4 mil pesos, un lote de 5 mil docenas valía 20 millones de pesos y hoy es posible que la docena de lechuga se venda por ay a 2 mil pesos. En cambio el jornal de hace unos 20 años, en la semana se pagaba a los obreros no más de 50 mil pesos semanales, hoy en día, hay que pagar 50 mil pesos diarios” (García J. , 2013).

Sumado a esto, el aumento de los precios en los insumos dificulta cada vez más la rentabilidad del mercado de estos productos, por lo cual esto ha traído como resultado una disminución en la demanda de obra de mano:

“Las fungicidas también han estado caras, uno compra drogas muy caras, y los grandes agricultores al estar asociados a las casas agropecuarias tiene descuento en estos productos”. (García J. , 2013).

En resumen, la percepción que tienen los agricultores o empleadores acerca de las condiciones rurales en el campo es que han sido con el paso del tiempo un nuevo obstáculo y un factor adicional que agrava la rentabilidad del mercado de hortalizas, en otras palabras, los agricultores cuestionan el aumento de los salarios debido a que el precio de las hortalizas no mejora ni se regula, por lo cual el proceso de cultivo o producción se convierte con el pasar de los años en un camino cada vez más costoso y menos rentable. En cuanto a las percepciones de los trabajadores rurales, éstas giran en torno a la dificultad de conseguir un trabajo consistente a largo tiempo, esto tiene su causa, en primer lugar, en el aumento de los salarios y la baja de los precios percibida por los agricultores durante la década de los 90, trayendo como resultado el aumento de la informalidad laboral, ya que los trabajadores empiezan a ser contratados por días o semanas:

“Ha estado un poco con desventaja para el agricultor, el agricultor como patrón por lo mismo de los precios no puede afiliar a un empleado a una EPS o una pensión porque ellos no tienen trabajo fijo si no una cosecha y sale el trabajador, por eso es muy complicado formalizar el trabajador” (Muñoz , 2013).

Esto tiene su razón de ser, en que el mejoramiento de las condiciones laborales incluye los pagos de prestación de salud y cesantías, lo cual implica más costos para el agricultor, es por esta razón que acceder a un trabajo formal con condiciones laborales optimas durante los últimos años, según la percepción de los trabajadores, es cada vez más complicado ya que los agricultores que están en la capacidad de hacerlo son muy pocos, y son precisamente aquellos grandes productores que tienen tanto los medios técnicos como financieros para sustentar un modo de producción como este.

“Pues el trabajo en la agricultura, la gente ha ido como quitándose, entonces hay mucho patrón que no emplea a la persona, el que trabaja con un buen agricultor recibe su liquidación y su pensión, pero la mayoría que trabaja acá en la Sabana trabajan por días o por semanas entonces no tiene su derecho a pensión ni a nada.” (Muñoz , 2013).

De modo general, las visiones de los empleadores y empleados reflejan una de las consecuencias en la crisis económica que vive el mercado de hortalizas en la Sabana de Occidente, la cual es el aumento de la informalidad laboral que a pesar de haber un aumento en los salarios de los trabajadores, estos no logran ser formalizados debido a las mismas dinámicas negativas que ha tenido el mercado de estos productos analizados.

4.3 El Papel del Narcotráfico.

En este segmento se analizarán las percepciones de los agricultores frente a la influencia directa del narcotráfico sobre el mercado de hortalizas en Sabana de Occidente, para esto, es necesario analizar estas dinámicas de una manera cronológica, ya que la relación entre el narcotráfico y la producción de hortalizas no ha sido la misma en los últimos 30 años. Para desarrollar este argumento en una mejor medida, primero se detallará la relación entre narcotráfico y el mercado de hortalizas durante la década de los 80 y, posteriormente, se analizará esta misma relación en la década de los 90.

Al hablar acerca de la década de los 80, las opiniones de los agricultores son positivas en relación con la situación de los precios de los productos acá analizados, según los entrevistados, esta situación positiva es relacionada con el auge del narcotráfico en Colombia, ya que muchos de los narcotraficantes utilizaban los múltiples recursos financieros que poseían para comprar hortalizas, las cuales eran adquiridas con el objetivo de alimentar a los múltiples animales que estos poseían, tales como caballos, cebús y cabezas de ganado.

“Durante la época del gobierno de Betancur y Barco, en esa época ayudo el comercio de coca, entonces se movía mucha plata, digamos que llegaba a Corabastos 10 viajes de Zanahoria y todo eso se compraba para los animales que ellos tenían, por eso había mucho movimiento.” (García J. , 2013).

Ahora bien, se evidencia un cambio en la dinámica o en la forma en que se relacionan el narcotráfico con el mercado de hortalizas durante la década de 1990, ya que la compra y, por ende, la alta demanda de hortalizas se ve suspendida y es reemplazada por la inversión de los dineros provenientes del narcotráfico en la producción de hortalizas, esto con el fin de legalizar el dinero ilícito. De acuerdo a esto uno de los entrevistados afirma:

“Se ha visto afectado en gran medida, y esa gente incentiva a los agricultores a sembrar grandes volúmenes y cantidades, debido al lavado de dólares, lo cual nos afecta mucho, y esa misma gente es aquella que tiene la mayor tecnología y por eso cada vez logran sembrar cantidades cada vez más grandes”.
(Ambrosio, 2013).

De acuerdo a las percepciones de los agricultores, se puede observar el papel del narcotráfico en relación con el mercado de hortalizas de dos maneras, en un primer momento realizando una labor de compradores, y por ende incentivando la demanda de hortalizas en Sabana de Occidente, y en un segundo momento, realizando actividades correspondientes a la producción de hortalizas, logrando de esta manera aumentar la oferta de estos productos. A partir de este argumento, es evidente que el fenómeno del narcotráfico es un factor esencial a la hora de analizar las implicaciones del neoliberalismo en Sabana de Occidente, ya que es esta actividad, la que permite que se desarrolle una libre competencia cada vez más desigual, gracias a que aquellos productores que son financiados con recursos ilícitos logran un mayor acceso a las herramientas y en si a las distintas técnicas de modernización del campo, logrando de esta manera producir hortalizas de una manera más rápida y, por ende, producir mayores cantidades de hortalizas, afectando aún más, la oferta de estos productos y la baja de precios de los mismos.

4.4 El Papel del Estado Frente al Sector Agrícola.

Por último, este tramo final de este capítulo, se analizará la visión que tienen los agricultores y los trabajadores rurales frente a la acción del Estado en el sector agrícola durante los últimos años, para ello se tomarán las dos principales

entidades que han sido mencionadas por los entrevistados, estas son, la Caja Agraria y Corpoica. La accesibilidad a créditos financieros con el objetivo de mejorar los sistemas de riego, la compra de insumos y de más herramientas agrícolas, es uno de los puntos más importantes que han identificado los entrevistados:

“Para un crédito, le prestan para el que tenga finca raíz, el que no tiene propiedad tiene que ir con codeudor, entonces para el más pequeño es más difícil que le presten dinero, y antes era mejor, porque solo le pedían el contrato de arrendamiento y si le prestaban la plata.” (García J. , 2013).

En base a esto, el cambio institucional vivido con la Caja Agraria, la cual es reemplazada por el Banco Agrario, es visto por los agricultores como un cambio perjudicial para sus actividades laborales, precisamente por las trabas y obstáculos que dificultan para el mediano y pequeño agricultor acceder a este tipo de créditos, este argumento expresado anteriormente permiten fortalecer de la percepción de los agricultores entrevistados que la desigualdad vivida en el mercado de hortalizas es cada vez más grave debido a que el mediano y pequeño agricultor no tiene las facilidades para acceder a créditos que le permitan mejorar su producción, por lo cual sienten la existencia de una competencia desleal y desigual. Ahora bien, una segunda institución que fue analizada por los agricultores fue Corpoica, la cual como se ha descrito en el capítulo 3, es una institución de carácter público-privado, que tiene como objetivo la investigación y desarrollo tecnológico en el campo, según esto uno de los agricultores afirmó:

“Eso no se ve asistencia técnica, en si no hay un apoyo claro, yo no veo que esté cumpliendo su función, desafortunadamente es un ente gubernamental que son solo corbatas, puestos y corrupción, no hay confianza en Corpoica.” (Ambrosio, 2013). “Eso es malo, viene acá miran examinan pero no asesoran solo les interesa sus estudios para ellos, pero nunca nos ayudan con nada.” (García J. , 2013)

Estas apreciaciones revelan la poca legitimidad existente de estas organizaciones entre los agricultores, ya que han visto como con el pasar de los años la presencia y ayuda del Estado ha sido poca, sumado a esto, la visión o percepción de la existencia de funcionarios corruptos que hacen ineficaces estas instituciones.

Conclusiones y Recomendaciones

A lo largo de este trabajo investigativo, se ha ilustrado como ha sido el proceso del neoliberalismo en el sector agrícola en Colombia y en Sabana de Occidente, gracias a ello, este análisis presenta las siguientes conclusiones. Una visión general de los efectos del neoliberalismo en Colombia sobre el sector agrícola a nivel nacional, descrito en el capítulo 2, permite arrojar la primera conclusión de este trabajo:

El cambio de los criterios de aplicación de las políticas neoliberales en el Gobierno de César Gaviria, produjo en gran medida las causas de la inestabilidad económica de los años 90, en concreto la no ejecución de los criterios de gradualidad y sostenibilidad, permitieron un aceleramiento perjudicial no solo para la vida económica del país, a su vez afectó factores esenciales para un desarrollo óptimo de una sociedad, como lo es el aumento de la pobreza, el desempleo y la inequidad en el país.

Ahora bien, pasando a una segunda conclusión, las Políticas Públicas creadas por el gobierno de César Gaviria como complemento estratégico de las políticas económicas neoliberales, revelan una falta de planeación en cuanto a la identificación de las necesidades más urgentes del sector agrícola, debido a la no consulta de los múltiples mercados¹⁶, productores y trabajadores que existen en este sector estratégico, debido a este aspecto, el *Programa de Adecuación de Tierras*, es diseñado como una respuesta general para todo este sector, dicha política pública identifica la modernización en los sistemas de riego como la solución a la problemática de la llegada de competencia extranjera en este sector, por lo tanto, ignora la situación de cada uno de los mercados y por ende el contexto no solo económico sino también climático y social que viven los grupos

¹⁶ Entre los principales mercados se encuentran los Cultivos de Ciclo Corto conformados por los cereales, oleaginosas, el algodón, la papa y las hortalizas. Y los Cultivos de Ciclo Largo conformados por: Banano y plátano, caña y tubérculos y raíces, además del café.

comerciales que integran el sector agrícola, razón por la cual, en el programa diseñado por el gobierno de ese entonces no se evidencia la formulación de soluciones específicas para cada uno de estos mercados, por el contrario, se formula una sola solución para todos ellos en general. Por tanto, es posible afirmar que la identificación de la problemática que fue tratada por esta política pública no es la misma problemática identificada por los agricultores en el país, ya que esta identificación cambia según el mercado comercial que se analice.

Sumado a esto, la implementación de este política también revela falencias, como bien fue descrito en el capítulo 3, este programa se implementa aproximadamente 4 años después de su formulación, lo cual revela la ineficacia del gobierno nacional a la hora de ejecutar políticas que según los lineamientos de dicho gobierno era clave la implementación de este programa. De este modo se comprueba la hipótesis 2, ya que efectivamente la planeación errónea del programa, el retraso en la implementación de esta política pública, y la falta de políticas publicas enfocadas a cada uno de los mercados que componen el sector agrícola, permiten que los efectos negativos de las políticas neoliberales se agudicen sobre este sector en específico.

En tercer lugar, los agricultores de hortalizas de Sabana de Occidente observan con gran preocupación la falta de iniciativas eficaces por parte del Estado, las cuales estén focalizadas en una de las principales problemáticas identificadas por los productores y trabajadores de estos alimentos, la falta de regulación en los precios producto de la sobreoferta surgida en los últimos años. Es en este punto donde es pertinente contrarrestar el resultado de este proceso investigativo con respecto a las hipótesis sugeridas para este trabajo. De acuerdo a la hipótesis 1, la cual sugiere:

La aplicación de políticas neoliberales en la presidencia de César Gaviria, originó una crisis económica y social en el sector agrícola expresado en la disminución de los precios de la mayoría de los productos puestos en venta por los agricultores y en el incremento de las cifras de desempleo, Índice de Desarrollo Humano y Necesidades Básicas Insatisfechas en la provincia de Sabana de Occidente.

De acuerdo a los resultados del capítulo 2 y 4, es posible afirmar que las políticas neoliberales si tuvieron un efecto negativo sobre el sector agrícola en general, sin embargo, es clave para el autor de esta investigación, mencionar las características de los impactos de estas políticas sobre el mercado de hortalizas en Sabana de Occidente, ya que, esta investigación ha podido determinar que este mercado se vio afectado de una manera distinta a otros grupos comerciales agrícolas, como se analizó en el capítulo 4, el efecto de la apertura sobre este mercado debe ser visto como una relación indirecta entre la apertura y la baja en los precios de estos productos, además de esto, el impacto del narcotráfico en la sobreoferta ha aumentado la desigualdad en este mercado, causa de ello, es la liberación o desregulación de los precios, en pocas palabras, este ha sido el principal factor que ha influido en la crisis del mercado de hortalizas en los últimos años y por lo tanto es en particular esta política neoliberal aquella que ha tenido un impacto directo sobre este mercado.

Por último, el proceso de realización de este trabajo investigativo no culminaría de manera satisfactoria, sin antes mencionar que, la labor ultima de iniciativas académicas como este proceso investigativo no solo se centra en exaltar una critica a la visión y a los mecanismos utilizados para alcanzar el desarrollo del país, por el contrario, esta investigación finaliza realizando una recomendación a esta problemática analizada. Hoy en día, es inaplazable la necesidad de buscar e idear una nueva visión del desarrollo, la cual no solo este supeditada a los mecanismos y dinámicas del mercado, por el contrario, es necesaria la creación mecanismos públicos y privados capaces de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica sin dejar de lado los costos sociales que esta pueda tener, por lo tanto, es esencial identificar y establecer mecanismos sociales y culturales como motores del desarrollo, en los cuales valores como la solidaridad y la tolerancia replacen al individualismo promulgado por el libre mercado, con el ultimo fin de buscar la conformación de una sociedad que no esté determinada por la competencia desigual entre los individuos que la conforman.

Bibliografía

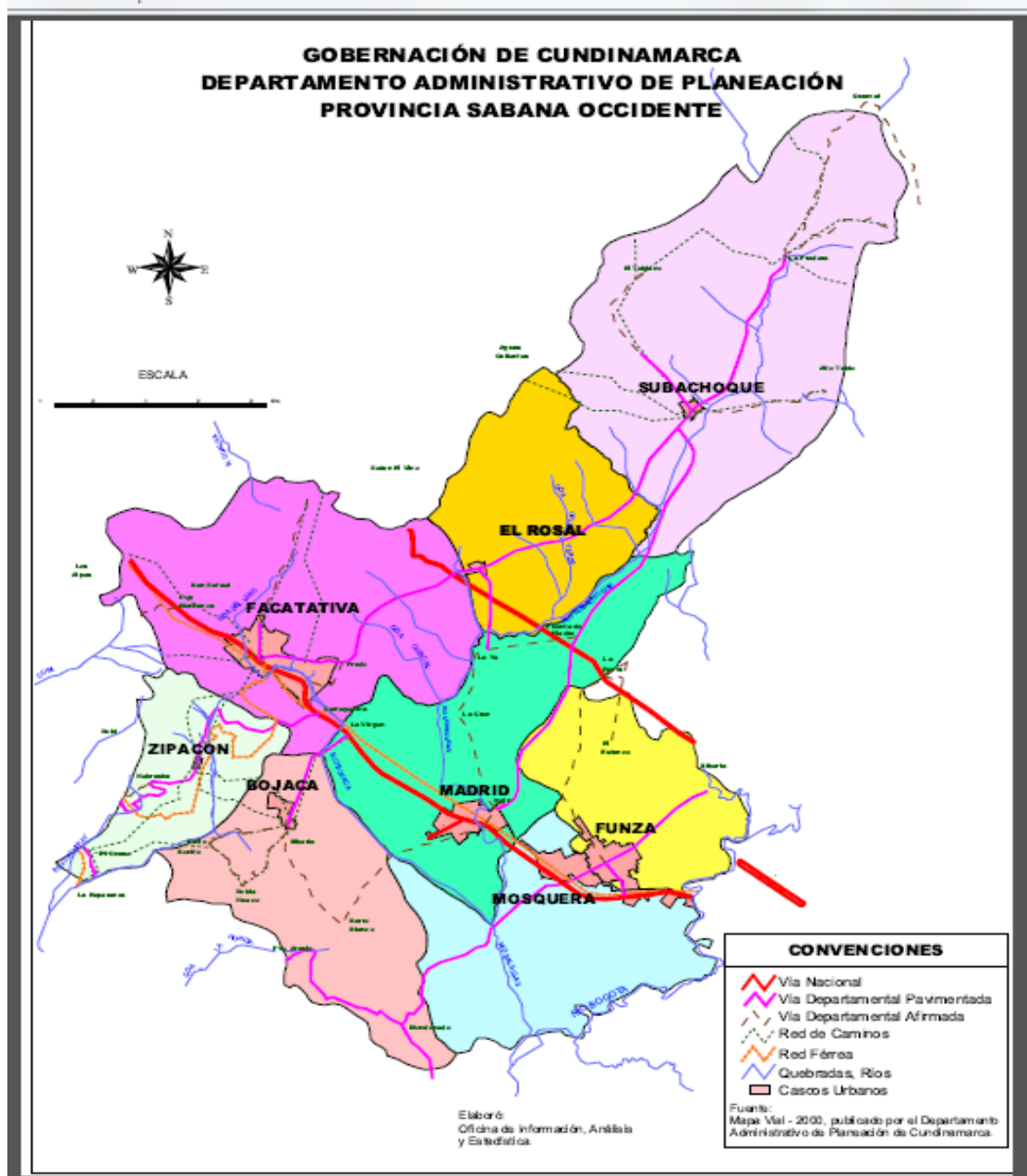
- Alcaldía Municipal de Mosquera. (16 de Octubre de 2012). *Alcaldía Municipal de Mosquera*. Recuperado el 01 de Abril de 2013, de <http://mosquera-cundinamarca.gov.co/presentacion.shtml?apc=alxx-1-&s=i>
- Ambrocio, J. (23 de Abril de 2013). (A. García, Entrevistador)
- Bonilla González , R. (1994). La Política Comercial. En E. S. Rovner, *Modernización Económica vs Modernización Social* (pág. 55). Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Camacho , P., Velilla , M., & Jaramillo , C. F. (1995). La política comercial agropecuaria del cuatrenio 1990-1994. *Planeación y Desarrollo*, 25-58.
- Coller, X. (2005). *Estudios de Caso* . Madrid : Centro de Investigaciones Sociológicas .
- Colombia. (2012). *Constitución Política de Colombia* . Bogota D.C.: Legis Editores S.A.
- Conpes. (2010). Programa de Modernización de la Economía Colombiana. *PUBLICACIONES ICESI*, 141-156.
- Fals Borda , O. (1996). *Región e Historia elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores .
- Fals Borda , O. (2000). El territorio como construcción social. *Revista Foro* , 45-51.
- Flores Enciso, L. B. (1994). Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas. *Cuadernos de Economía No 34.*, 33-55.
- García , B. (2008). Agricultura y Vida Rural . En *Colección Mediterráneo Económico* . Madrid : Cajamar Caja Rural .
- García, J. (23 de Abril de 2013). (A. Garcia, Entrevistador)
- Gómez , S. (2008). Nueva ruralidad. Fundamentos Teóricos y Necesidad de Avances Empíricos. En S. Gómez , *La Nueva Ruralidad en América Latina Avances Teóricos y Evidencias Empíricas*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gonzales, E. (1998). Neoliberalismo y el Péndulo de Largo Plazo. En S. e.-1. Lima), *Neoliberalismo y Desarrollo Humano Desafíos del Presente y del Futuro* (pág. 15). Lima: Instituto de Ética y Desarrollo Antonio Ruiz Montoya.
- González, R. B. (1994). La Política Comercial . En E. S. Rovner, *Modernización Económica vs Modernización Social* (pág. 57). Bogota D.C. : Universidad Nacional de Colombia .

- Gore, C. (2000). *The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm in Developing World Development*.
- Grammont, H. (2008). El Concepto de la Nueva Ruralidad. En S. Gómez, *La Nueva Ruralidad en America Latina*. Bogota D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Instituto Colombiano de Comercio Exterior. (1990). *Programa de Modernización de la Economía Colombiana*. Bogota D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Jaramillo, C. F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogota D.C.: Banco de la República.
- Jolly, J.-F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios*. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2010). *La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Bogota D.C.: Banco de la República.
- López, S. K. (2010). *La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Bogota D.C.: Banco de la República.
- Machado, A. (2005). Gobierno Samper 1994-1998. En A. Machado, *La academia y el sector rural*. Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2005). Políticas y modelo de desarrollo agropecuario. En A. Machado, R. Vázquez, & L. Núñez, *La academia y el sector rural 5*. Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2006). Las Políticas Y El Modelo De Desarrollo Agropecuario. En A. Machado, R. Vázquez, & L. Núñez, *La Academia Y El Sector Rural 5* (pág. 18). Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2007). La Cuestión Agraria Frente al Neoliberalismo. En L. Múnera, *La Falacia Neoliberal Crítica y Alternativas*. Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Moncayo, E. (2004). *Las Políticas Regionales*. Bogota D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogota D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, J. (2 de Mayo de 2013). (A. García, Entrevistador)
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México D.F.: Flacso-México.
- Planeación, D. N. (1991). *La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*. Bogota D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

- Reveiz, E. (1997). *El Estado como mercado, la gobernabilidad económica y política en Colombia antes y después de 1991*. Bogota D.C.: FONADE.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogota D.C: Aurora.
- Salazar, C. (2009). *Políticas Públicas y Think Tanks* . Bogota D.C.: Konrad Adenau Stiftung .
- Thoenig, J. C. (1996). *El Analisis de Las Políticas Públicas o Como Toma Decisiones el Gobierno*. Bogota D.C.: Universidad Javeriana.
- Urrutia Montoya , M., & Arteta Manrique , M. E. (2001). *Informe de Coyuntura Economica Regional de Cundinamarca* . Bogota D.C.: DANE.
- Williamson, J. (1990). *El Cambio en las Politicas Economicas de America Latina* . Ediciones Gernika .

ANEXOS

Anexo 1. Mapa Provincia Sabana de Occidente.

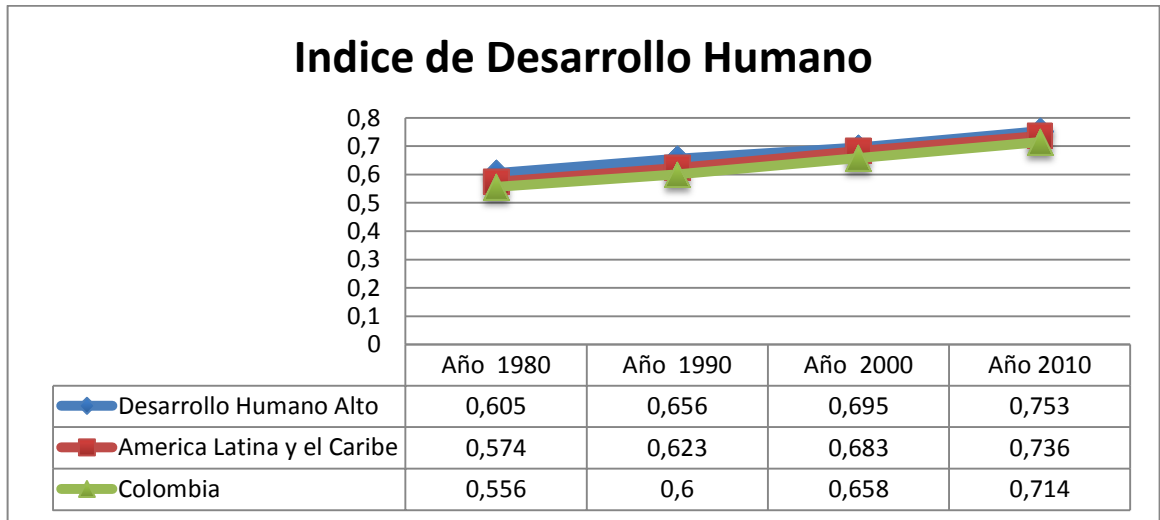


Fuente Gobernación de Cundinamarca.

Anexo 2. Tabla Resumen Autores Política Pública.

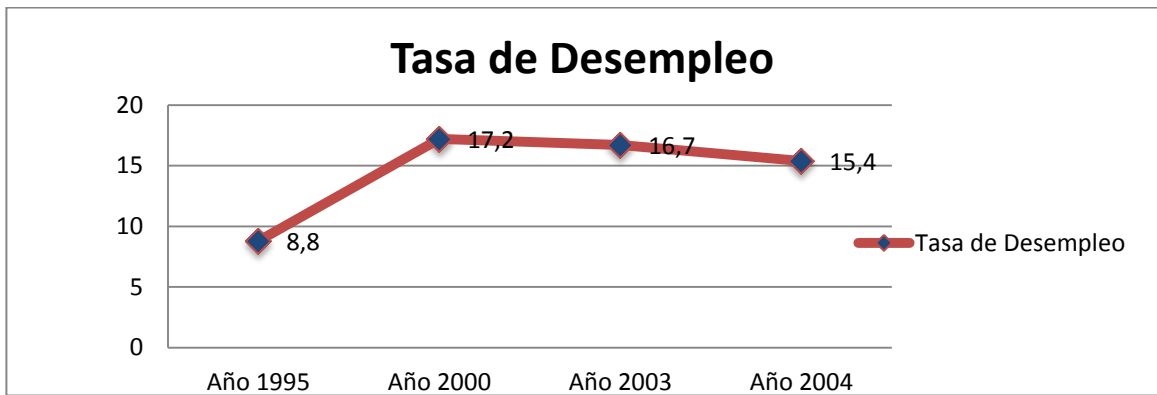
Autor	Aspecto Clave de la Política Pública
Muller	La P.P. vista como un proceso de mediación social
Parsons	Actores involucrados en el diseño de la P.P. pueden tener distintas definiciones y puntos de vista, en cuanto a la determinación de la problemática a ser tratada.
Roth	A causa de la diversidad de opiniones e intereses se generan choques de fuerzas, a partir de esto se genera una mediación dando como resultado una decisión en materia política, lo cual permite que la P.P. tome forma.
Thoenig	La selección de la problemática y por ende el fruto de la decisión tomada por el gobierno se ve representada en el diseño de la agenda pública
Salazar	Dichas P.P. pueden tener dos fines: 1.) La consolidación de un sector (ex ante) 2.) Compensar o recuperación del crecimiento o dinámica perdida de un sector (ex post)
Moncayo	Es necesario tener en cuenta el espacio geográfico y las dinámicas sociales y económicas que se producen en el lugar en el cual va a ser aplicada la política pública.

Anexo 3. Grafica Índice de Desarrollo Humano.



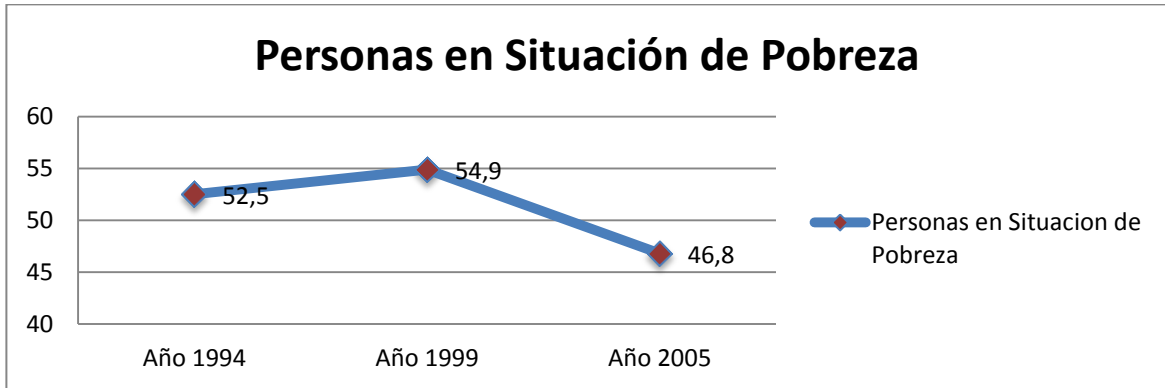
Fuente PNUD

Anexo 4. Grafica Tasa de Desempleo.



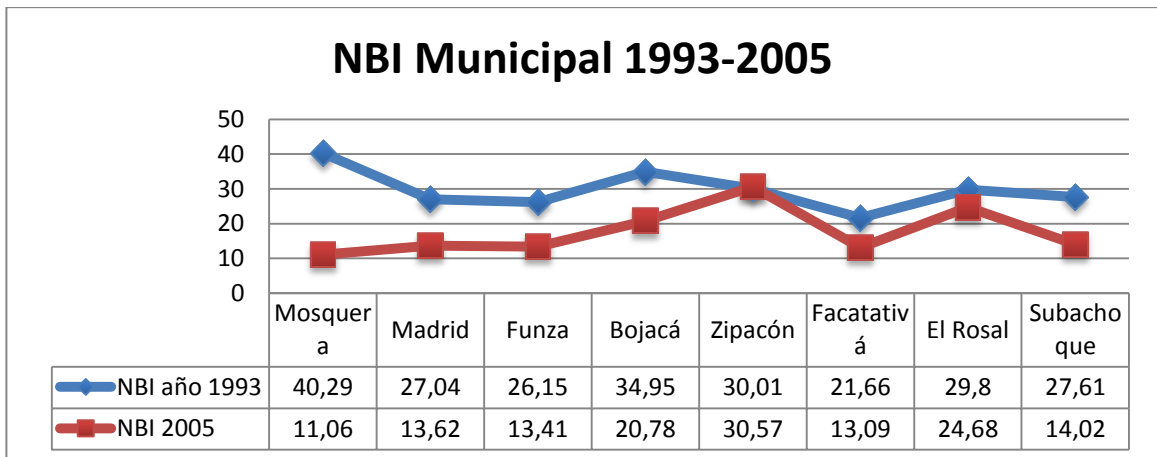
Fuente CEPAL.

Anexo 5. Grafica Personas en Situación de Pobreza.



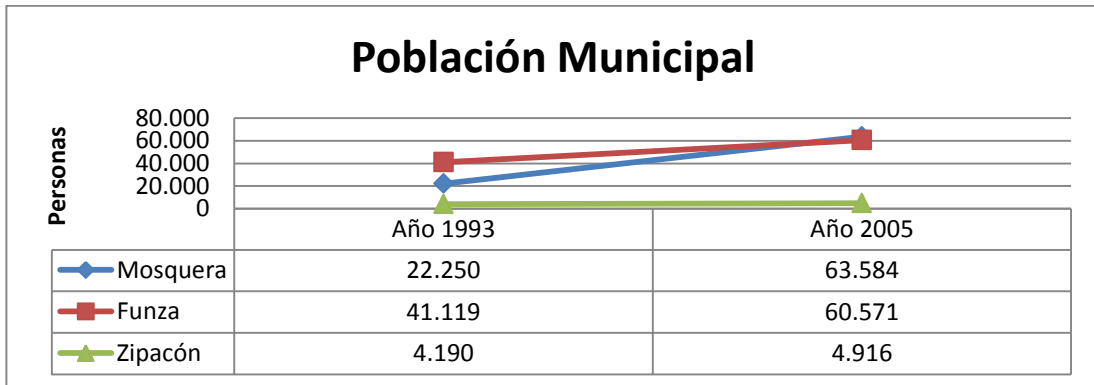
Fuente CEPAL.

Anexo 6. Grafica NBI Municipal.



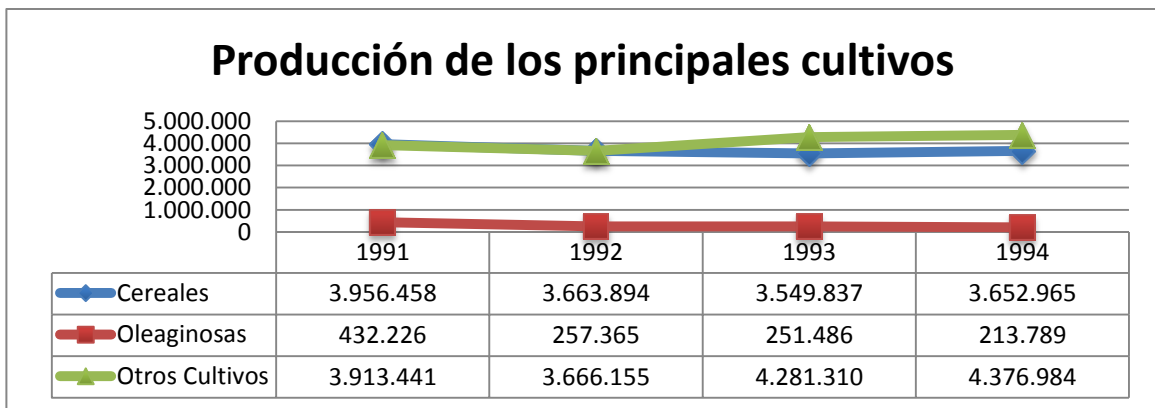
Fuente DANE

Anexo 7. Grafica Población Municipal.



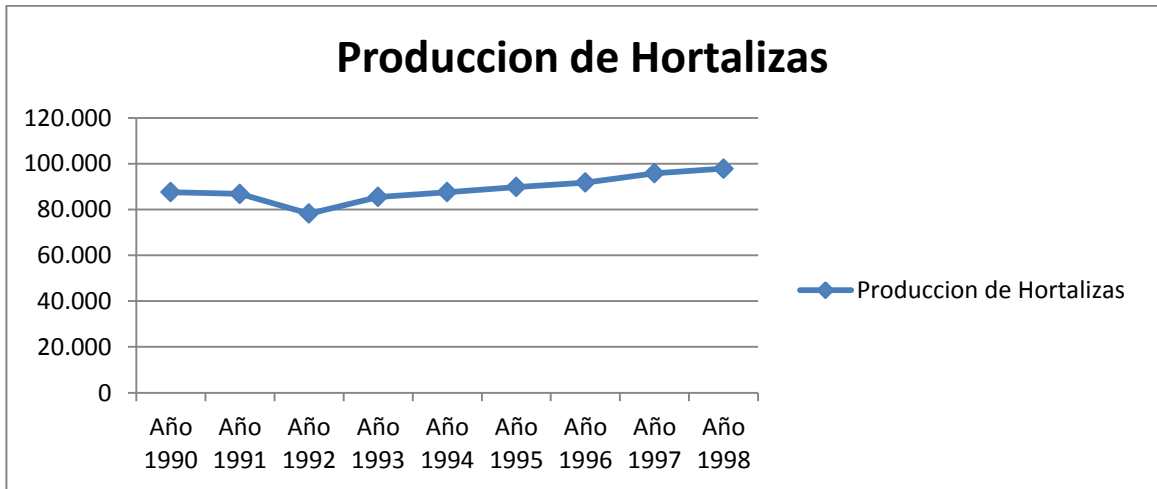
Fuente DANE

Anexo 8. Producción de los principales cultivos.



Fuente SAC (Sociedad de Agricultores Colombianos).

Anexo 9. Grafica Producción de Hortalizas en Toneladas.



Fuente SAC (Sociedad de Agricultores Colombianos).

Anexo 10. Tabla personas entrevistadas.

Nombre.	Labor.	Zona o municipio de trabajo.
Juan Ambrosio	Productor de hortalizas.	Mosquera.
Juvenal García	Productor de hortalizas.	Facatativá.
Jaime Muñoz	Trabajador de Hortalizas	Bojacá
Miguel Rincón	Trabajador de hortalizas	Zipacón

