

# **Las organizaciones gremiales del sector agrario y su influencia en la política sectorial Un análisis en el contexto de la transición económica**

**Abelardo Carrillo Urrego**

## **Introducción**

**E**n este artículo se presentan algunos de los resultados del estudio realizado sobre las organizaciones gremiales del sector agrario y la política pública en Colombia en el intervalo de tiempo comprendido entre 1962 y 1994. El momento en el que se elaboró el estudio se podría caracterizar por la tendencia a otorgarle una connotación peyorativa a los gremios y a su papel en los ámbitos de decisión de política pública, asignándoles buena parte de responsabilidad en el fenómeno que se caracterizó como “democracia restringida”, asociada a los problemas del esquema de participación inaugurado por el Frente Nacional.

Si bien, tal connotación resulta apropiada para un primer periodo histórico, el estudio da cuenta de la paulatina transformación a que se han visto sometidos todos los sectores de la economía, en especial el agrario, con la transición a un nuevo modelo económico, en cuanto a su capacidad de influir en las decisiones de política.

Haciendo uso de los elementos teóricos y metodológicos de la Sociología de las organizaciones<sup>1</sup>, analiza los elementos que caracterizan a los gremios como organizaciones y los factores asociados a esta característica, que les permiten acceder a los espacios donde se toman las decisiones de política agraria. En esta perspectiva se elabora una crítica a los más importantes estudios existentes sobre el tema y su marcado reduccionismo económico.

Por último se hace un diagnóstico de la precaria situación del sector agrario en cuanto a su participación en el Producto Interno Bruto, el tipo de empresario que lo ha dirigido, la inexistencia de políticas públicas de largo plazo que le favorezcan, aspectos que suponen una intervención urgente y decidida del Estado.

---

<sup>1</sup> A partir de las contribuciones de las escuelas francesa y norteamericana, la primera representada por Michel Crozier y Pierre Bourdieu y la segunda por Renate Mayntz, Charles Perrow y Amitai Etzioni.

## Una tesis disidente en torno a los gremios

En primer lugar, los estudios existentes<sup>2</sup>, hasta el momento, sobre los gremios, tanto del sector agrario como industrial de nuestro país, han tenido como objetivo fundamental elaborar un cuadro explicativo para dar cuenta de los factores que originaron su formación, consolidación y su papel desempeñado en los ámbitos de decisión de las políticas públicas.

En este sentido, existe un consenso al otorgarle al desarrollo económico, especialmente posterior a la segunda guerra mundial, la creación y consolidación de estas organizaciones, cuyos orígenes se remontan a las décadas del 40, 50 y 60, especialmente. Así mismo se ha establecido que éstos gremios poseen elementos propios de una racionalidad formal, una estructura burocrática y una configuración como centros de poder relativamente independientes del Estado, factores que explicarían su capacidad de influir en las decisiones de política.

De acuerdo con esta perspectiva, ha hecho carrera en algunos medios académicos y en algunos sectores de la opinión pública, la identificación de estas organizaciones, como interlocutoras válidas y eficaces, en los ámbitos propios del Estado en donde se definen las políticas públicas y la percepción de estas negociaciones de política, como el escenario propicio para el desarrollo de burocracias técnicas, configurando el campo propio de aquello que Charles Wright Mills llamaría las “élites del poder”.

Bajo estas consideraciones, la variable que explicaría la capacidad de un gremio para presionar determinadas orientaciones de política, según los estudios señalados, sería su posesión de capital económico.

Sin embargo, frente a esta caracterización, resulta pertinente lo afirmado por el sociólogo norteamericano Charles Perrow, para quien el “poder de los ricos no reside en su capacidad de comprar bienes y servicios, sino en su capacidad de controlar los fines a los que deben orientarse los inmensos recursos de las grandes organizaciones”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>Cfr. Urrutia, Montoya Miguel. Gremios, Política Económica y Democracia. Fondo Cultural Cafetero. Bogotá. 1983. Bejarano, Jesús Antonio. Economía y Poder. La SAC y el Desarrollo Agropecuario Colombiano 1871-1984. SAC – CEREC 1985. Palacios, Marco. El Café en Colombia. 1850 - 1970. Una historia económica, social y política. El Colegio de México/ El Ancora Editores. 1983. Echeverri, Uruburu Alvaro. Elites y Proceso Político en Colombia 1950-1978. Una democracia principesca y endogámica. Bogotá. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. Fondo de Publicaciones. FUAC. 1986, del mismo autor: “Elites, Clientelismo y Burocracia Estatal 1960 – 1990” editada por la Fundación Universidad Autónoma de Colombia en 1993. Rodríguez, Vargas Francisco. Las Organizaciones del sector cafetero colombiano. Revista INNOVAR, No. 7. Enero–Julio. Bogotá 1997. Larrañaga, Martha Sonia. Estado y Gremios en el proceso de desarrollo agrícola Colombiano. 1950 – 1970. Tesis de Grado. Departamento de Sociología. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 1989. Contreras Ricardo. Gremios Económicos, actores de la Paz y la Violencia en Colombia. 1978-1990. Tesis de Grado Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. 1997, etc.

<sup>3</sup> Cfr. Perrow, Charles. *Sociología de las Organizaciones*. Tercera Edición. Madrid: McGraw-Hill, 1998; p. 15.

Parafraseando a Pierre Bourdieu<sup>4</sup>, los estudios a los que se ha hecho mención, se han orientado a otorgarle una importancia fundamental al campo económico, en donde se moverían como peces en el agua estas organizaciones gremiales, por la posesión de poder económico, permitiéndoles captar al mismo tiempo, poder político. Desde esta perspectiva existiría una ley transhistórica de las relaciones entre los campos, en donde toda explicación causal quedaría reducida al campo económico, desconociendo que la sola posesión de capital económico no es la determinante en su posesión de capital en el campo político. A pesar de ser un factor necesario, no es un factor suficiente de explicación causal<sup>5</sup>.

### **Las organizaciones agrarias en las sociedades modernas**

En segundo lugar, un problema fundamental al analizar los gremios agrarios como organizaciones tiene que ver con su origen rural. Para la sociología Clásica y Contemporánea, tal como lo expresa, Renate Mayntz, “una sociedad agraria feudal no es favorable para el nacimiento de las asociaciones voluntarias, en las cuales los hombres se reúnen para perseguir de una manera consciente fines comunes”<sup>6</sup>. En esta perspectiva, la vida rural y una economía agraria de cobertura de necesidades ofrecen escasa oportunidad para la formación de organizaciones, especialmente cuando la gran masa de una sociedad está constituida por una población rural no libre, pobre y sin instrucción, donde solamente la minoría se dedicará a la formación de algunas organizaciones<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. Bourdieu, Pierre. y Wacquant. Loic. J. D. *Respuestas: Por una Antropología Reflexiva*. México: Editorial Grijalbo, 1995; p. 64.

<sup>5</sup> Algunos de los elementos de este problema ya habían sido planteados por Nicos Poulantzas en su obra *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, en términos de la posibilidad de existir clases sociales con poder económico, pero sin poder político, o clases con poder político pero sin poder económico. Para Poulantzas, lo mismo que las estructuras o las prácticas, las relaciones de poder no constituyen una totalidad expresiva simple, sino relaciones complejas y diferenciadas determinadas, en última instancia, por el poder económico. Pueden citarse numerosos ejemplos en que una clase puede ser económicamente dominante sin ser políticamente dominante, ideológicamente dominante sin serlo económica o políticamente, etc. Por lo demás, una clase puede tener capacidad para realizar intereses económicos, sin tener capacidad para realizar intereses políticos; puede tener un poder económico sin tener un poder político “correspondiente”, o también un poder político sin tener un poder ideológico “correspondiente”. Este autor cita el caso clásico de la burguesía en Inglaterra antes de 1688. Es la clase económicamente dominante, pero la aristocracia terrateniente sigue siendo la clase políticamente dominante, a pesar de la revolución de 1640. Poulantzas, Nicos. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México. Siglo XXI, 1970; pp. 137-138.

<sup>6</sup> Cfr. Mayntz, Renate. *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza, 1977; p. 22.

<sup>7</sup> Cfr. Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Edición de Johanes Winckelmann. México: Fondo de Cultura Económica, 1977; pp. 387. Es preciso recordar que cuando Max Weber se refiere al campesino, aparte de las características en cuanto a su religiosidad, lo relaciona exclusivamente en unión con la naturaleza, carácter que limita su relación con la ciudad.

En términos generales para la Sociología de las Organizaciones, el desarrollo de éstas será siempre más restringido cuando el principio de estructuración social que predomina en una sociedad sea la familia, es decir, el vínculo familiar y el hogar basado en la propiedad de la tierra, como unidades autárquicas.

Si bien es cierto esta perspectiva teórica encuentra sus fundamentos en las sociedades industrializadas, se pensaría que no tendría utilidad alguna para casos como el de los gremios agrarios de nuestro país. Desde este último sentido, se desconocería que en la conformación de estos, el campesinado productor que se asocia no es el mismo campesino tradicional, cuyas actividades económicas giraban en torno a la búsqueda de los medios de subsistencia para él y los de su familia. Estamos, al contrario, frente a un “empresario agrícola criollo” cuya articulación con los centros urbanos en términos de sus actividades económicas, es innegable. En este sentido se asemejarían, en algunos aspectos, al gran terrateniente romano definido por Weber: “que no es el del granjero que dirige por sí mismo la explotación, sino que es el hombre que vive en la ciudad, practica la política y quiere ante todo, percibir rentas en dinero. La gestión de sus bienes estaría en manos de siervos inspectores”<sup>8</sup>.

### Un modelo económico diletante

Para su consolidación este “empresario agrícola criollo” se vio favorecido por un modelo económico, que tal como lo caracterizó Jesús Antonio Bejarano<sup>9</sup> (q.e.p.d), tenía como uno de sus presupuestos el mantenimiento de bajos precios para la producción agrícola y al mismo tiempo ofrecía estímulos a la agricultura a través de un amplio dispositivo de políticas con claros propósitos compensatorios, pero principalmente encaminados a reducir costos en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología, y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales. Fue un modelo que, en términos de la economía política de la protección generó una alta sensibilidad de los productores agrícolas a las conductas institucionales, y que en muchos casos desestimuló el esfuerzo de estos mismos productores en términos de cambio tecnológico y mejoramiento de la productividad.

En este contexto, en términos de la orientación de las políticas públicas, estos empresarios se asocian y perciben la necesidad de unificar intereses a fin de ganar representación frente a los poderes públicos y de utilizar la influencia, relaciones y conocimientos de sus miembros más notables.

<sup>8</sup> Cfr. *Rural Sociology*. Max Weber as rural sociologist. Vol. II. No. 1-4. 1946. En éstos artículos se desarrollan algunos de los elementos de una de las primeras obras de Max Weber, titulada la “Decadencia de la Cultura Antigua”, de 1896. Este último aspecto también nos permitiría dar un aporte al análisis de fenómenos que han marcado, de una manera profunda el ejercicio de la política en nuestro país, como son el caciquismo y el clientelismo.

<sup>9</sup> Cfr. DNP, Ministerio de Agricultura, IICA. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad. Documentos de trabajo (versión preliminar). Bogotá: el Ministerio, 1998; p. 301.

No obstante estas organizaciones, en especial, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), cumplieron un papel determinante en la política agraria relacionada con la Reforma Agraria de nuestro país, su capacidad de influir en los ámbitos de decisión pública nos presenta una clara coyuntura.

Coyuntura caracterizada por un primer período, en el que estas organizaciones se preocupan especialmente por defender los intereses de sus afiliados, más que en ejercer funciones directamente relacionadas con el desarrollo del sector. Ejercieron funciones al influenciar las políticas del Estado, en términos de aquello que tradicionalmente se llamaban los grupos de presión, que aprovechando la debilidad del Ministerio de Agricultura, definían políticas, aspecto este, muy claro para la Federación Nacional de Cafeteros, pero no igual para las otras organizaciones, que tan sólo influyeron en la definición de muchos instrumentos de política.

En este sentido, para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, las organizaciones gremiales se dividían en especializadas y grandes. Las primeras se concentraban en ejercer presión sobre el Estado en asuntos puntuales como: a) precios internos y costos de producción; b) cifras y acceso oportuno a créditos; c) estímulos a la exportación o protección de sus mercados; d) mejoramiento de los canales de comercialización y de la asistencia técnica; e) apoyo gubernamental al fortalecimiento del gremio mismo, a través de un tributo sobre sus actividades o mediante ayuda presupuestal directa<sup>10</sup>.

Sin embargo, durante el período comprendido por las décadas del 60, 70 y buena parte de la del 80, nuestro país necesitó desarrollar su estructura moderna capitalista alrededor del sector industrial, del sector urbano y del sector exportador. Bajo esta orientación, se generó una discriminación hacia la agricultura, propiciada por la creencia basada en que este era un sector residual que debía proveer de recursos a la industrialización. Para la Misión, tal discriminación condujo a un considerable descuido respecto de las relaciones entre las políticas generales macroeconómicas, los incentivos sectoriales y el desempeño agropecuario<sup>11</sup>.

La intervención del Estado, en este contexto, asumía una importancia fundamental, tanto en la asignación de los recursos como en la acumulación interna de capital con el propósito de lograr la consolidación de un sector moderno en la economía. Pero además, mediante la aplicación de un régimen de importaciones altamente restrictivo, el gobierno nacional protegía a la industria naciente de la competencia extranjera.

Para algunos representantes de estas organizaciones, el propósito de promover “un desarrollo industrial que en sus orígenes no estuviera ligado a las necesidades y

<sup>10</sup> Cfr. Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación. El Desarrollo Agropecuario en Colombia. Tomo II. Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá. 1990.

<sup>11</sup> Cfr. Minagricultura. Departamento Nacional de Planeación. Misión de Estudios del sector Agropecuario. El Desarrollo Agropecuario en Colombia. 3 Volúmenes. Bogotá: el Ministerio; 1990; p. 565.

posibilidades de un desarrollo agropecuario, sino a las de la sustitución de importaciones de bienes de consumo”, significaba, hacer pagar a la agricultura “una industria que el Estado le montaba a sus espaldas”<sup>12</sup>.

## Los vientos neoliberales

Posteriormente, en un segundo período, caracterizado por la transición<sup>13</sup> al modelo neoliberal de desarrollo, la influencia de algunos de estos gremios en la política pública, disminuye de manera considerable, hasta su virtual eclipsamiento. El agotamiento de la primera fase del modelo de sustitución de importaciones, la pérdida de importancia del sector agropecuario en la economía nacional, así como el acuerdo de los organismos multilaterales (Consenso de Washington) sobre las nuevas políticas económicas a establecer en Latinoamérica bosquejaron el nuevo panorama de la economía internacional, que empezaba a tener una incidencia en el ámbito interno de los países.

En esta transición también cumplieron un papel esencial las modificaciones llevadas a cabo en los esquemas de política global que se fortalecieron con respecto a las políticas sectoriales. De esta manera, si bien las políticas del sector agrario pueden ser diseñadas y ejecutadas por el Ministerio de Agricultura, la financiación de las mismas depende de las disposiciones de la política macroeconómica global.

Si bien estos elementos han sido determinantes, en términos de su real influencia en los ámbitos de decisión del Estado, también es necesario examinar el precario desarrollo del sector y el tipo de “empresario” que la rige. En este sentido, de acuerdo con la Misión Rural, desde principios de la década de los setenta hasta ahora, el sector agropecuario colombiano ha registrado tasas promedio anuales de crecimiento relativamente altas. Entre 1970 y 1996 el PIB agropecuario aumentó 3,3% anual, promedio comparable a los del resto de los países de América Latina y el Caribe<sup>14</sup>.

No obstante, este optimismo es empañado por la pauta de crecimiento de la agricultura, la cual, ha mostrado una tendencia decreciente. En los años setenta el Producto Interno Bruto Agropecuario registró un aumento promedio anual de 4,6%, en los ochenta se redujo a 2,9% y hasta mediados de la década de los noventa apenas alcanza un 2,2%.

<sup>12</sup> Cfr. Ospina, Juan Manuel. Reforma Agraria: Elementos para el debate. Coyuntura Agropecuaria. CEGA. Suplemento Especial No.1; pp. 91. A.V. No. 3593. Bogotá. 1988.

<sup>13</sup> De acuerdo con Daniel Pécaut, si bien, el proyecto neoliberal significaba la reducción del Estado y cesión al mercado de las funciones que le eran propias al primero, no se puede afirmar que el rol de este, como agente económico se haya acabado. Para Pécaut, este rol era demasiado reducido para que una redefinición de sus objetivos conllevara un cambio brutal. Cfr. Pécaut, Daniel. La violencia y la transición colombiana. En: *Democracia y Reestructuración Económica en América Latina*. Gaitán, Pilar, Peñaranda, Ricardo, Pizarro, Eduardo. Comps. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: CEREC, 1996; p. 345.

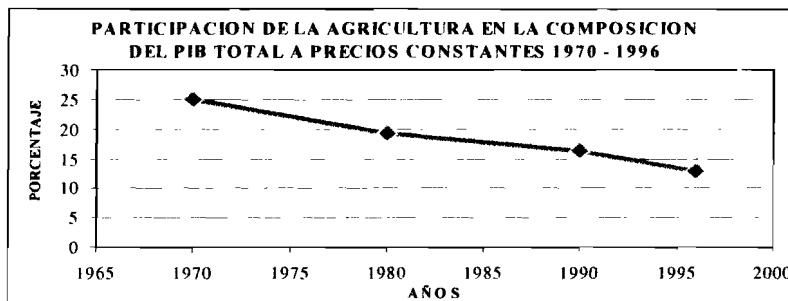
<sup>14</sup> Cfr. DNP, Ministerio de Agricultura, IICA. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad. Documentos de trabajo (versión preliminar). Bogotá: el Ministerio; 1998; p. 71.

La disminución del aporte del sector agropecuario en la formación del PIB total es más notoria si se mide a precios corrientes, pues se redujo de 25,1% en 1970 a 12,8% en 1995. Si bien esa tendencia corresponde a todo el período desde 1970, fue a partir de 1992 cuando se hizo más pronunciada, y en sólo cuatro años bajó más de cuatro puntos.

### **Composición del PIB por ramas de actividad económica a precios constantes 1970 – 1996**

<b>Conceptos</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>
1. Agricultura, caza, silvicultura y pesca.	25,09	19,36	16,24	12,81
Agropecuaria	24,14	18,52	15,42	0,00
Silvicultura	0,49	0,45	0,40	0,00
Pesca y Caza	0,45	0,39	0,42	0,00
2. Explotación de minas y canteras	1,95	2,29	9,32	5,14
3. Industria manufacturera	20,66	23,27	19,95	18,72
4. Construcción	3,97	4,72	4,95	7,19
5. Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios	0,00	0,00	0,00	0,00
Producto Interno Bruto	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y cálculos CEGA.



### **El empresario criollo**

Estos indicadores también nos permiten analizar y plantear interrogantes, en el sentido de si, este tipo de empresario que ha dirigido el sector, se ajusta al concepto tipo –ideal Weberiano, en términos de la búsqueda de una ganancia proporcionada al esfuerzo y al talento organizativo desplegado. Una ganancia no ostentosa, y del todo compatible con las creencias básicas sobre el más allá y a la cual la sanción moral la reconozca como fruto legítimo de la laboriosidad y el espíritu emprendedor. En suma una ganancia bien habida, a la luz de cualquiera de los referentes últimos de valor existentes, que comporta a su vez

un equilibrio, por precario que fuese, entre la aquendidad y lo trascendente<sup>15</sup>. O, al contrario, se trataría de empresarios cuyas ganancias han sido obtenidas mediante la especulación y siempre en la trastienda del poder?

A partir del análisis elaborado en el estudio, se pudo determinar que, sólo en algunas organizaciones gremiales de este sector, estarían expuestos los componentes de esa ascensis mundana, sin la cual es impensable la dirección de un proceso productivo propiamente moderno. Una ascensis que denota la capacidad de renuncia a bienes o ganancias que no estén en proporción al capital y al esfuerzo invertidos. Bastaría observar como los dineros del narcotráfico encontraron en el campo colombiano el escenario propicio para la ampliación de su negocio, llevando a cabo una verdadera contrarreforma agraria<sup>16</sup>.

### La política agraria: un mar de ilusiones

Así mismo, es necesario contemplar la política pública dirigida al sector, caracterizada por su visión cortoplacista, expresada en cinco reestructuraciones del Ministerio de Agricultura, fenómeno que se manifiesta en la falta de continuidad de los jefes de cartera y en una intensa rotación de personal, factores que influyen en el proceso de toma de decisiones y en la inexistencia de una memoria institucional, sobre el diagnóstico y la solución de los problemas del sector.

De esta manera, interpretaciones como la de Jonathan Hartlyn<sup>17</sup>, en términos de cómo los gremios, en especial la SAC y FEDEGAN se asociaban directamente con los grandes propietarios y con una sobrerepresentación en órganos como el legislativo, no significó, ni ha significado la existencia de políticas que permitan percibir la defensa de los intereses particulares de estas organizaciones, ni mucho menos políticas que contribuyan en algo al desarrollo del sector.

Al contrario, al examinar el curso de la legislación agraria entre 1973 y 1989, todos los proyectos importantes que han recibido aprobación en estos últimos quince años han sido iniciativa del ejecutivo.

<sup>15</sup> Cfr. Cubides, Fernando. Clase, élite y crisis en la perspectiva del filósofo. En: Arango, Luz Gabriela. Comp. La Crisis de la Socio–política Colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura. Observatorio Socio–político y cultural. Centro de Estudios Sociales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia – Fundación Social. Bogotá: la Universidad, 1997; p. 149.

<sup>16</sup> Para un análisis más amplio de estos elementos ver: Cfr. Reyes, Posada Alejandro. (1995). La Compra de tierras por narcotraficantes en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Bogotá. Machado, Absalón. La Cuestión Agraria a fines del Milenio. Bogotá: El Áncora, 1998; pp. 88–91.

<sup>17</sup> Estas relaciones fueron señaladas por Jonathan Hartlyn en su artículo “Producer associations and Policy in Colombia”. *Latinamerican Research Review*, Vol. 20 . No. 3. 1985.

- Ley 4 de 1973: sobre modificaciones a las leyes de Reforma Agraria, renta presuntiva y creación de la sala agraria en el consejo de Estado. Iniciativa gubernamental (por medio del Ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo, Conservador).
- Ley 5 de 1973: sobre estímulos a la capitalización del sector agropecuario y creación del Fondo Financiero Agropecuario. Iniciativa gubernamental (Ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo) Ponente en el senado: Indalecio Liévano Aguirre (Liberal).
- Ley 6 de 1975: por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra. Iniciativa Gubernamental (Ministro de Agricultura, Rafael Pardo Buelvas, Conservador).
- Ley 30 de 1988: sobre modificaciones a la ley social agraria. Iniciativa gubernamental (Ministro de Agricultura, Luis Guillermo Parra Dussán, Liberal).
- Proyecto de Ley 213 de 1988: por el cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, FINAGRO. Iniciativa gubernamental (Ministro de Agricultura, Gabriel Rosas Vega, Liberal)<sup>18</sup>.
- Ley 160 de 1994: Nueva ley de Reforma Agraria. (Ministro de Agricultura: Antonio Hernández Gamarra).

En esta perspectiva, los asuntos relacionados directamente con el crédito y las que se podrían llamar políticas macroeconómicas en general, han correspondido a la iniciativa del ejecutivo. Aunque la cuestión agraria ha incorporado temas nuevos como la extinción de dominio y la organización y participación campesina, además de los temas ya tradicionales sin solución, como la adquisición de tierras y las parcelaciones, el tratamiento de los Baldíos Nacionales y las colonizaciones. los proyectos presentados en el legislativo no tiene rastros de la iniciativa parlamentaria.

Remitiéndonos a la teoría de las *Public Policy*, en donde, una política puede consistir en no hacer nada, estimándose que la abstención debe ser premeditada, sería de interés relacionar esta falta de iniciativa parlamentaria con “la característica básica de la estructura de la propiedad en la última década, marcada por el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas. El reflejo de estos procesos ha sido una creciente expansión de la tierra utilizada en ganadería y pastos, fenómeno que contrasta con más de un millón de desplazados del sector rural, y una permanente presión a los colonos para que se internen en los últimos vestigios del territorio en condiciones cada vez más precarias”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. FEESCOL. Organizaciones Gremiales, Sociales y Políticas del Sector Agropecuario. Los Partidos Políticos y la Política Agropecuaria. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1989.

<sup>19</sup> Cfr. Machado, Absalón. Op. Cit. pp. 55-56.

Todo indica, en primer lugar, que ni en el modelo protecciónista, ni en el de apertura, “el Estado Colombiano ha logrado definir y consolidar lo agrario como estratégico”<sup>20</sup>, en el marco de un modelo de desarrollo capitalista que articule la estructura productiva interna al mercado externo y que absorba y amortigüe por medio de medidas de política económica, los ciclos del mercado internacional.

En este panorama y en segundo lugar, que la política pública dirigida al sector ha tenido poca importancia, aspecto que se manifiesta en la debilidad institucional y técnica y en la alta rotación y escasa duración en el cargo que ha caracterizado a los ministros de esta cartera, como resultado de la tradicional utilización de los cargos públicos para premiar favores de diversa índole.

Esta debilidad institucional, asociada a la ausencia de objetivos (propósitos) generales para el desarrollo del sector, que orienten y enmarquen las iniciativas departamentales y municipales, propias de un proceso de descentralización, han llevado a una carencia de regulación y corresponsabilidad en torno al uso y resultados de los fondos parafiscales, de los que algunas de las organizaciones gremiales son beneficiarias.

Por último, si bien quedó demostrado que las organizaciones gremiales del sector perdieron su capacidad de influir en las políticas públicas, dadas las condiciones del modelo económico y la drástica reducción en la generación de divisas, algunos de sus “empresarios” se ajustan a las características propias de una mentalidad rentística<sup>21</sup>, aprovechando su posición privilegiada en la estructura económica y política.

## Referencias

84

- AGUILAR V, Luis F. (Comp.) *El Estudio de las políticas Públicas*. 4 Tomos. México: Porrúa, 1992.
- ARANGO, Luz Gabriela. (Comp.) *La Crisis Sociopolítica Colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Observatorio socio–político y cultural. Centro de Estudios Sociales CES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia – Fundación Social. Bogotá: la Universidad, 1997.
- BEJARANO, A. Jesús A. *Economía y Poder. La SAC y el desarrollo agropecuario Colombiano 1871-1984*. Bogotá: SAC, 1985.
- BOURDIEU, Pierre y Wacquant, Loic J. D. *Respuestas: Por una Antropología Reflexiva*. México: Grijalbo, 1995.

<sup>20</sup> Cfr. Machado, Absalón. Op. Cit. p. 31.

<sup>21</sup> El rentismo consiste en la reproducción de prácticas impuestas de facto por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política y económica del país, para la satisfacción egoísta y excluyente de intereses propios a costa de los intereses del resto de la población y sin una retribución a la sociedad que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio. Garay, Luis Jorge. *Construcción de una nueva Sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo y Revista Cambio, 1999; p. 10.

- CROZIER, Michel. *El Fenómeno Burocrático*. Segunda edición. Buenos Aires: Amorrortu, 1974, 2 Vols.
- ETZIONI, Amitai. "Dual Leadership in Complex Organizations". En *American Sociological Review*, Volume 30, Issue 5 (Octubre, 1965).
- ETZIONI, Amitai. *La Sociedad Activa. Una teoría de los procesos societales y políticos*. Biblioteca de Ciencias Sociales. México: Aguilar, 1980.
- FESCOL. *Organizaciones Gremiales, Sociales y Políticas del sector Agropecuario. Los Partidos Políticos y la Política Agropecuaria*. Bogotá: FESCOL, 1989.
- GARAY, Luis Jorge. *Construcción de una Nueva Sociedad*. Libros de la Mesa No.2. Bogotá: Tercer Mundo, 1999.
- HARTLYN, Jonathan. "Producer Associations and Policy in Colombia". En: *Latin American Research Review*, Vol. 20, No. 3. 1985.
- MACHADO, Absalón. *La Cuestión Agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora, 1998.
- MAYNTZ, Renate. *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza, 1977.
- MENY, Ives y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- MILLS, Charles Wright. *La Elite del Poder*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- PERROW, Charles. *Sociología de las Organizaciones*. Tercera Edición. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- POULANTZAS, Nicos. "Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno". *Cuadernos de Pasado y Presente*. No. 48, s.f.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder Político y Clases Sociales en el estado capitalista*. Segunda Edición. México: Siglo XXI, 1970.
- VILAS, Carlos M. *Estado y Políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas*. Universidad Autónoma de México. México: Nueva Sociedad, 1995.
- WEBER, Max. *Ensayos de Sociología Contemporánea*. Barcelona: Planeta, 1985.
- WEBER, Max. *La Ética Protestante y el espíritu del Capitalismo*. Traducción de Luis Legaz Lacambra. Buenos Aires: Hyspamerica. 1985. Biblioteca de Ciencias Sociales.

**Abelardo Carrillo Urrego**  
Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia