LA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA Y TIERRAS EN COLOMBIA

ESBOZO DE UNA MEMORIA INSTITUCIONAL



INFORME DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA

Centro Nacional de Memoria Histórica

Centro Nacional de Memoria Histórica

Esbozo de una memoria institucional
La política de reforma agraria y tierras en Colombia

Absalón Machado C.

Bogotá, septiembre de 2013

ESBOZO DE UNA MEMORIA INSTITUCIONAL
LA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA Y TIERRAS EN COLOMBIA

Director General Centro Nacional de Memoria Histórica
Gonzalo Sánchez Gómez

Coordinador de la investigación
Absalón Machado Cartagena

CONSEJO DIRECTIVO
CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA

Presidente
Gabriel Vallejo
Director Departamento para la Prosperidad Social

Mariana Garcés
Ministra de Cultura

María Fernanda Campo Saavedra
Ministra de Educación Nacional

Alfonso Gómez Méndez
Ministro de Justicia y del Derecho

Paula Gaviria Betancur
Directora Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

Félix Tomás Bata Jiménez
Blanca Berta Rodríguez Peña
Representantes de organizaciones de víctimas

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA

Gonzalo Sánchez Gómez
Director General

Asesores de Dirección
Andrés Fernando Suárez, María Emma Wills Obregón, Patricia Linares Prieto, Paula Andrea Ila, Luz Amanda Granados Urrea, Doris Yolanda Ramos Vega, César Augusto Rincón Vicentes

Directores Técnicos

Martha Angélica Barrantes Reyes
Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica

Álvaro Villarraga Sarmiento
Dirección Acuerdos de la Verdad

Ana Margoth Guerrero de Otero
Dirección de Archivos de Derechos Humanos

Juan Carlos Posada González
Dirección de Museo de la Memoria

Sonia Stella Romero Torres
Dirección Administrativa y Financiera

Adriana Correa Mazuera
Coordinación Equipo de Comunicaciones

Esbozo de una memoria institucional.
La política de reforma agraria y tierras en Colombia

ISBN:

Primera edición: noviembre de 2013

Número de páginas: 208 páginas
Formato: 15x23 cm

Corrección de estilo:
Hernando Salazar

Diseño y diagramación:
Imprenta Nacional de Colombia

Fotografía:
Portada: © John Jairo Rincón García

Impresión:
Imprenta Nacional de Colombia

© Centro Nacional de Memoria Histórica
Carrera 6 Nº 35 – 29
PBX: (571) 796 5060
comunicaciones@centrodememoriahistorica.gov.co
www.centrodememoriahistorica.gov.co
Bogotá D.C. – Colombia

Impreso en Colombia. *Printed in Colombia*
Queda hecho el depósito legal.

Cómo citar:
Centro Nacional de Memoria Histórica. Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

Este informe es de carácter público. Puede ser reproducido, copiado, distribuido y divulgado siempre y cuando no se altere su contenido, se cite la fuente y/o en cualquier caso, se disponga la autorización del Centro Nacional de Memoria Histórica como titular de los derechos morales y patrimoniales de esta publicación.

Contenido

Introducción 9

Capítulo 1. Relación entre política de reforma agraria, tierras y desarrollo rural 13
1.1. Reforma agraria 13
1.2. Política de tierras 17
1.3. El desarrollo rural 18

Capítulo 2. Las políticas sin una historia elaborada 23
2.1. Historia de las políticas 23
2.2. Las compilaciones 29

Capítulo 3. El contexto de las políticas 33

Capítulo 4. Justificaciones de la reforma agraria 45

Capítulo 5. Las visiones sobre el problema de tierras y los procesos reformistas 57

Capítulo 6. Evaluaciones de las políticas 73
6.1. Los intentos por evaluar las políticas 74
6.2. Cuestionamiento a las políticas 84

Capítulo 7. Propuestas de políticas hasta el 2010 97

Capítulo 8. De la restitución de tierras a los acuerdos de La Habana... 109
8.1. La atención a las víctimas del conflicto: la restitución de tierras 109
8.2. La ley 1448 de Víctimas 121
8.3. El Grupo de Memoria Histórica y el Centro de Memoria Histórica 131

Capítulo 9. El actual debate agrario 137
9.1. El proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural 138
9.2. El Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD 146
9.3. Continúa la discusión desde La Habana y el Foro Agrario 149
9.4. Los acuerdos de La Habana reafirman una política de desarrollo agrario integral 163
9.5. Otros aportes al debate en la coyuntura actual 166
9.6. Las propuestas campesinas durante el paro agrario.. 176

ANEXO 179
Bibliografía 191

Esbozo de una memoria institucional La política de reforma agraria y tierras en Colombia[1]

Introducción

Una revisión de los trabajos elaborados en el período 1960-2013 sobre la reforma agraria y las políticas de tierras muestra una carencia casi absoluta de intentos de elaborar un balance sobre el tema. Ello es quizás el resultado de la inexistencia de grupos de investigación especializados en esa temática, dedicados a realizar de manera sistemática el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas agrarias. Los estudios y documentos diseñados por los investigadores de antiguo Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) durante los años ochenta del siglo XX podrían ser una excepción a esa falta de interés de las entidades de investigación por esa problemática.

La memoria de las políticas públicas hace parte de la memoria histórica del conflicto armado interno en Colombia. Proceso que deberían conocer todos los actores involucrados, incluyendo el Estado y sus organismos centrales y regionales. Existe un alto riesgo de equivocarse en materia de política pública, si no se consideran las experiencias, visiones y conceptos del pasado de la acción pública. Ese riesgo lo corren el Estado, las mismas

[1] Este es una versión modificada, ampliada y actualizada de un trabajo elaborado en el año 2009 para el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, que se tituló "Un estado del arte sobre la política de reforma agraria y de tierras en Colombia". Dicho estudio contó con el apoyo del Programa MIDAS.

organizaciones y actores demandantes de las políticas, así como las entidades colaterales que complementan acciones estatales y privadas. Ese conocimiento puede permitir a las víctimas del conflicto acercarse al Estado y reclamar políticas de tierras que eviten la repetición de los hechos violentos, el despojo de tierras, las falencias administrativas, la corrupción y las inconsistencias de las políticas.

Este intento de realizar un balance sobre los debates y acciones públicas sobre la reforma agraria y la tierra es un insumo básico para el análisis de las políticas en el período señalado. También facilita sugerir elementos e instrumentos que permitan acciones públicas eficaces para ayudar a modificar efectivamente la estructura agraria actual y superar los conflictos generados a su alrededor.

Este trabajo está articulado con los ejes del despojo de tierras y el desplazamiento forzado, la evolución de la estructura agraria durante el conflicto y los efectos generados por ellos sobre el movimiento campesino y la organización de los pobladores rurales, así como con las modificaciones del paisaje agrario y el ordenamiento de los territorios. Estos cuatro ejes hacen parte del proyecto tierra/conflicto que inició el Grupo de Memoria Histórica, pero este documento no pretende analizar la evolución de las todas las políticas implementadas y en ejecución sobre esos temas. Con pocas excepciones, tampoco busca elaborar opiniones del autor sobre los planteamientos hechos por los diferentes autores.

Esta revisión tiene como finalidad identificar las visiones de autores seleccionados sobre la manera como el Estado ha manejado el problema de tierras y su percepción sobre los efectos de esa intervención en la problemática rural y sus conflictos. También se recogen las principales propuestas de políticas de tierras desde ley 135 de 1961, sobre reforma agraria, hasta mediados del año 2013.

Sobre la reforma agraria, la política de tierras y el desarrollo rural existen innumerables artículos de prensa y de revistas, declaraciones gremiales, propuestas de proyectos de ley, planteamientos de las organizaciones campesinas, sociales y políticas, y elaboraciones recientes de los grupos armados derivadas de los diálogos en La Habana. En general, ese tipo de documentos no se incluyen en esta revisión, excepto los que por su trascendencia es necesario tener en cuenta en los debates públicos actuales.

De otra parte, no se incluyen aportes o trabajos regionales, excepto los conocidos en revistas de circulación nacional. Igualmente se excluyen los referentes de la abundante literatura internacional sobre la reforma agraria, exceptuando algunos documentos provenientes de entidades internacionales sobre el caso colombiano. Tampoco se incorporan análisis o presentaciones de las normas jurídicas que sustentan las políticas, excepto algunas que por su relevancia es necesario registrar.

El documento se organiza en nueve capítulos, que se inician con las relaciones entre la reforma agraria, la política de tierras y el desarrollo rural, que simplemente recuerdan al lector unas diferencias necesarias para entender el ámbito de este esbozo de políticas. Continúa con algunos antecedentes y los contextos para luego ubicar temas específicos, como las razones o justificaciones de la reforma agraria; las visiones sobre el problema de tierras y los procesos reformistas; las evaluaciones de las políticas; las propuestas de políticas hasta el año 2010 y un relato sobre las políticas de restitución de tierras y los debates más contemporáneos sobre el tema de tierras que contempla las propuestas que vienen de las conversaciones de paz en La Habana. La forma como están tratados los diferentes temas da lugar a la pérdida de algunos detalles de interés para los lectores. Por ello se recomienda acudir a los textos citados, los cuales se han seleccionado mediante una cuidadosa revisión de la bibliografía existente.

Capítulo **1**

Relación entre política de reforma agraria, tierras y desarrollo rural

Buena parte de los documentos referenciados hace alusión a la marcha, vicisitudes y resultados de la reforma agraria. Pocos mencionan la política de tierras, pues se da por entendido que ella hace parte de la primera. Para delimitar el ámbito de este documento es necesario aclarar algunas diferencias conceptuales entre reforma agraria, desarrollo rural y política de tierras.

1.1 Reforma agraria

Aunque es fácil encontrar diferencias en el concepto de reforma agraria, a mediados de los años sesenta del siglo XX existía una aproximación de consenso sobre ese término, basada en autores latinoamericanos. Como antecedente, otros académicos e investigadores del mundo desarrollado habían avanzado conceptos que fueron referentes obligados de la discusión en América Latina. Es el caso de Doreen Warriner, quien había señalado que "en el uso corriente, reforma agraria generalmente significa la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas" [Warriner, 1957]. Thomas F. Carrol compartía el criterio de Warriner e indicaba que "El sistema de propiedad rural es el problema central de la reforma agraria", y señalaba que si la reforma se practicaba con seriedad, implicaba un cambio radical del derecho de propiedad, de los ingresos y de las posiciones sociales [Carrol, 1965].

Más tarde, Dorner sintetizó la concepción prevaleciente sobre las reformas agrarias de los cincuenta y los sesenta, que permeó las discusiones en el caso colombiano. Puntualizó que la reforma significaba un cambio y una reestructuración del régimen de

tenencia de la tierra, en un intento de hacerlo compatible con las necesidades generales del desarrollo económico. Indicaba que en las sociedades no industrializadas el régimen de tenencia de la tierra constituía un reflejo de las estructuras y relaciones de las clases sociales y que, por tanto, su reestructuración implicaba cambios en las posiciones del poder político, social y económico de los diversos grupos sociales.

Dorner expresa el concepto más conocido entonces sobre la reforma agraria: "Toda reforma agraria consiste fundamentalmente en una serie de cambios sustanciales y deliberados en el régimen de tenencia de la tierra, o sea, en la propiedad y control de los recursos de tierra y agua" [Dorner, 1972].

La modificación del sistema de tenencia de tierras ha sido el punto vertebral de la reforma agraria. Fue quizás Solon Barraclough quien precisó el concepto de tenencia de la tierra, en los siguientes términos:

> "Tenencia de la tierra significa las relaciones legales o tradicionales entre las personas que ejercen derechos sobre el uso de la tierra. El término se utiliza en un sentido amplio para incluir los derechos de todos aquellos que mantienen algún interés en la tierra, tales como propietarios, ocupantes, trabajadores agrícolas, y personas e instituciones que prestan dinero a los agricultores, e incluye también la división de derechos entre la sociedad y las personas individualmente" [Barraclough, 1968].

Carrol, Chonchol, Barraclough, García y otros analistas latinoamericanos concordaban, como señala Delgado en el prólogo a Las Reformas Agrarias en América Latina [Delgado, 1965, 13-14], en que:

> "Reforma agraria es la acción de los poderes públicos dirigida a lograr la redistribución de los recursos productivos; lo anterior conlleva la redistribución del ingreso y del poder político, además del

mejoramiento del status social en beneficio de la población rural. Estas metas se alcanzan en algún grado a través de la ejecución de un conjunto de medidas dirigidas a lograr:

a) la apertura rápida y masiva de la accesibilidad a los recursos productivos (tierra, agua, capital) para una parte significativa de la población agrícola activa, y

b) la abolición drástica de la servidumbre en las relaciones laborales, lo que requiere ser garantizado mediante controles efectivos. Como un corolario, debería obtenerse una mayor remuneración de la fuerza de trabajo bajo formas de salariado, junto con el establecimiento o mejoramiento de los servicios de seguridad social campesina".

Buena parte de la discusión conceptual sobre la reforma agraria en América Latina se le debe a Antonio García Nossa, quien fundamentó sus conceptos en una visión y análisis riguroso y científico de la realidad social y política de las áreas rurales y del problema de la tenencia de la tierra en el continente. En uno de sus trabajos, García [1967, 20-21] define la reforma agraria como "una estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional, por medio de un repertorio de factores: la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político; la formación de un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al marco real de los recursos y de los objetivos estratégicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas y la articulación de este gigantesco proceso de cambio a la estrategia general de desarrollo de la sociedad latinoamericana". Con base en este criterio clasificó las reformas agrarias en estructurales, convencionales, y marginales, según el grado de transformación de la estructura agraria, social y política.

Entre los aportes de García conviene mencionar la distinción que realiza entre las reformas históricas y los modelos operacionales de la reforma [García, 1982]. Al respecto señalaba:

> "Un modelo operacional es un método coherente para la acción sobre una realidad específica, a diferencia de un modelo teórico (que es un repertorio de elementos ordenados sistemáticamente de acuerdo con factores de racionalidad abstracta y no referidos a una cierta sociedad y a un cierto proyecto de transformación) o de un tipo histórico de reforma agraria, que expresa de la manera como se han producido unos ciertos procesos económicos, sociales y políticos ocurridos en un cierto contexto de tiempo y espacio, tal como se lo ha examinado anteriormente" [García, 1982, 121].

En sus palabras, el modelo operacional es un proyecto para la acción –un modo sistemático de abordar el problema de transformar la realidad- en tanto que el tipo histórico es un modo de ver, ordenar y comprender una realidad que ya ha pasado. Y termina afirmando algo que no debe perderse de vista: "En cuanto proyecto para la acción, el modelo operacional exige conocer y comprender el contexto espacial e histórico de la sociedad en que se implanta y las condiciones específicas de funcionamiento de la economía de mercado" [García, 1982, 121]. Y advierte que los modelos operacionales se proyectan en sociedades concretas y, por lo tanto, están o pueden estar encuadrados dentro de algunos de los tipos históricos de reforma agraria y desarrollo rural[2].

Michael Lipton revisó los procesos de reforma agraria en los países en desarrollo y ratificó recientemente el concepto clásico sobre la reforma agraria de la siguiente manera: "We define land reform as legislation intended and likely to directly redistribute ownership of, claims on, or rights to current farmland, and thus to benefit the poor by raising their absolute and relative status, power, and/or income, compared with likely situations without the legislation" [Lipton, 2009, 328].

[2] García propone tres tipos de modelos operacionales: uno de máxima escala con proyecciones; un modelo de nivel intermedio fundamentado en la integración de un sistema de agricultura asociativa, en la ampliación de las bases sociales de sustentación del capitalismos de Estado; y un modelo operacional de nivel primario en el que el proceso de reordenamiento de la estructura agraria se inicia en áreas críticas de reforma agraria y colonización. Ver detalles en su obra Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina [García, 1982].

"Nosotros definimos reforma agraria como la legislación que intenta y probablemente logre redistribuir la propiedad y solucionar los reclamos o derechos sobre la propiedad de la tierra y además beneficia a los pobres, elevando su estatus absoluto y relativo, su poder y o su ingreso, comparado con lo que pasaría si no hubiera esa legislación".

En una óptica más actual, podría decirse que la reforma agraria es una política que busca transformar las estructuras agrarias convertidas en un obstáculo al desarrollo económico, social y político de las áreas rurales y de la sociedad en general. Esa política desata procesos transformadores de las relaciones de poder construidas sobre la propiedad de la tierra, permitiendo a los campesinos sin tierra o con poca tierra acceder a los recursos productivos, a la vez que abre las vías del ascenso social y el desarrollo de la democracia en el campo. La reforma agraria así concebida cambia la estructura agraria y por tanto la problemática rural y sus relaciones con la sociedad urbana y la sociedad en general. Por lo tanto, es un proceso que involucra a toda la sociedad.

1.2. Política de tierras

A diferencia de la reforma agraria, la política de tierras se ha concebido tradicionalmente de manera más restringida, aunque en una visión más integral está comprendida en ella. Se refiere al manejo del recurso tierra y los factores de producción que le son complementarios (agua, capital, medio ambiente), sin llegar a tocar directamente, como objetivo sustancial, las relaciones de poder construidas sobre la tenencia de la tierra.

Involucra acciones de afectación de la tenencia de la tierra, el riego, la infraestructura, el desarrollo del mercado de tierras, las garantías y la administración de los derechos de propiedad, el saneamiento de títulos, el registro de la propiedad, la tributación sobre la tierra, los conflictos en el uso del suelo, la regulación de la inversión

extranjera en tierras, el manejo de los baldíos y la recuperación de los suelos deteriorados. En una concepción más moderna, la política de tierras podría abarcar acciones de ordenamiento territorial encaminadas a un uso adecuado del suelo y la demarcación de áreas no utilizables en la actividad productiva.

La distinción entre los dos conceptos (reforma agraria y política de tierras) puede estar en el factor de redistribución de la propiedad como proceso político que corresponde a la reforma agraria y no tanto a una política de tierras. Esta última tiene una concepción más restringida a problemas de carácter económico e institucionales relacionados con el uso del recurso y los derechos de propiedad, mas no a los procesos de redistribución del recurso y la afectación de las relaciones de poder y, por tanto, al cambio de la estructura social rural. Pero no pueden desconocerse los efectos sociales y políticos de una política de tierras cuando se le concibe de una manera integral.

Un ejemplo notorio de una política de tierras es el presentado en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura en el año 2012. Asímismo, los enunciados iniciales de los acuerdos para la terminación del conflicto armado que se han alcanzado en La Habana estarían más en el ámbito de una política de tierras integral que de una reforma agraria clásica que transforme las relaciones de poder y disminuya apreciablemente los índices de Gini de tierras, es decir, que avance de manera sustancial y profunda en la redistribución de la propiedad rural [Mesa de Conversaciones, 2013].

1.3. El desarrollo rural

El desarrollo rural en su concepción tradicional es un proceso mucho más amplio que la reforma agraria y la política de tierras, pero éstas hacen parte de una visión integral del desarrollo. De acuerdo con López Cordovez [1991], puede concebirse como:

> "El concepto de desarrollo rural integral (DRI) implicó la definición de objetivos múltiples: crecimiento de la producción y productividad, mejoramiento social y formación de capital físico; implicó también tratar de integrar componentes funcionales desconectados o poco relacionados entre sí, pero que tenían como característica común que todos ellos implicaban inversiones para apoyar el proceso productivo agrícola, para establecer servicios técnicos y sociales y para expandir la infraestructura física y social; finalmente implicó la necesidad de hacer arreglos institucionales y de establecer una rutina de coordinación, en un contexto de participación de los beneficiarios, entre los diversos organismos sectoriales, a los que se asignaría la responsabilidad de intervenir en la ejecución de los programas y\o proyectos DRI" [López Cordovez, 1991].

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en su Programa III de Desarrollo Rural, se aproximó a una concepción holística del desarrollo rural, entendiéndolo como:

> "el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente campesinas, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta de un conjunto de intervenciones tanto públicas como privadas, donde los empresarios deben jugar un papel relevante" [Chiriboga, 1991].

Desde mediados de los años noventa del siglo XX se ha discutido el concepto de desarrollo rural en América Latina dentro de la visión de nueva ruralidad [Pérez y Farah, 2004]. De esa manera se ha avanzado en una visión más amplia, integral y sistémica del desarrollo rural, derivando conceptos en boga como el de desarrollo territorial rural [Schejtman y Berdegué, 2004; Damiani, 2008].

El concepto de desarrollo rural con enfoque territorial ha sido recogido por el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que en su artículo 2 lo define

como "el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se debe llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo".

Esta concepción se deriva a su vez del presentado por Schejtman y Berdegué [2004, 30], quienes atinan a definir el Desarrollo Territorial Rural (DTR) así:

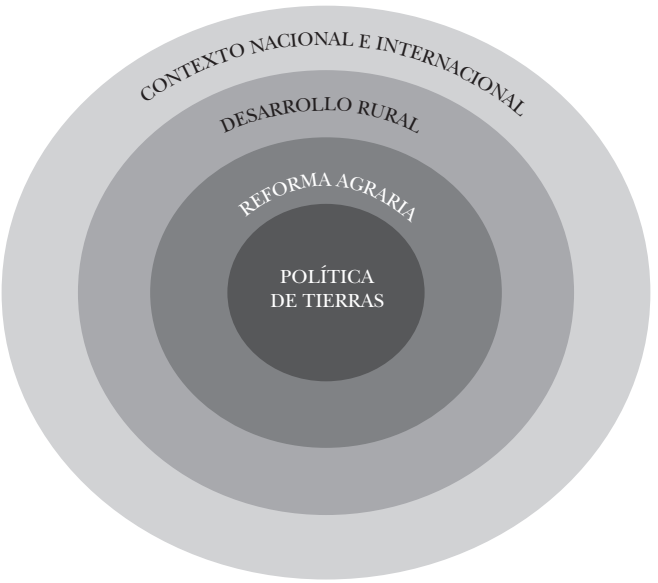
> "como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural" […] "La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. […] El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva".

En síntesis, una definición más comprehensiva podría ser esta: el desarrollo rural se concibe como un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las sociedades rurales locales, que, con la participación de los distintos actores sociales, permite diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural. Para que dicho proceso se perfile de manera integral y genere dinámicas continuas de transformación, se

requiere un desarrollo institucional como proceso básico para la transformación estructural de las sociedades locales.

La reforma agraria debe inscribirse y hacer parte de una estrategia de desarrollo rural para que pueda alcanzar sus objetivos y ayudar a una verdadera transformación de la vida rural; y lo mismo atañe a la política de tierras. Pero, además, una estrategia de desarrollo rural debe hacer parte de una más general sobre desarrollo económico y social. Es decir, no tiene sentido postular un modelo de desarrollo rural por fuera o en contradicción con un modelo general de desarrollo de la sociedad, pues lo rural no es independiente de lo urbano ni de la sociedad en general y tampoco es autónomo para decidir sus propias políticas. El gráfico 1 expresa las relaciones y ámbitos de las políticas en el entendido de que ellas se inscriben en un modelo de desarrollo determinado para la sociedad.

Gráfico 1. Relaciones en la política agraria



Capítulo 2.

Las políticas sin una historia elaborada

No existe una elaboración histórica completa y sistemática sobre las políticas de reforma agraria y de tierras en Colombia. La historia de esas políticas es una tarea pendiente para la academia de ciencias sociales.

2.1. Historia de las políticas

Un grupo reducido de autores hace un recuento histórico de la política de tierras y de reforma agraria. Estos estudios no son realmente una historia de las políticas, sino más bien relatos, unos más analíticos y otros descriptivos, de lo que el Estado ha hecho en el manejo del problema de tierras. Para considerarlos como historia hubiera sido necesario que los responsables hubieran seguido los enunciados que se hicieron en el Taller de Historia "El oficio que amamos", donde se indica que "No hay una buena historia sin un proceso previo de investigación que contemple al menos tres cuestiones: la reflexión, el método y la ideología" [Corral, et al., 2006, 123]. No sólo se trata de narrar acontecimientos, también de sugerir ideas y reflexiones, interpretar los textos y documentos, interrogarlos y saber transmitir al lector lo encontrado de una manera adecuada, como se indica en ese Taller.

Estos recuentos históricos tienen otro inconveniente, no cumplen con la norma expresada por Bloch: "en una palabra, un fenómeno histórico nunca puede ser explicado en su totalidad fuera del estudio de su momento. Esto es cierto para todas las etapas de la evolución" [Bloch, 2006, 39]. Tal vez los trabajos de LeGrand, Machado, Arango, Palacios, Kalmanovitz y López se acerquen a esta condición. Y para dar una idea mejor de porqué en la literatura seleccionada no se encuentra un verdadero análisis

histórico de las políticas de tierras, basta repasar este enunciado de Marc Bloch:

> "Sería un gran error pensar que los historiadores deben adoptar en sus investigaciones un orden que esté modelado por el de los acontecimientos. Aunque acaben restituyendo a la historia su verdadero movimiento muchas veces pueden obtener un gran provecho, si comienzan a leerla, como decía Maitland "al revés". Porque el camino natural de toda investigación es el que va de lo mejor conocido, o de lo menos mal conocido, a lo más oscuro. […]. Agréguese que de proceder mecánicamente de atrás adelante, se corre siempre el riesgo de perder el tiempo buscando los principios o las causas de fenómenos que la experiencia revelará tal vez como imaginarios" [Bloch, 2006, 49].

La excepción de los estudios seleccionados es el de Catherine LeGrand, que analiza las políticas de asignación de baldíos y titulaciones de tierras entre 1850-1950 y realiza un relato de la conformación de la propiedad rural, sus conflictos y modalidades [LeGrand, 1988]. Estos aspectos los combina con la legislación relevante en cada período. Por ejemplo, su análisis de la ley 200 de 1936 es característico del tipo de estudios sobre la historia de las políticas sobre tierras. También podrían incluirse varios trabajos de Marco Palacios, que se refieren a antecedentes para las políticas públicas y la posición de algunos actores frente a ellas, especialmente el libro *¿De quién es la tierra?* [Palacios, 2011], que se refiere a las discusiones sobre la propiedad, la política y las protestas campesinas de los años treinta.

En este grupo de acercamientos a la historia puede incluirse el trabajo de Machado que presenta, para un período corto, los avatares y resultados de la política de reforma agraria en el período 1962-1984 [Machado, 1984]. En este texto se comentan los postulados de la reforma como una estrategia de desarrollo, las estrategias seguidas en la legislación que arranca en 1961 hasta fines de los setenta. Igualmente, el estudio contiene las realizaciones

del Instituto Colombiano de la Reforma Agradia (Incora) hasta 1980 en cada uno de los programas que emprendió con base en información sobre las inversiones y los gastos realizados año por año, al estilo de una evaluación de resultados.

Darío Fajardo [1983] también hace una síntesis histórica de las principales políticas agrarias desde los años veinte del siglo pasado, haciendo énfasis en reforma agraria y en la búsqueda de soluciones al problema agrario. Relaciona las políticas con la problemática de cada una de las etapas históricas hasta comienzos de los años ochenta, para lo cual anota que el panorama era una crisis agraria no resuelta, fundamentada en el monopolio de la tierra y la dependencia tecnológica de las transnacionales. Indica al respecto que la solución pasa por cambios sustanciales en la estructura de la tenencia y uso de la tierra, en las relaciones con las empresas internacionales que suministran insumos a la agricultura, y la modificación de las relaciones entre capital y trabajo.

La presentación que realizó Machado en la Cátedra Manuel Ancízar de la Universidad Nacional, *"Flujo y reflujo de las líneas maestras de la política de tierras en Colombia: 1960-2006"*, contiene una especie de balance de las políticas en ese período [Machado, 2007]. Se trata de una revisión con un sentido más crítico y una visión general de los resultados. Considera cada una de las fases que siguió el proceso reformista hasta la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural en el 2007. El autor también incluye las políticas más recientes de atención a los desplazados y las discusiones sobre la restitución de bienes de que fueron despojados los propietarios y habitantes que debieron refugiarse en las áreas urbanas por el conflicto. Su propósito era mostrar las líneas maestras de la política de reforma agraria y de tierras construidas a partir de la ley 135 de 1961, como referencia para un análisis más detallado y profundo.

Mariano Arango [1994] hizo uno de los mejores relatos históricos, donde combina el análisis con las principales políticas de tierras

desde 1874 hasta los proyectos de ley presentados a comienzos de la administración Barco en 1987. Para cada uno de los períodos que identifica hace apreciaciones de interés para quienes rastrean en la historia las actuaciones del Estado en el manejo del problema de tierras. En un trabajo anterior [1986] *"Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia",* había centrado su análisis desde 1950 hasta 1986, relatando las iniciativas desde la sugerencia del impuesto a la tierra a inicios de la década del cincuenta hasta los proyectos del gobierno de Barco.

Buena parte del estudio realizado por Manuel Ramos *"Reforma agraria, un repaso a la historia"* [2001] puede considerarse como relato histórico. El autor se centra en evaluar los resultados y las dificultades del proceso reformista, siguiendo cada una de las principales normas desde la ley 200 de 1936, con énfasis en el período 1960-1994. En otras secciones de este documento se indican las apreciaciones de Ramos sobre los resultados de las políticas.

El estudio de Kalmanovitz y López *La agricultura colombiana en el siglo XX* [2006] es una buena aproximación a una historia económica de las políticas en mención durante un período extenso. En el texto se analiza la evolución de la problemática agraria en un contexto macroeconómico amplio, ubicando el problema de tierras como uno de los más llamativos en la evolución de la economía colombiana. Es un documento de referencia que además contiene propuestas de política de tierras, en especial las tributarias para movilizar la tierra hacia el mercado. El recorrido histórico de un siglo les permite hacer un balance, expresado así:

> "Ni la reforma agraria ni la tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobreexplotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe. Los propietarios de estos valles y sabanas consideran la tierra no como un bien de producción sino

> como la base de poder y prestigio, una alcancía contra la inflación y un escondite para que el Estado no pueda cobrar los impuestos sobre sus valores comerciales" [Kalmanovitz y López, 2006, 375].
>
> […] De otro lado también se puede concluir que tanto la distribución sesgada del ingreso como la pobreza en el campo tienen origen en el legado de los derechos de propiedad excesivos, ineficientes y conflictivos, en la escasa tributación local y en la limitada cobertura de la educación y de otros servicios sociales que lograran igualar las oportunidades de la población rural con las de la población urbana. La política impidió el surgimiento de partidos y organizaciones que pudieran defender efectivamente los intereses de campesinos y trabajadores. Por último el crecimiento del producto agropecuario ha sido inferior a su potencial" [2006, 376].

Clemencia Gómez realizó un intento de mostrar la evolución de las políticas de tierras desde el siglo XX en "*Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia"* [1993], el cual termina en un relato descriptivo con muy poca contextualización, pese a adelantar algunos conceptos sobre la naturaleza de las acciones gubernamentales en diferentes períodos. Gómez recoge fenómenos nuevos como el paramilitarismo y el narcotráfico en los años ochenta y su relación con el problema de tierras; y de alguna manera se inmiscuye en comentar los resultados de las políticas.

Víctor Manuel Moncayo [1991] también analiza los antecedentes históricos de la ley 135 de 1961, especialmente a partir de la ley 200 de 1936. Su análisis no puede considerarse un trabajo de historia, sino más bien de evaluación de las políticas y sus resultados. Moncayo inscribe su análisis de la legislación agraria en el período como el resultado y la lógica del desarrollo capitalista en el campo, mostrando la coherencia de las normas con ese proceso.

De otra parte, debe considerarse el trabajo elaborado por Apolinar Díaz-Callejas [2002] sobre los diversos procesos de reforma agraria

desde la colonia hasta nuestros días. Este documento es un referente como fuente de consulta, pues además de contener conceptos valiosos del autor sobre sus visiones políticas sobre las reformas y las necesidades de cambios en la estructura de la sociedad, incluye documentos valiosos de diversos protagonistas de la cuestión agraria desde la independencia. El trabajo de Díaz-Callejas es una compilación de ensayos realizados durante varios años, en los cuales ha utilizado fuentes originales y archivos históricos. Sus análisis lo llevan a concluir la inexistencia de reformas agrarias en los doscientos años corridos desde la independencia nacional y la vida de la República hasta la iniciación del año 2001, cuando cerró esa compilación.

Finalmente, Machado en un trabajo reciente [2009 (b)] hace una exploración de las políticas de tierras desde la colonia hasta el año 1960 cuando empezó a operar el acuerdo del Frente Nacional. Este trabajo es un conjunto de ensayos donde se combina el contexto con las políticas y las principales normas que las sustentan, basado en la revisión de documentos ya elaborados por otros autores. No se trata de exploración de archivos o de fuentes primarias sino secundarias, pues su intención no es hacer una historia de las políticas, sino visibilizar las que han tenido repercusiones sobre la vida rural sin transformaciones en la estructura agraria. De alguna manera Machado muestra el flujo y reflujo de las políticas de tierras y algunos elementos de continuidad en su transcurrir histórico.

La conclusión de esta sección no puede ser otra: el país no cuenta con una adecuada memoria e historia de sus políticas de reforma agraria y de tierras. Esta es una tarea pendiente en la agenda de investigación del país a la cual deberían recurrir historiadores y profesionales de las ciencias sociales. No hay dudas de que esa historia es una necesidad para comprender de mejor manera los procesos recientes de violencia y desempeño del sector rural, así como la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales que están en el centro de la problemática agraria colombiana.

Tanto la historia como la memoria de las políticas agrarias y de tierras es una deuda histórica que la presente generación debería saldar. Se trataría de un aporte significativo para la no repetición de hechos y procesos que han sumido al país en un conflicto que no deja espacios para el avance de la democracia y el desarrollo. Esa memoria e historia pueden visibilizar los procesos que han conducido a un proceso institucional que no deja avanzar al país agrario, sumiéndolo en una crisis recurrente.

2.2. Las compilaciones

Existen seis trabajos relacionados que podemos catalogar como compilaciones parciales de las políticas y no son propiamente balances de la investigación sobre la reforma agraria y las políticas de tierras.

La primera compilación es la realizada por Oscar Delgado a mediados de los años sesenta, cuando se iniciaban las reformas agrarias recomendadas por la Alianza para el Progreso. En el libro *Reformas Agraria en América Latina, Procesos y Perspectivas*, el autor recogió el estado del conocimiento sobre el tema, tanto de autores latinoamericanos como de otras latitudes. Como dice el autor, se eludió "la llana recopilación indiscriminada de materiales; en su lugar se prefirió un conjunto de coordinado, obediente a situaciones reales más bien que ideales organizado de modo que reflejara las evidencias, y tan completo como fuera posible. Además se ha procurado buscar un orden evaluativo e interpretativo fundamentado en los análisis en profundidad" [Delgado, 1965, 13].

El trabajo de Delgado está organizado en tres partes: la primera se refiere a la teoría (definiciones, conceptos y postulados de la estructura agraria y sus soluciones) y las dos restantes son estudios empíricos de países latinoamericanos. En estas dos últimas se incluyen trabajos clasificados por los países donde se han realizado

reformas y contrarreformas, y cuyo caso más emblemático es el de Guatemala; aquellos donde se han hecho reformas legales obstaculizadas en su aplicación como Colombia, Perú y Ecuador; y finalmente países donde se dieron abstenciones, disuasivos y problemas de obstrucción, como Brasil, Uruguay, Paraguay, Nicaragua y Salvador. De otro lado, se presentan las experiencias de las reformas agrarias revolucionarias en Cuba, México y Bolivia (años cincuenta), que han sido casos paradigmáticos para el continente latinoamericano.

La segunda es la publicación realizada por Tercer Mundo Editores en el libro *Tierra, 10 ensayos sobre reforma agraria,* referido exclusivamente a Colombia [1962]. En este libro se recogieron las posiciones de representantes de los partidos políticos sobre la reforma agraria, así como personajes como Carlos Lleras Restrepo, Álvaro Gómez Hurtado y Alfonso López Michelsen, entre otros. Esta compilación, de carácter más político que académico, buscaba mostrar las posiciones de algunos personajes de la vida nacional sobre la reforma que se discutía en ese momento. Es un documento valioso, pues permite ver hasta dónde estaban polarizadas las posiciones políticas sobre la reforma, así como las concepciones de la clase política colombiana sobre el tema.

La tercera compilación, más de carácter académico, está relacionada con el análisis de la situación del mercado de tierras y las nuevas visiones sobre el proceso reformista. Se trata del libro coordinado por Ruth Suárez y Absalón Machado [1999], *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alterativa viable?* En esta publicación se recogen propuestas sobre la política del mercado de tierras con base en la experiencia del proyecto piloto de tierras impulsado por el Banco Mundial entre 1998-2000 y se anotan en detalle las dificultades de tipo institucional y administrativo que tenía la aplicación de las normas de la ley 160 de 1994.

En cuarto lugar, podría señalarse la síntesis realizada por el Departamento Nacional de Planeación en su *Revista Planeación*

y Desarrollo [2004] sobre diversos trabajos contratados por el Banco Mundial para analizar las perspectivas de una política que fortaleciera y desarrollara el mercado de tierras en Colombia. Estos documentos tienen el propósito de sustentar una propuesta de política de tierras en Colombia con base en la visión del Banco Mundial, que de alguna manera ha orientado las políticas desarrolladas en los últimos años, donde el tema de la redistribución de la propiedad no está presente.

En quinto término está el libro publicado por el Incora con motivo de sus cuarenta años de funcionamiento: *Colombia, Tierra y Paz. Experiencias para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI* [2001]. Allí se presentan algunas visiones sobre el proceso reformista elaboradas por autores independientes y las visiones oficiales del Instituto sobre sus realizaciones en ese período. No se trata de un balance de lo realizado en cuarenta años, sino más bien de la presentación de algunos resultados con base en indicadores conocidos. Este trabajo tiene como antecedente la publicación hecha por el Incora en 1986 *"25 años de reforma agraria en Colombia",* que presenta desde el punto de vista oficial un balance de las acciones realizadas, con la intención de mostrar que sí se estaba haciendoun proceso reformista .

Finalmente, puede incluirse como antecedente el trabajo de Gonzalo Suárez [2004], que si bien no es un estado del arte, pretende visualizar las tendencias por grupos de autores sobre las visiones y concepciones del problema. Agrupa los aportes según se trate de autores que privilegian la redistribución con intervención del Estado, o los que están más inclinados a apoyar el funcionamiento del mercado de tierras como la opción del acceso a la propiedad. En un sentido similar podría agregarse la presentación que hace Delgado [1987] cuando clasifica los aportes de los neoclásicos y los estructuralistas al análisis de la reforma agraria. Delgado dice que la legitimación ideológica de la reforma "fue provista por una elite académica de economistas agrícolas de la escuela neoclásica, al comando de una tecnocracia que

formulaba las políticas sectoriales, planificaba y administraba los recursos públicos asignados al sector" [1987, 127]. Esta provisión, dice Delgado, fue una de las causantes de la interrupción de la reforma en los últimos 15 años.

Capítulo 3

El contexto de las políticas

Un balance sobre el tema muestra la poca importancia otorgada en Colombia al contexto de las políticas. Quizás ello se explique porque la discusión sobre reforma agraria ha estado muy polarizada en lo político e ideológico, o porque muchos de los autores se apegan a las discusiones técnicas y pierden la mirada del ámbito social y político en el cual se plantean soluciones. En uno u otro caso, es claro el desamparo de una mirada más consistente sobre el contexto de las políticas, lo cual constituye una falla grave en su diseño. Muchas propuestas de política pública se elaboran sin viabilidad política y terminan en un fracaso por falta de una buena contextualización.

El sector público y el privado han actuado dentro de estas fallas y la academia no está exenta de culpas. El Estado por lo general formula las políticas en el contexto de períodos gubernamentales y tiende a desconocer las realizaciones y experiencias de los gobiernos anteriores. Pierde así la perspectiva del largo plazo, necesaria cuando se formulan políticas como la reforma agraria o la modificación en la tenencia de la tierra, pues ellas implican procesos largos en la transformación de estructuras rígidas resistentes al cambio. Por su parte, el sector privado, en su afán de defender sus intereses, se aferra a discusiones donde cuentan más los principios sobre los derechos de propiedad y los privilegios, oponiéndose por lo general al cambio. Ello ha sucedido con los gremios de propietarios que, usando información acomodada a sus intereses, han pretendido mostrar cómo el problema agrario en Colombia es la amplia proliferación del minifundio, antes que la existencia del latifundio. Así lo hizo la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en los años sesenta del siglo pasado cuando se discutía la propuesta de reforma agraria; versión hoy renovada cuando afirma que el problema no es la tierra, sino su uso.

A mediados de los ochenta en un debate en Fedesarrollo, Machado [1986] anotaba que el aparato institucional sectorial estaba más burocratizado e incapacitado que antes para ejecutar una reforma agraria (la nómina del Incora había aumentado mientras la reforma estaba paralizada). También agregaba que en el contexto de los ochenta no había un movimiento campesino que expresara una sed de tierras, pues en esa coyuntura reclamaba más su reconocimiento por parte del Estado y la sociedad, y sus requerimientos de integrarse a la sociedad, así como sus exigencias de canales democráticos para participar en la toma de decisiones, antes que la redistribución de tierras. Indicaba que las políticas y reformas de los sesenta y setenta resolvieron el problema agrario para el capital mas no para la sociedad; y que a mediados de los ochenta se presentaba la misma situación, pero con otros agravantes.

En la perspectiva del contexto podrían incluirse los estudios referidos a la periodización de las políticas de reforma agraria, según la vigencia de las diferentes normas jurídicas; y en especial el ritmo de avance de las reformas: auge, receso, reactivación o cambio de enfoques. Las clasificaciones existentes no difieren en su esencia.

Quizás fue Mariano Arango [1987] quien primero puso en consideración unos períodos característicos de las políticas de tierras en su artículo *"Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia"*, con lo cual abrió espacios para contemplar los contextos. Balcázar et al, en *"Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*" [2001], en una perspectiva más contemporánea, propone seis períodos de las políticas que no difieren mucho de la clasificación de Manuel Rojas [2001] en su evaluación de las leyes 30 de 1988 y ley 160 de 1994. Y Machado contribuye a esta visión de los períodos de la política pública sobre tierras y reforma agraria en su presentación ante la Cátedra Manuel Ancízar, "*Flujo y reflujo de las líneas maestras de la política de tierras en Colombia: 1960-2006"* [2007]. Por su parte, Juan Sebastián Betancur [1986],

en su recuento desde 1936, señala tres grande épocas: 1936-1946; 1946-1958; 1958-1976. El cuadro 1 resume estos períodos y puede concluirse que no existen diferencias de fondo en las apreciaciones de los períodos históricos de las políticas en mención, las diferencias son más de énfasis.

Cuadro 1. Períodos de las políticas de tierras y reforma agraria

Mariano Arango	1) Fomento de la colonización 1874-1923, 2) Conflictos agrarios y aplicación pragmática de la legislación existente: 1924 a la ley 200 de 1936, 3) De la ley 200 a la segunda guerra mundial, 4) De la segunda guerra mundial al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1940-1948), 5) Período 1949-1960: colonización, política fiscal y violencia, 6) Reformismo agrario: de la ley 135/61 al Acuerdo de Chicoral, 7) Desmonte de la reforma agraria:1973-1983, 8) Recientes proyectos de reforma agraria: 1984-87.
Álvaro Balcázar	1) Organización institucional y despegue 1962-1967, 2) Intensificación y conflictos 1968-1972, 3) Decadencia 1973-2002, 4) Recuperación de la gestión institucional 1983-1987; 5) Reactivación 1988-1994, 6) Mercado de tierras 1995-1999.
Manuel Rojas	1) Despegue lento de la reforma 1962-1966, 2) Dinámica reformista 1968-1972, 3) Desmonte de la reforma 1973-1983, 4) Leve recuperación 1983-1987, 5) Reactivación 1988-1994, 6) Negociación voluntaria de tierras 1995-1999.

Absalón Machado	1) La frustración del intento redistributivo: de la ley 135 de 1961 al Pacto de Chicoral, 2) Freno al ímpetu reformista: el Acuerdo de Chicoral y la ley 4 de 1973, 3) La congelación del proceso reformista: 1974-1988, 4) Reactivación temporal de la reforma agraria, antecedente del mercado de tierras: 1988-1994, 5) El quiebre definitivo de la reforma: el mercado de tierras, 6) La política de atención a los desplazados por la violencia, 7) De la atención humanitaria de los desplazados a la reparación de las víctimas del conflicto interno.

En una visión reciente sobre la evolución de las estructuras agrarias y los conflictos rurales, Machado propone clasificar las políticas en tres grandes períodos: la fase de la premodernidad, que va desde la colonia hasta los años treinta del siglo XX; el período de transición de la premodernidad hacia la modernización entre los años treinta y fines de los sesentas; y la fase de modernización sin modernidad, que se extiende desde fines de los sesenta hasta el presente [Machado, 2009]. Esta clasificación tiene el propósito de mostrar grandes movimientos en la historia de la actuación del Estado en el manejo del problema agrario.

Sin embargo, estos períodos o fases del proceso reformista, de su flujo y reflujo, pueden revisarse si se definen criterios para distinguir cambios significativos en las líneas maestras de la política, en lugar de las coyunturas gubernamentales. Por ejemplo, podría distinguirse el período de la intervención directa del Estado entre 1961 y 1994, como el de los intentos redistributivos de la propiedad rural con sus ascensos y descensos; y cuyos resultados han sido definidos como marginales. La fase iniciada con la ley 160 de 1994 hasta el presente marca un cambio fundamental

en el contenido y la visión del problema por parte del Estado, caracterizada por el retiro de la intervención directa del Estado y la orientación del acceso a la propiedad por parte del mercado. El concepto de coyunturas críticas podría ser una base para redefinir los períodos de la reforma agraria y la política de tierras.

Manuel Rojas, en su evaluación de la ley 160 de 1994, "*Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad*" [1999], señalaba que la ley 160 trataba de reflejar los acuerdos de la Constitución de 1991, así como la participación y la importancia del mercado, sin que los grupos de interés (campesinos) incidieran en la concertación del cuerpo normativo.

En 1999, Machado en "*Una visión renovada de la reforma agraria",* recordaba que la política redistributiva operaba en un contexto de amplio intervencionismo y centralismo estatal y en una época de la guerra fría, en sociedades de capitalismo tardío con una alta resistencia de la clase dirigente al cambio, y en especial de los propietarios rurales. En ese sentido anotaba lo poco visionarios que eran "si se consideran los problemas que hoy aquejan a la sociedad rural y que inciden en la sociedad mayor, lo que les impide disfrutar de las rentas obtenidas, vivir en el campo y adelantar procesos de modernización" [Machado, 1999].

Groppo [2001] también enfatizaba en los contextos condicionantes de las reformas agrarias en América Latina, en particular la revolución cubana, la política de Alianza para el Progreso y el surgimiento de grupos subversivos armados.

Machado avanza más en estas consideraciones al señalar que el contexto de la reforma agraria ha cambiado de manera significativa, en especial por la globalización y la regulación del Estado. Y añade que la modificación en la estructura de tenencia de la tierra en muchas zonas del país ya no puede producir una

desestabilización política[3]. Esta afirmación conduciría a que la reforma no debería tener un impedimento político, pero las circunstancias de consolidación del paramilitarismo y el narcotráfico harían que en los años siguientes ello se evidenciara al constituirse la tierra en la bases del poder político, como bien lo indicara Darío Fajardo [2008]. Machado concluye sobre ello: "Las consideraciones anteriores no quieren decir que el contexto impida hacer la reforma agraria que no se ha hecho antes. Indican más bien que la reforma debe ser diferente, realizada de otra manera y con una concepción distinta de problema" [1999,8]. Estos aspectos sobre los cambios en los contextos están ampliados en Machado *"¿Reforma agraria o reforma rural?"* [2000].

Y en "*Agrarismo y ruralidad"* el mismo autor [Machado, 2000] recalcaba que la reforma redistributiva no era viable económicamente, porque la pequeña propiedad no podía defenderse sola en los mercados y menos en contextos cambiantes. Con la política de reforma agraria y mercado de tierras el Estado fragmentaba la mediana propiedad (compras del Incora y mercado de tierras) y creaba pobres al fortalecer el minifundio, sin mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales.

Posteriormente, Machado [2001] indicó que el problema agrario y de tierras deberían haberse resuelto, o empezado a resolverse, en la fase de transición de la premodernidad a la modernidad y la modernización, por allá en el período 1945-1960, época

[3] Entre los cambios que anota el autor están: el papel asignado al mercado por las corrientes teóricas en boga; nuevas reglas de juego para el comercio internacional agrícola que pone limitaciones al manejo interno de las políticas; un proceso de debilitamiento del Estado (colapso institucional); el entorno institucional del conflicto armado interno no ha hace posible una desestabilización política proveniente de la propiedad rural; la descentralización política-administrativa que busca fortalecer los poderes locales; los cambios en las políticas de Estados Unidos frente al manejo del narcotráfico y la guerrilla. Además, se ha ido modificando la visión sobre la agricultura (nueva ruralidad) y el sector agroindustrial se ha convertido en el núcleo central de poder del sistema agroalimentario y de las decisiones de inversión en el sistema. Ver Machado [1999, 5-9].

coincidente con el surgimiento de grupos armados que reclamaban la solución del problema de tierras. En un escrito más reciente, [Machado, 2008] indica que en los inicios del Frente Nacional estaban dadas todas las condiciones para adelantar una reforma agraria exitosa, pero el país perdió inexplicablemente esa oportunidad. Esto complementa de alguna manera la visión de Albert Berry [2002], quien señaló cómo en los años treinta se abrió una ventana para solucionar el problema de tierras que el país no aprovechó. Además de la ventana abierta por la ley 135 de 1961, la Constitución de 1991 también fue una posibilidad. Esa fue bien aprovechada por las comunidades negras para la expedición de la ley 70 de 1994, la cual les reconoció sus derechos colectivos sobre los territorios donde habitan y otros derechos.

Algunos autores se han referido al fracaso de las reformas agrarias que han operado asiladas de reformas urbanas industriales, financieras y comerciales para hacer compatibles los cambios en el sector rural con los requeridos en los demás sectores de la economía y la sociedad. Ese fracaso también se asocia a la no consideración del sector agropecuario como estratégico en la economía. Es decir, las reformas agrarias no fueron el resultado de un proceso de cambio global en la sociedad y perecieron frente a las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el *statu quo* y las estructuras de poder, en sociedades que estaban en tránsito hacia un desarrollo capitalista dependiente [Machado, 2001, 43].

Machado, por ejemplo, concluye que el fracaso en la solución del problema agrario se puede encontrar en el contexto político, una reforma agraria no operativa, un mercado subsidiado de tierras muy limitado, un desarrollo rural parcial e inconcluso y unas políticas gubernamentales de carácter sectorial que no acertaron en la solución de los problemas por no tener una visión estructural.

Héctor Mondragón [2001] insiste en un fenómeno estructural que no se tiene en cuenta en el diseño de políticas distributivas

relacionado con el contexto de los procesos estructurales. Se trata de la presencia de circuitos económicos y de migración. Hace notar el carácter estructural del problema de tierras, el cual se puede observar en las estructuras económico-sociales y los circuitos estructurales donde el latifundio, el minifundio y la gran empresa agrícola son protagonistas. Por ello plantea: "hay que tratar la producción agropecuaria y la reforma agraria por circuitos de migración y desarrollar la formulación de alternativas y programas que abarquen el conjunto del circuito migratorio, los puntos de salida, llegada y tránsito, con todas sus particularidades" [Mondragón, 2001, 63]. Este punto de vista fue desarrollado ampliamente por Darío Fajardo, Mondragón y Moreno en *Colonización y estrategias de desarrollo* [1997], texto donde la dinámica de los circuitos de migración aparece con una gran claridad.

Mondragón va más allá de los circuitos migratorios y señala que en el modelo de globalización ocurre una contrarreforma agraria entorno a los megaproyectos y en relación con la cuestión minera y petrolera. Allí se enfrentan intereses estratégicos, el acceso a recursos naturales y vías, así como la valorización de los predios por los proyectos. De esa manera, el problema no se limita a la vieja pelea entre campesinos, comunidades y terratenientes.

Y Manuel Ramos también se ha referido al contexto cuando anota que al iniciarse la década del noventa la brecha entre el sector urbano y rural seguía siendo amplia y una alta proporción de campesinos no tenía capacidad de generar ingresos para atender sus necesidades esenciales. El país no había superado su problema agrario haciendo vigente la política redistributiva [Ramos, 2001].

Refiriéndose a las posibilidades de apoyo al proceso reformista en un contexto desfavorable, Kalmanovitz y López en *La Agricultura colombiana en el siglo XX* [2006] anotan que "no existía posibilidad de que se diera un apoyo político a una iniciativa de expropiaciones con una agricultura que se expandía vigorosamente. La misma

radicalización del movimiento campesino y acción concertada para invadir cientos de miles de hectáreas durante 1971 y 1972 unificó al establecimiento político en la defensa de los derechos de propiedad amenazados" [2006, 337]. Agregan estos autores que a finales de los años noventa, con el enfoque orientado al mercado, era clara la disminución del interés por definir una política de reforma agraria.

Pablo Molina [2000] se acerca a la contextualización cuando comenta que las razones de la reforma agraria hoy son distintas a las del pasado, así los problemas sean los mismos. Destaca la globalización y la conciencia adquirida por los campesinos sobre sus derechos, lo cual hace que la reforma, lejos de reducirse a la simple distribución de la propiedad de la tierra o buscar mayor eficiencia productiva, encare la resolución de problemas tanto económicos, sociales y políticos, como de integración de quienes trabajan en el campo a una sociedad predominantemente urbana. El objetivo sería entonces consolidar el Estado-Nación bajo condiciones de equidad y justicia social. De allí se derivaría un nuevo paradigma acorde con los tiempos: la reforma se fundamentaría más en la construcción y profundización de los derechos de los individuos. Y fundamentado en el trabajo de J. Ridell [2000] agrega que "El deficiente funcionamiento del arreglo institucional del país se constituye en la principal barrera para el logro de mayor productividad y no sólo impide la resolución de conflictos sino que termina estimulándolos" [2000, 35].

Por su parte, Darío Fajardo [2005] llama la atención sobre dos aspectos a considerar en el actual contexto, referentes obligados en la discusión sobre los temas de propiedad rural. De una parte la naturaleza política del tema de tierras, al ligarse el poder de los paramilitares en la política con la concentración de la propiedad en zonas con alto potencial productivo y, de otra, las muy discutibles negociaciones del Tratado de Libre Comercio que dejar ver la vulnerabilidad de la agricultura. También señala que los cambios en la estructura productiva a partir de los noventa han ido de la

mano con el desplazamiento forzado, el empobrecimiento de la población rural y el crecimiento de las importaciones de alimentos y materias primas, con el telón de fondo del crecimiento de los cultivos ilícitos. Lapso en el cual el narcotráfico ha adquirido una porción significativa de tierras. Y agrega que la flexibilización laboral y el asesinato de dirigentes sindicales son elementos para no olvidar en el contexto actual para la formulación de reformas.

En un trabajo posterior, Fajardo amplía sus planteamientos a partir del concepto de territorios de la agricultura, sobre lo cual fundamenta un análisis sobre las trasformaciones ocurridas en el sector rural y sus relaciones con las orientaciones económicas y las políticas seguidas por el país y los principales conflictos generados. Y concluye con una propuesta de ordenamiento ambiental y productivo del país [Fajardo, 2009]. Además de otros temas, en este trabajo Fajardo analiza las principales aspectos de la ley 160 de 1994, la creación de las zonas de reserva campesina, anotando su poca aplicación, los programas de desarrollo y paz, el estatuto de desarrollo rural de la segunda administración Uribe, el tema del narcotráfico, la producción de alimentos y otros aspectos de la modernización agraria. Hace énfasis en la concentración de la propiedad rural y termina recogiendo el concepto del latifundio como una constelación social propuesto por Antonio García para entender la lógica de las economías campesina y sus relaciones de dominación en distintos niveles.

En otro sentido, Margarita Flores [2008] llama la atención sobre el debilitamiento de la función ambiental con la supresión del Ministerio del Medio Ambiente y su fusión con el de vivienda y agua en los años 2000, donde lo ambiental tiene más que ver con los acuerdos corporativos y los códigos de conducta, en reemplazo de las leyes. Por ello su conclusión es que la legislación actual privilegia un modelo de desarrollo empresarial que deja un campo muy estrecho a formas de agricultura más acordes con el modelo de seguridad alimentaria (como es el caso de las economías campesinas), relegando los pequeños productores de

alimentos con potencial de conservación y protección del medio ambiente.

Más adelante en el último capítulo se anota cómo el nuevo contexto abierto a fines del año 1992 con la apertura de conversaciones para la paz con las FARC en La Habana vuelve poner la discusión sobre la reforma agraria y la política de tierras, además del desarrollo rural en su visión territorial.

En el libro publicado por el Ministerio de Agricultura en el 2011 se elaboró un análisis contextual para enmarcar la Ley de Víctimas y las políticas agrarias del gobierno de Santos. Esa presentación contó con la colaboración de Alejandro Reyes[4]. La visión del ministerio quedó claramente expresada así:

> "Para valorar la importancia histórica de restituir las tierras a las víctimas del despojo masivo, es necesario entender la relación entre los conflictos por la tierra y las luchas armadas por el control del territorio. Devolver las tierras al campesinado equivale a desactivar el próximo ciclo de autodestrucción violenta de la sociedad colombiana, tal como ocurrió en el pasado reciente, por falta de una respuesta eficaz frente a la catástrofe social del desplazamiento y despojo de la tierra.
>
> Despojar la tierra usurpada a los despojadores y sus testaferros, para restituirla a sus verdaderos dueños, es también un cambio profundo en la comprensión y manejo del conflicto armado. Equivale a cortar alianzas clandestinas con los herederos de los paramilitares y sus beneficiarios, que defienden el botín de tierras, y significa sellar una alianza fuerte con las comunidades campesinas, indígenas y negras, las más interesadas en consolidar la seguridad y el buen gobierno local" [Restrepo, 2011, 21-22].

[4] Recomendamos a los lectores a acudir al texto señalado por su importancia en la visión gubernamental de las políticas que empezaron a implementarse a partir del gobierno Santos. Ver "el contexto y significado histórico de la restitución de tierras despojadas", en Juan Camilo Restrepo, Política integral de tierras [2011], p. 19-48.

Se considera en esas reflexiones que la Ley de Víctimas es un punto de inflexión del estado de la confrontación violenta, para que la estrategia de seguridad garantice los derechos de todos los ciudadanos. Se destacan tres elementos del contexto para entender la política de restitución de tierras: el conflicto armado con su historia desde los años cincuenta; la relación entre ese conflicto y el territorio, y la defensa del territorio que corresponde a las comunidades representa una alianza con del Estado con las víctimas más vulnerables. Estos temas se desarrollan en el texto señalado, abundando en esas relaciones y el significado de la Ley de Víctimas.

En marzo 16 de 2011, antes de la expedición de la ley 1448, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (GAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro enviaron a la Corte Constitucional una respuesta al Auto de Seguimiento No.285 del 2010, que solicitaba definir las políticas de tierras para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004. En la respuesta está consignado lo que esas entidades consideraban los enfoques y propuestas de política de restitución de tierras para la población desplazada. Este documento puede consultarse en el libro del Ministerio de Agricultura [Restrepo 2011, 49-94]. En esa recopilación de textos del Ministerio también se encuentra el planteamiento sobre el Plan de Choque establecido para atender la restitución de tierras entre octubre de 2010 y julio de 2011.

Capítulo 4

Justificaciones de la reforma agraria

Son pocas las referencias bibliográficas que no caen en la tentación de mostrar las justificaciones de la reforma agraria y sus políticas derivadas. Los argumentos van desde lo social y lo político hasta lo técnico, y algunos se sustentan en desarrollos teóricos y condiciones de contexto.

Uno de los aspectos más tratados por los autores en la justificación de las políticas es la permanencia de una estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada, reflejada en altos índices de concentración de la propiedad, la pobreza rural, los bajos ingresos, los conflictos, la falta de oportunidades de empleo en el campo y las brechas entre lo urbano y lo rural. Con esos argumentos los cambios en los contextos, como por ejemplo la globalización, no impedirían realizar reformas en la tenencia de la tierra. Ello implicaría replantearse el tipo de acciones y estrategias a seguir frente a la permanencia de factores estructurales justificativos de la reforma en contextos tan diferentes.

Carlos Lleras Restrepo como presidente del Comité Nacional Agrario, en su mensaje al Presidente de la República, "*Mensaje del Comité Nacional Agrario*" [1960], advertía cuál era el problema que debía resolver la reforma agraria: una estructura agraria aberrante desde el punto de vista de la equidad e inconveniente por el aspecto económico. Menciona la aglomeración de minifundios con un bajo ingreso, la baja productividad, la poca capacidad de consumo y los bajos niveles de vida, con una insuficiencia notoria de tierras y otros recursos productivos. A su lado una alta concentración de la propiedad con explotaciones no adecuadas que originan una desocupación crónica. Para Lleras esa situación debía modificarse para buscar una estructura social justa y estable. Y agregaba de manera casi premonitoria y convincente:

> "Sólo una funesta ceguera puede desconocer los peligros que semejante estado de cosas necesariamente está engendrando. Pero nosotros no queremos, para recomendar la reforma, apelar a los sentimientos de temor que la descripción de esos peligros podría despertar. Preferimos invocar la justicia, los principios cristianos, los sentimientos de solidaridad con nuestros compatriotas pobres, para pedir que ningún interés individual, por legítimo que sea, quiera mantenerse más allá de donde su conservación intangible dificulte el logro necesario de la equidad social; para solicitar un gran esfuerzo a todos los que puedan hacerlo; para impetrar al Estado que proteja con mayor eficacia a aquellos núcleos humanos que precisamente por su dispersión y debilidad no pueden, a diferencia de otros, señalar más directamente sus necesidades y formular sus aspiraciones" [Lleras, 1982, 69].

No escaparon a un jurista como Alberto Aguilera Camacho las razones que justifican la reforma agraria. En "*Reforma o contrarreforma agraria*" [1965] se apoya en los mismos argumentos expuestos por Lleras Restrepo, a tiempo que critica la misma ley al señalar que "La ley contiene excesivos privilegios al derecho de propiedad rural y pone innumerables obstáculos para expropiar terrenos de propiedad privada; así mismo deja los controles de su ejecución en manos de quienes detentan la propiedad de la tierra, y al instituto encargado de realizar la reforma lo rodea de una "alambrada de garantías hostiles" [Aguilera, 1965, 661]. Ello es la razón por la cual se ha creado un ambiente de contrarreforma. Su argumento de que la reforma se ha convertido en una política de fomento agrícola es compartido por Feder [1965], mas no por Antonio Posada [1965].

Luis Fernando López [1986] participa del criterio de que la reforma agraria es una urgencia nacional de carácter político, más que una estrategia de planeación del desarrollo económico y social, porque la desestabilización de las instituciones de muchos países se ha originado en la pobreza extrema en el sector rural. Concibe que la reforma agraria requiera de un cambio en la tenencia de la tierra, pero debe ir más allá de ese propósito.

En las discusiones sobre un nuevo proyecto de ley presentado durante el gobierno de Barco fueron muchas las propuestas de proyectos de reforma agraria donde las justificaciones se hicieron presentes. Miguel Diago [1988, 46-47] por ejemplo, reflexionó sobre seis razones en ese momento para volver a impulsar el proceso reformista e indicó los siguientes elementos que lo justificaban:

a) Pese al proceso de urbanización, en el campo seguían viviendo más de 10 millones de personas que dependían de lo que produjera la tierra;
b) Para cerca de 700.000 familias campesinas el jornal agropecuario era su principal fuente de ingresos. Con un desempleo rural estimado en el 24%, esta población soportaba unos bajos niveles de vida;
c) La migración rural no había disminuido los conflictos en el campo, y se había convertido en un delicado problema en las ciudades;
d) La concentración en grandes unidades agrarias no era tan significativa, pero sí lo era en tierras de buen potencial productivo. Ello hacía que el ingreso rural estuviera muy concentrado;
e) Como buena parte de los propietarios no vivían en las fincas, una baja porción de los excedentes no se reinvertían en el campo; y
f) La falta de ocupación, de ingreso adecuado y las pocas perspectivas de progreso en las zonas rurales, eran en buena parte causas de la violencia.

Álvaro Balcázar, en "*Justificación histórica de la reforma agraria en la Colombia contemporánea*" [1996], está de acuerdo con quienes desde un punto de vista agregado consideran que la tierra tiene una escasa participación con la distribución del ingreso nacional (las rentas de la tierra serían a lo sumo dos puntos del PIB). Se ganaría entonces muy poco redistribuyéndola y ello tendría un costo en términos de crecimiento económico al asumir que las pequeñas empresas son menos eficientes que las grandes. Este argumento, que es más contable que económico y social, no lo comparten

muchos analistas, pues desconoce la importancia social y política de la tierra en un contexto de conflicto y grandes desigualdades.

Pero Balcázar también asocia la estructura de la tenencia con el poder político y señala que cuando ella determina el poder político debe redistribuirse (crear democracia), pues la tierra debe ser un recurso productivo y no una fuente de poder. Por ello, los precios de la tierra resultan altamente distorsionados, pues no se relacionan con su capacidad productiva. Y al tener en cuenta que la estructura de tenencia y la distribución de la tierra tienen un peso significativo en la determinación del nivel y distribución del ingreso, sobre todo en regiones donde se registran los mayores niveles de atraso, marginalidad y pobreza, la reforma tiene allí una justificación. De ello se deriva la necesidad de tener en cuenta cómo en contextos regionales específicos el régimen de propiedad y la distribución de la tierra determinan las condiciones para el desarrollo económico y el desarrollo político, así como los patrones de equidad social.

En un documento posterior, Balcázar et al. [2001] analizan los cuatro supuestos en los que se ha sustentado la reforma agraria, lo que apuntala sus criterios anteriores. Esos supuestos son: a) Las principales fuentes de creación de valor y de riqueza son los factores tradicionales de la producción; b) La distribución de la propiedad de los factores tradicionales determinan la distribución del ingreso, así como del poder político y social; c) Para construir democracia, equidad económica y justicia social es imprescindible redistribuir la propiedad sobre los medios tradicionales de producción (tierra y capital físico); d) El alto precio de la tierra, originado en las distorsiones políticas y en los privilegios institucionales asociados a la propiedad rural, impide el desarrollo de la producción agrícola. La conclusión de este análisis de supuestos es:

> "las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de empren-

> der una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente. Hoy parece más importante poner el énfasis, tanto en lo que promueve la capacidad de los campesinos (capital humano) para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar, como en el ambiente institucional que favorece sus oportunidades de acceso a recursos productivos y, a la tierra en particular, no necesariamente por la vía de la propiedad" [Balcázar et al., 2001, 47; Machado, 2004].

Expresado de otra manera, Balcázar señala que "el conocimiento se ha convertido en el principal medio de producción […] y la agricultura no es una excepción: hoy la fertilidad de la mente de los agricultores es mucho más importante que la fertilidad natural de las tierras que cultivan" [2001, 41]. Ergo, para generar riqueza en el campo no se requiere ser propietario de la tierra sino tener acceso al uso de la propiedad, al derecho de uso. Eso significa prestar atención a lo que realmente importa: la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información, y al tipo de instituciones que facilitan el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores. En este caso a Balcázar se le olvidó su argumento de que si la tierra es una fuente de poder político, debe redistribuirse.

Toda la argumentación de Balcázar sería válida en una sociedad moderna y democrática donde estuvieran resueltos los desequilibrios estructurales, y donde la equidad fuera una pauta respetada. La discusión pasaría entonces a la pregunta de si en Colombia existe una sociedad rural moderna, integrada plenamente a la toda la sociedad, y reconocida por ella.

En "*Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia*", Machado [1999] refería las razones que le habían abierto cauces a las reformas en América Latina y cómo esos aspectos se habían fortalecido con el argumento de la mayor eficiencia de la pequeña propiedad familiar frente a la gran explotación capitalista:

> "La desigual distribución de la propiedad rural, la concentración del poder político en manos de los terratenientes, las pocas posibilidades de ascenso social de las capas rurales, la extendida pobreza rural, el analfabetismo, la baja productividad y las dificultades de acceso a la propiedad por campesinos sin tierras, fueron entre otros, los factores que le abrieron camino a las reformas agrarias redistributivas en América Latina" [Machado, 1999, 1].

Otros analistas han reforzado los argumentos que sustentan la realización de una reforma agraria. Un ejemplo de ello son las apreciaciones de Ruth Suárez en *"De una política de reforma agraria hacia una reforma rural"* [Suárez, 1999]. Suárez toma los argumentos de los teóricos del mercado de tierras [Binswanger, Deininger, Feder, 1993] para avanzar en los argumentos. La teoría indica que existe una relación inversa entre los tamaños de finca y la productividad, y las fincas que utilizan principalmente mano de obra familiar tienen niveles de productividad más altas que aquellas que operan con mano de obra contratada. Señala así que:

> "Si la tierra, a pesar de tal productividad más alta, no es transferida hacia los propietarios pequeños de unidades familiares, se explica por la distorsión y presión coactiva de los terratenientes para acceder a los mercados de tierras, trabajo, crédito y tecnología, entre otros; también por el acceso preferencial de los terratenientes a los mercados con condiciones ventajosas que generan rentas adicionales por el uso de la tierra. Este comportamiento explica que sea reducida la eficiencia en el uso de la tierra con lo cual el crecimiento de la producción es lento y se incrementa la pobreza a nivel rural" [Suárez, 1999, 33-34].

Indica Suárez que el mercado es incapaz de modificar la estructura de distribución de la tierra. Es decir, no alcanza a afectar el saldo neto de tierras que ingresan desde el mercado a manos de grandes propietarios, y tampoco el mercado es capaz de afectar los precios de adquisición a un nivel inferior al comercial. El mercado tampoco es capaz de gestar unidades empresariales sostenibles

(la morosidad de la cartera a fines de 1998 era superior al 30%, pues había ausencia de proyectos rentables). Por ello, acude a proponer una reforma rural en lugar de la política de mercado de tierras, como se anota más adelante.

Estas apreciaciones de Suárez se complementan con las de Urbina [1999], quien analiza el funcionamiento del mercado de tierras y se centra en definir los requerimientos para que funcione, de acuerdo con las experiencias de la ley 160 de 1994.

Un primer criterio a tener en cuenta es la planeación estratégica a través del ordenamiento territorial y la disponibilidad de tierras para el mercado, creando polos de desarrollo desde la periferia hacia el centro, de acuerdo con el potencial de los suelos y la dotación de infraestructura. También señala que la base para corregir las imperfecciones en los negocios de compra venta de tierras rurales es el municipio, unidad mínima de planeación y concertación con base en un mapa de ordenamiento territorial.

Klaus Deininger [2003], en "*Conclusiones del estudio sobre tierras en Colombia*", y basado en cinco trabajos contratados por el Banco Mundial, anota algunas razones para emprender políticas de tierras. Señala que la tierra es un activo clave para los hogares rurales, que además permite mantener la gobernabilidad en el campo y evitar la polarización social constituida en un atraso para el desarrollo general. En el caso de Colombia se añaden tres razones más sobre este activo:

1) Hay una alta sub-utilización de la tierra (30% de las tierras aptas), lo cual da lugar a un círculo vicioso de adquisición especulativa;
2) Sorprendentemente esta sub-utilización se combina con una gran desigualdad (Gini de 0,85) y falta de acceso a la tierra. Los estudios encontraron que hay una relación directa entre la desigualdad en el acceso a la tierra y su sub-utilización, y el grado de violencia. Además, en los municipios donde la desigualdad es más alta hay una baja inversión pública;

3) Hay vínculos sistemáticos entre acceso a la tierra y desplazamiento; y la tierra constituye un elemento clave en las estrategias de guerra y ocupación del territorio tanto de los paramilitares como de la guerrilla.

Ossa et al. [2000] también utiliza los argumentos de la eficiencia de la pequeña propiedad para sustentar un proceso de redistribución de la propiedad. La argumentación de que los pequeños responden estímulos y son capaces de innovar aumentando la productividad se sustenta en las tesis de Theodore Schultz de 1964, utilizada ampliamente para sustentar los programas DRI en el Tercer Mundo [Schultz, 1964]. Son eficientes pero con escaso capital y al interactuar con el mercado quedan en desventaja, lo cual requiere de intervención del Estado para proveer un marco de apoyo y un contexto de políticas favorables (tecnología, crédito, infraestructura y sistemas de estabilización de precios).

Y Ossa con sus colegas de la Contraloría se pregunta ¿Por qué se justifica la reforma agraria cuando el mercado puede resolver la transferencia de derechos de propiedad sobre la tierra? La respuesta es: porque la reforma quiebra las oportunidades de los buscadores de rentas y los incentivos de capturarlas por parte de algunos grupos con poder político y militar. También la reforma favorece a las propiedades familiares por ser más eficientes que los latifundios. Indican que los argumentos contra la reforma son fuertes: hay pérdidas de economías de escala. Por ello dicen los autores que el éxito de una reforma agraria está en la forma de implementarla en el sentido político, social y económico, tal como lo plantean Binswanger y Elgin [1988]. Para Ossa y sus colegas, el éxito se garantiza si se toman decisiones de política en el sentido de:

a) Suprimir la exenciones tributarias y el crédito subsidiado a los grandes productores, b) Eliminar los subsidios al capital, c) Suspender o derogar las leyes laborales y de arrendamiento o aparcería que produzcan distorsiones, d) Distribuir la tierra del Estado a los pequeños productores y determinar un techo en

las adjudicaciones (hectáreas), e) Titular a los beneficiarios y f) Brindar una adecuada asistencia técnica [Ossa et al., 2000,12].

Este argumento de la eficiencia de la pequeña propiedad ha resurgido en los últimos años a raíz de los planteamientos de Albert Berry, que ha sustentado esa tesis con base en los estudios realizados en varios países, justificando con ello la necesidad de fortalecer la pequeña propiedad a partir de la redistribución de las grandes. Machado y Vargas realizaron una revisión de los estudios académicos sobre la eficiencia de los pequeños [Machado y Vargas, 2011], lo cual sirvió de base para que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado contratara un estudio para verificar esa tesis en la Colombia de hoy, estudio realizado por Forero et al.

Tanto los estudios que ha realizado Forero, especialmente el auspiciado por la Comisión de Seguimiento señalada [Forero, 2013], y efectuado sobre una muestra de productores especializados y consolidados en la pequeña agricultura, como el análisis de Leibovich usando la muestra utilizada para diseñar el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) [Leibovich et al., 2013] confirman en general las ventajas de los pequeños productores y su potencial para el desarrollo rural y agropecuario. Estos trabajos de alguna manera son un soporte importante para la discusión sobre la necesidad de afectar grandes propiedades no utilizadas o mal usadas para repartirlas entre pequeños productores. También sustentan las aproximaciones que se vienen haciendo sobre los potenciales de desarrollo de economías familiares rurales como integrantes de un modelo de desarrollo más democrático.

Gabriel Rosas Vega, en su artículo "*Reforma agraria: no más dilaciones*" [2005], desde un punto de vista estructuralista recalca la necesidad de la reforma fundamentada en la existencia de pobreza, desigualdad, baja calidad de vida y exclusión social en el sector rural, además de la pésima distribución de la propiedad que siempre será un obstáculo para cualquier acción de consolidación

del Estado-Nación bajo condiciones de equidad y justicia. Según Rosas, esos elementos conducen a la necesidad de partir de una visión integral de lo rural.

Machado [2000] sintetizó las condiciones que el concepto clásico de reforma agraria estimaba necesarias para que se diera una reforma redistributiva: a) Una distribución de la propiedad altamente desigual; b) Niveles altos de miseria y pobreza en las áreas rurales, al lado de la riqueza; c) El estancamiento económico de las masas de población rural; d) La inestabilidad política y social. Y, como señala Barraclough [1965], estos cuatro elementos no son suficientes, se necesita un catalizador que puede ser una persona o un hecho en particular, o una combinación de hechos y personas. Machado concluye que "en esta sociedad el argumento mayor para una reforma rural sigue siendo el que la sostenibilidad social y política del modelo de desarrollo capitalista pasa por los corredores del sector rural" [Machado, 2000, 90].

Regis Benítez [2005] resume quizás las que podrían considerarse las justificaciones de una reforma agraria a mediados de la década del 2000. La necesidad de la reforma está aún vigente por su contribución al desarrollo económico y social, pues aporta a la seguridad alimentaria, es un instrumento para un desarrollo rural de nuevo tipo que junto con políticas de generación de empleo extrapredial, dotación de infraestructura básica y de servicios y apalancada con alianzas estratégicas con la industria ayudaría a la inserción económica y social de un importante sector de población rural. La reforma es un instrumento de equidad rural y desarrollo, una estrategia para garantizar la reproducción biológica-social de las familias campesinas, un instrumento de arraigo de la población rural al campo y un mecanismo de ordenamiento territorial, de crecimiento económico y social, clave para ambientar la paz [Benítez, 2005,55].

En la literatura sobre el tema es dable observar que si bien han cambiado los contextos, ello no es una razón para no realizar

una reforma cuyo núcleo central es la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra. Los partidarios de reformas redistributivas señalan que al persistir la alta concentración de la propiedad, la pobreza, la conservación de la tierra como fuente de poder político y de prestigio, los bajos niveles de productividad, los conflictos en el uso del suelo y el bajo crecimiento económico del sector agropecuario no puede haber dudas sobre la reforma agraria.

Capítulo 5

Las visiones sobre el problema de tierras y los procesos reformistas

Sobre estos temas las visiones se centran en consideraciones sobre los modelos deseados de desarrollo para el sector rural y en las disputas entre ellos. Un ejemplo es la discusión surgida en los años sesenta del siglo pasado entre Lleras Restrepo y Lauchlin Currie sobre la propuesta de la Operación Colombia, cuando se discutía sobre la reforma agraria. Apreciaciones críticas como las de Antonio García han sido muy útiles para la discusión sobre el modelo de desarrollo y el crecimiento en el sector. Y los conceptos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), coordinados por Lleras, sobre una reforma agraria democrática como requisito esencial del desarrollo y principalísimo instrumento de justicia social han sido referentes básicos para los aportes de muchos de los autores reseñados en esta sección.

En la década de los sesenta, Ernest Feder criticó la propuesta de Currie y su visión sobre el problema agrario. En "*El cumplimiento de la reforma agraria*" [1965] fue claro al señalar: "Un plan de migración rural para resolver el problema agrícola hace surgir falsas esperanzas", pues desconoce que la reforma agraria, al crear granjas familiares, es un paso directo para incrementar el empleo rural. "En conclusión, debe recordarse que la reforma agraria se ocupa de la redistribución de oportunidades económicas. La migración rural-urbana no es, en consecuencia, una alternativa para la reforma agraria, ya que ella deja intactas las "injusticias en la agricultura" [Feder, 1965, 626].

Hernán Toro Agudelo, Ministro de Agricultura en los inicios del Frente Nacional [1965], hizo una férrea defensa de la reforma

agraria y criticó la propuesta de Currie por no afectar los intereses de los terratenientes y copiar el modelo de agricultura norteamericano, considerado inconveniente y no aplicable por el gran atraso de este sector en Colombia. Decía que los opositores a la reforma, en lugar de hacer una oposición frontal a la ley, habían cambiado de estrategia al atacar la posibilidad de que se cumplieran las normas aprobadas.

Alberto Aguilera Camacho [1965] era claro en su visión sobre lo que representaba la ley: "La ley no es una creación de la mente del legislador, sino una incorporación a la vida jurídica de las necesidades de un pueblo en un momento determinado de su historia. Ella obedece a una razón de carácter social y sus soluciones tienden a modificar situaciones de hecho" [Aguilera, 1965, 663]. Aguilera se adelantó a las conclusiones del Comité que evaluó el proceso reformista durante 1970, al señalar que los objetivos de la ley de reforma agraria se habían desviado hacia el fomento agrícola, lo cual significaba más beneficios para los actuales detentadores de la propiedad rural, en lugar de cambiar la estructura social agraria.

En la polémica con los opositores de la reforma a comienzos de los años sesenta y con el mismo Incora intervino también Dale. W, Adams, quien se propuso mostrar que el problema sí era el latifundio y no el minifundio, y que sí había concentración de la propiedad de la tierra. Por ello hizo una dura crítica al controvertido informe del Incora de 1963 [Adams, 1965], donde el Instituto llegó a afirmar con base en datos con un valor limitado (referidos al café, el tabaco y el algodón) que en Colombia predominaban las unidades menores de 100 hectáreas. En el informe de actividades de 1963 dice Adams que el gerente del Incora afirmó "El minifundio y la mediana propiedad –de hasta 100 has.- constituyen el patrón predominante en la propiedad rural [y que] en Colombia no existe un monopolio de la tierra […].

En la vasta obra de Antonio García se encuentran innumerables referencias al problema agrario latinoamericano y a la necesidad de emprender una reforma agraria como un proceso de transformación social y política en el contexto de los años sesenta. Quizás resume su visión este enunciado: "la definición de la estructura agraria como aquella que más impide la plena liberalización de las fuerzas sociales internas, la integración nacional, la industrialización acelerada y la ampliación de las bases sociales de sustentación del Estado Democrático" [García, 1970, 10].

A comienzos de los ochenta García se preguntaba si estaba vigente la reforma agraria. Para él los problemas que la justificaban no habían cambiado y la dinámica del subdesarrollo agrario, o de la expresión de la miseria rural, no podía resolverse con el modelo casual, convencional y burocrático de la Alianza para el Progreso. Indicaba García que el fracaso de ese programa le hizo perder a Latinoamérica casi dos décadas de esfuerzos y de expectativas, y abrió las puertas de las falsas pistas de la propuesta de desarrollo rural integrado como sustituto de la reforma agraria. Por ello sostenía que la reforma debía adelantarse con base en la experiencia y las realidades de los países, asumiendo el concepto de modelos operacionales de la reforma agraria para replantear el problema en nuevos contextos y con nuevos parámetros. Esta fue quizás la propuesta y visión de la reforma más sugerente elaborada en ese contexto de inicios de los ochenta.

Antonio García sugirió una estrategia de acción directa y frontal, así como una aproximación indirecta, acercándose por diversas vías y métodos, de abajo hacia arriba y de la periferia hacia el centro. Ello implica adoptar elementos sencillos como:

> "adopción del área como unidad operacional; planificación del esfuerzo de desarrollo a partir de la acción centrada en diversos tipos de área; concentración de recursos tecnológico-financieros en el sistema de áreas, bien se trate de recursos originados en el Estado

> o en las propias comunidades campesinas o en otros sectores de la sociedad; acción simultánea sobre el aparato productivo y sobre la economía de mercado, en las diferencias instancias y niveles; asignación de un papel central o protagónico al sistema de empresas campesinas asociativas de cualquier tipo […]; desarrollo progresivo de la capacidad organizativa y gerencial del campesinado, transformándole –del recurso más devaluado y deteriorado del campo- en una de las fuerzas motoras del desarrollo rural y de la planificación en la base" [García, 1982, 121-122]

Por su parte, Carlos Lleras Restrepo, como presidente del Comité Especial de la FAO sobre Reforma Agraria nombrado en 1969, presentó en su informe al Director General de la FAO unas consideraciones que permiten visualizar su concepción sobre la reforma agraria [Lleras, 1982, 290-361]. Enuncia que una reforma agraria democrática es un requisito esencial del desarrollo y principalísimo instrumento de justicia social y, por ello, no se la puede concebir independiente del proceso general de desarrollo. Es claro al reiterar que el simple cambio de la tenencia de la tierra no es por sí mismo un objetivo ni es suficiente para lograr el desarrollo; esos cambios deben estar acompañados por otros de carácter institucional y de medidas complementarias de muy variado orden.

La reforma, a la luz de las experiencias tiene entonces el objetivo de "servir como un instrumento de equitativa redistribución y como un vehículo para aumentar la productividad y obtener aquel mejoramiento". En ese sentido, la reforma abarca cambios en tres estructuras: la tenencia de la tierra, la producción y la de servicios auxiliares. Y agregaba que la reforma como un instrumento del desarrollo para beneficio de la gran masa de la población no consiste solamente en el aumento del ingreso global, "sino esencialmente en la transformación del pueblo y en la redistribución del poder económico, social y político" [Lleras, 1982, 299-300].

Las visiones sobre el tema también se expresaron en el debate realizado por Fedesarrollo a fines de los años ochenta. Por ejemplo, la visión de las políticas la presentaba Machado así: *"El sector agropecuario fue en esas condiciones víctima del reformismo, en cuanto se le exigió todo el esfuerzo, mientras el sector industrial, comercial y financiero seguía explotando al campo con la venia de los gobiernos. No se plantearon reformas para estos sectores que hicieran compatible la reforma agraria con el desarrollo de toda la economía"* [Machado, 1987, 14]. Agregaba que además, los proyectos caían nuevamente en una visión parcial y ahistórica del problema; se centraban en el prurito de la distribución por la distribución, con improvisaciones y procedimientos que asustaban y amenazaban a los terratenientes e inversionistas; y además creaban ilusiones como estrategia política para calmar convulsiones sociales.

Y Lleras, basado en las experiencias de procesos reformistas en todo el mundo, señalaba que la reforma requería de una decisión de carácter político que conllevaba a una redistribución del poder; y que:

> "el cambio en la estructura de la tenencia debe realizarse tan rápidamente como sea posible, sin esperar a que pueda contarse con todos los recursos y medios que se requieren para complementar ese primer paso. Este tiene una dinámica propia que lleva a que la reforma se complemente progresivamente, a un ritmo cada vez más acelerado" […] "La reforma agraria no es sinónimo de desarrollo rural ni del ordenamiento racional del territorio, pero una de sus naturales consecuencias es la de promoverlos o darles un impulso más vigoroso, como lo prueba la experiencia de muchos países" [Lleras, 1982, 301-302].

El Comité de la FAO consideraba la reforma como una cuestión urgente por las escasas metas obtenidas en los años sesenta en la mayoría de las países, el aumento de las brechas entre pobres y ricos (entre países y al interior de ellos), el desempleo crónico y el subempleo en aumento, las diferencias en el ingreso rural-

urbano, la sub-alimentación de los pobres, el bajo desempeño industrial y otros factores.

La visión de un representante de la SAC sobre este tema -expuesta por Darío Bustamante [1987]- cuando se discutía el proyecto de ley de la administración Barco era que "en las condiciones actuales del desarrollo del país es claro que el problema de acceso a las tierras, no es ni masivo, ni el más importante del agro" [Bustamante, 1987, 109]. Y agregaba que la función requerida del sector agropecuario en el desarrollo era incompatible con un esquema de producción campesina tradicional. También señalaba el hecho, ya notorio, de que cada vez más el capital y la tecnología adquirían mayor importancia que la tierra como factores de producción. Por ello su apreciación era que los principales problemas del sector no se resolverían con la reforma agraria, tales como costos de producción, comercialización, agroindustria, inversión, agricultura campesina y tenencia y uso de la tierra. Este punto de vista contrasta, por ejemplo, con el expresado por Gabriel Rosas [2005].

Bustamante no niega la presencia de problemas relativos a la tenencia y uso del suelo, pero los relativiza como hace CEGA en el editorial de su revista *Coyuntura Agropecuaria* de septiembre de 1986. Señala, por tanto, que esos procesos se han convertido en un problema político grave, que contribuye a la inseguridad rural y a la desestabilización del país, por lo cual concluye sobre la necesidad de una reforma agraria parcial, concebida así:

1) Como una reforma selectiva y regionalizada para campesinos de zonas donde haya una presión crítica sobre la tierra y aplicada donde se pueda mejorar su uso, con un enfoque de pequeños empresarios;
2) Un programa ambicioso de crédito para compra de tierras a minifundistas que formen unidades de explotación viables;
3) Inversión pública y rehabilitación para dignificar la vida campesina.

Una visión que coincide en buena parte con la de Bustamante es la de Ricardo Villaveces en "*De nuevo la reforma agraria*" [Fedesarrollo, 1986]. Para él es poco probable que el reparto de la tierra entre campesinos pobres tenga un impacto significativo en las condiciones de pobreza de los menos favorecidos en las zonas urbanas donde se concentra cuantitativamente el mayor número de pobres. El efecto puede ser más importante en la pobreza rural. Dice que un problema básico es el del tamaño de las explotaciones, lo que sugiere buscar programas de agregaciones antes que de reparto, y de cubrir las carencias de otros recursos (crédito, tecnología, insumos). Comenta que el proyecto del gobierno Barco carece de una visión integral del problema, pues la sola tierra no resuelve el problema, se requeriría además incrementar el ingreso de los consumidores urbanos.

Villaveces también cuestiona la idea de pretender convertir a toda la población rural en empresarios agrícolas, pues ello sería como pretender convertir a todos los empleados urbanos en microempresarios. Le parece, pues, muy discutible lograr mejoras sustanciales con la distribución de tierra, si no se hacen otros ajustes en el resto de la economía. Y concluye que "el enfoque agrarista de centrar la política en la repartición de tierras y buscar fundamentalmente una consecución rápida de este objetivo parece una visión un tanto anacrónica del tema" [Villaveces, 1986, 28]. Además, dice el autor que la reforma agraria encontraba más justificación cuando la mayor parte de la población se ubicaba en zonas rurales y no a mediados de los ochenta cuando se había ya reducido la presión sobre la tierra.

Dentro de esa óptica, Villaveces indicaba que "el gran aporte de la reforma agraria a la erradicación de la pobreza absoluta es pues discutible y sólo evidente en casos muy particulares, siempre y cuando la distribución de la tierra vaya acompañada de otra serie de elementos y acciones complementarias". Por eso anota que el proyecto presentado por el gobierno de Barco tenía una justificación más política, al estar enmarcado en los acuerdos

de paz y formar parte del catálogo reivindicativo de todos lo movimientos de izquierda de origen agrario. Para Villaveces la reforma agraria bien puede valer la pena por la reconciliación a obtener, pero no es razonable el argumento del impacto sobre la pobreza.

Dentro de las visiones sobre el problema de tierras a fines de la década del ochenta merecen mencionarse las del grupo de investigadores de CEGA. La entidad era partidaria de una reforma no limitada a crear nuevas unidades de subsistencia, sino a buscar unidades con capacidad de acumulación y progreso con servicios de apoyo colectivos para formar empresas. Advertía que el país disponía de pocas tierras mecanizables y no se podía dar el lujo de destruir la pequeña producción, "única que puede aplicar masivamente las tecnologías intensivas en mano de obra" [CEGA, 1988].

De otra parte, esa entidad indicaba que "fuera de las áreas campesinas, los problemas clásicos del latifundio y de las formas arcaicas de explotación del trabajo han perdido importancia, salvo casos aislados. En su lugar aparecen otros problemas como la falta de concordancia entre la disponibilidad de tierra y de capital a nivel individual, el drenaje de recursos del campo a la ciudad debido a una persistente actitud rentista y extractiva que obstaculiza la reinversión y el desarrollo de zonas rurales" [CEGA, 1988, 118].

Al criticar el arrendamiento como mecanismo de extracción de excedentes reinvertibles, que sólo servían para financiar actividades y consumos urbanos, CEGA señalaba:

> "El ausentismo en sí ya no es problema, sino la actividad rentística. Por ello es conveniente buscar la unidad de propietario y productor, sea en la misma persona natural o bien en sociedades donde la tierra sea parte del capital social. No sirven formas de arrendamiento disfrazadas de aparcería para beneficiarse de la exclusión de acciones de reforma agraria como estipula la ley 6 de 1975" [1988, 118-119].

Y la entidad hacía una advertencia que no puede perderse de vista: "nunca una solución adecuada al problema agrario, desde el punto de vista del desarrollo, provino de políticas y estrategias únicas. El reconocimiento de la complejidad económica y social de la estructura agraria y su funcionamiento, demanda una gran dosis de ingenio" [CEGA, 1988, 124]. Para ello se requiere tener una "imagen objetivo" de la estructura agraria, la cual, como se indicó, consiste en una estructura cuyas relaciones de tenencia y distribución de la tierra favorezcan la reinversión productiva de su excedente (unidad productor propietario); la creación de condiciones para que los pequeños accedan a recursos productivos y de mercado con generación y acumulación de excedentes; y donde se combine la acción directa del Estado con mecanismos de mercado para acondicionar la estructura agraria para el desarrollo.

Las diferencias de visiones del problema han sido recogidas también por Oscar Delgado en *"Estructuralistas y neoclásicos en el campo*" [1987], texto que tiene similitudes con el de Gonzalo Suárez [2004]. Allí precisa que el modelo neoclásico se caracteriza por las ignorancias deliberadas, tales como los tipos de fincas, desempleo y sub-empleo, la distribución del control sobre los medios de producción como independientes de la asignación de recursos, así como la consideración de que la distribución de la producción y el ingreso es también independiente del tipo de finca. Por su parte, los estructuralistas han verificado que la asignación de recursos no puede separarse de la distribución de la tierra y demás actividades, ni de la organización de la producción. "La formas de apropiación del excedente no necesariamente siguen los dictados de la eficiencia y el papel del Estado en la acumulación es más económico que explícitamente coercitivo. Las relaciones sociales de producción determinan las formas del cambio tecnológico y pueden inhibir la acumulación" [Delgado, 1987, 129-130].

El pensamiento estructuralista mantiene la versión revisada de la renta ricardiana y hace el hallazgo de que si bien los mercados de

tierra y crédito pueden ayudar a debilitar la dependencia entre el uso de los recursos y la organización de la producción y distribución de la riqueza, de otra parte el influjo de la desigualdad de activos y los tipos de fincas persistirá fuertemente en el proceso de desarrollo.

Juan Manuel Ospina [1988] en "*¿El problema agrario: problema rural o problema urbano?"* opina, como lo han hechos otros, que es una bandera política demagógica plantear que el problema de los campesinos sin tierra se resuelve acabando con el latifundio. Le da importancia al conocimiento sobre la dinámica de la estructura agraria para formular propuestas de políticas, por ello valora el análisis realizado por CEGA [Lorente et al., 1985], haciéndose partícipe de su visión sobre el problema y las propuestas. La conclusión de CEGA es que la violencia rural no es consecuencia directa de la propiedad ni de una fuerte presión demográfica sobre la tierra. Parece ser, en cambio, típica de una fase de transición donde hay expansión del área de fincas grandes, pero más aún de medianas y pequeñas, donde hay inmigración o asentamiento reciente que genera movilidad y desajustes de orden social, y donde aún no hay un adecuado registro de propiedad.

Darío Fajardo [1996] se pregunta: ¿qué espera el país de la reforma? Su respuesta es, en primer término, un sector campesino reformado con mayor participación en la oferta de productos agropecuarios, inscritos en cadenas agroindustriales que a su vez pueden convertirse en ejes de articulación interregional. Otra expectativa es la generación de empleo e ingresos rurales; la sostenibilidad ambiental; el freno a los procesos de colonización en áreas frágiles y la ubicación de población en zonas desarticuladas de los mercados; la racionalización del uso de la tierra al interior de la frontera agrícola; además de la búsqueda de la paz vía las negociaciones políticas, incorporando el campo en un proyecto de desarrollo con democracia.

En otro texto, *"La situación del campo colombiano*", Fajardo había propuesto una visión sobre el problema al referirse al proceso de

descentralización y los cambios en la distribución espacial de la población. Allí concibe la reforma agraria como "Un conjunto de estrategias e instrumentos aplicados para la adecuación de las estructuras productivas del campo al desarrollo nacional, bajo el criterio de la descentralización y la búsqueda del equilibrio regional" [1987, 155].

Y en uno se sus más recientes artículos "*La reforma agraria como alma en pena*" [Fajardo, 2008] sintetizó su visión del problema de tierras en el país, al afirmar que:

> "Al haberse constituido en la base del poder político, ella determina la estabilidad de las comunidades, así como el acceso y el manejo de recursos productivos y ambientales fundamentales. Superar la exclusión económica y política implica eliminar los monopolios sobre la propiedad territorial y democratizar el acceso a la tierra mediante arreglos fiscales que graven su uso inadecuado y sancionen de veras su apropiación violenta e indebida".

Este carácter político de la propiedad rural lo había enunciado ya en el 2005 cuando la Contraloría General de la República propuso un debate sobre la cuestión de la tierra [Fajardo, 2005], con esta polémica afirmación: "[…] la concentración de la propiedad forma parte del proyecto político vigente".

Adicionalmente, indica que la llegada de la crisis económica al país hace que éste necesite de políticas, estrategias e instrumentos dirigidos a equilibrar el acceso de la población a los activos productivos y a los servicios básicos para mejorar la calidad de vida, superar la pobreza y asegurar el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas.

Manuel Ramos, en "*Reforma Agraria un repaso a la historia*" [2001], al analizar los diferentes criterios de los expositores, califica la modalidad colombiana como una *"reforma agraria aparente"* orientada hacia objetivos formales y limitados de cambio, donde

las fórmulas diseñadas para resolver la cuestión agraria desde años atrás no eran las más adecuadas. Se trataba de un "conservadurismo agrario" en la forma "colonización-parcelación insignificante", que mantenía el statu quo en las relaciones sociales, o una reforma agraria marginal, como la denominó Antonio García [2001, 113]. La visión de Ramos sobre la reforma es contundente:

> "al igual que en 1936 la clase dirigente buscaba la manera de producir una calculada y limitada variación y adecuación en la estructura agraria, que no afectara ni llevara a bordes peligrosos la conservación del sistema. Como queda visto, más que un proyecto de solución del problema agrario, lo que estaba implícito era un plan de economía urbana, que de alguna manera buscaba frenar a un campesinado curtido y desconfiado, recurriendo a la hábil maniobra de otro pacto político. La ley 135 de 1961, al igual que las demás leyes de reforma agraria que se han expedido, fue el producto de la transacción de una alianza de clases, no dispuesta a hacer mayores concesiones, y es por ello que los mecanismos legales que se previeron desde un principio, en especial para la adquisición de tierras, la expropiación y la extinción de dominio, además de demorados, tendenciosamente concebidos y meticulosamente redactados, de manera que todo el procedimiento quedara escrito en la ley y nada se dejara a la imaginación del funcionario que redactara el reglamento, apenas afectaron la gran propiedad y mucho menos las tierras de las regiones donde se hallaba la agricultura comercial" [Ramos, 2001, 116].

Y sobre la ley 4ª y 5ª de 1973, Ramos anota cómo esa legislación agraria se acomodaba al modelo de desarrollo que se trataba de establecer (incentivar exportaciones, acelerar la migración rural-urbana, intensificar la inversión capitalista en el campo, aumentar la productividad y garantizar los derechos de propiedad). Termina diciendo que mientras no se adelante una verdadera reforma agraria "no podrá avanzarse en el proceso de reconstrucción de la sociedad rural, de superación de la violencia y de promoción del desarrollo integral" [Ramos, 2001, 150]

Por su parte, Machado ha indicado que el país se durmió en el discurso de la vocación agrícola y no se preocupó por las consecuencias del crecimiento excluyente, con un Estado confiado en que el mercado resolvería las fallas de acceso a los recursos y de un mercado confiado en que el Estado crearía las condiciones para que el sector privado avanzara en un proceso de desarrollo sostenido [Machado 2001]. Por ello afirma que el proceso de conformación de la propiedad rural, por lo general por métodos violentos, es una buena muestra de la falta de visión del Estado y la sociedad sobre un ordenamiento adecuado en el acceso y uso de los recursos para el desarrollo. Y atribuye a múltiples factores el fracaso de la reforma en Colombia, indicando en particular:

> "la falta de una visión estructural y de largo plazo de la agricultura, por la incapacidad de tomar decisiones para modificar las relaciones de poder, por la defensa de los intereses de los grupos más privilegiados, por la insuficiencia de recursos, por la carencia de una visión compartida sobre el desarrollo, por el desconocimiento que tiene la sociedad sobre la importancia de lo rural y de la pequeña producción para el desarrollo y la estabilidad democrática y por muchos otros factores" [Machado, 2001, 41].

Gonzalo Suárez [2004], en su presentación de las tendencias en la discusión académica sobre la política de reforma agraria, *"Reforma Agraria en Colombia. Una aproximación desde la academia 1986-2002"*, recuerda que Antonio García consideró siempre la reforma colombiana como marginal, pues conservaba el *statu quo* a partir de medidas como la colonización, la adecuación de tierras, la parcelación marginal de latifundios, la expansión de la frontera agrícola y la operación dentro de normas tradicionales del mercado de tierras. Y recoge el concepto de García de que la reforma agraria debe entenderse como "un proceso estratégico, en cuanto supone y comprende tanto la actividad del Estado, como la movilización simultánea y conflictiva de las fuerzas sociales protagonistas del cambio rural". García, en opinión de

Suárez, había construido una teoría social en la que la reforma agraria se traduciría en un cambio estructural.

Suárez clasificó 16 autores con un enfoque redistribucionistas frente a sólo 8 partidarios de la operación del mercado o neoclásicos. Anota las gamas entre los autores partidarios de la redistribución con intervención del Estado (desde el marxismo hasta los neoinstitucionalistas) y las visiones del mercado donde identifica los que defienden a rajatabla la concepción neoliberal (óptica de la eficiencia, la productividad y la competitividad), así como de quienes creen que bastan algunos ajustes institucionales para mejorar la eficiencia del mercado, usando la planeación estratégica y la intervención estatal vía el ordenamiento territorial. A ello se agregan nuevos conceptos sobre el uso de la tierra, relacionados con el conocimiento y los mercados de uso de los derechos de propiedad [Suárez, 2004, 193].

Gabriel Rosas [2005] se pregunta: ¿cuál es la estructura agraria que requiere el país para un desarrollo equilibrado y sin conflictos? En la respuesta es claro en señalar que no puede ser la estructura bimodal y un uso inapropiado de la tierra. Considera que "el problema agrario en Colombia es el problema de todos, así no se quiera reconocer esa realidad". Y añade, como lo han anotado otros, que el problema no es técnico o de falta de recursos financieros, sino político y de concepción de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

También considera Rosas que la reforma es necesaria porque no han cambiado las condiciones estructurales en el campo que obstaculizan el desarrollo y que, por lo tanto, es necesario desmontar los factores que alimentan la concentración de la propiedad rural, pues no basta la redistribución, como lo plantea también Machado [2005]. Para Rosas la solución es una reconversión amplia del sector rural con la promoción de formas asociativas de producción y la superación de las restricciones actuales de acceso a tierra y capital. Fortalece su punto de vista

al añadir que el desarrollo de las regiones es el núcleo esencial de la solución al buscar en su propio entorno la diversificación y la complementación entre actividades viables. Además, se requiere una integración vertical de la agricultura con la industria y el comercio, al tiempo de conseguir un proceso de crecimiento endógeno. De ello no puede estar ausente el objetivo de la redistribución de oportunidades para los productores más pequeños. Para darle sentido a la propuesta, Rosas retoma el concepto de ruralidad y territorio para privilegiar lo territorial sobre lo sectorial. Lo más importante para Rosas es que ello "debe inscribirse en el contexto de los espacios de la economía política y no tanto de la política económica". Se necesita que surja de un consenso nacional que marque una pauta para el desarrollo.

Carlos Ossa, en *"La solución del conflicto colombiano está en el campo"* [2000], refuerza los propósitos de la reforma agraria basándose en la experiencia internacional. Afirma sobre esas bases que la distribución equitativa de la tierra se constituye en un importante factor de crecimiento. Y su visión es que el actual conflicto colombiano tiene profundas raíces en la evolución de la estructura rural. "Es claro que los procesos de paz no podrán avanzar sin el debate sobre la reforma agraria y un acuerdo razonable y responsable sobre el futuro de nuestro agro y la sociedad rural".

Por último, Manuel Rojas [2001] alcanza a introducir el enfoque de "nueva economía de la desigualdad", que dirige su mirada al análisis de los problemas del desarrollo generados en la creciente pobreza y desigualdad, particularmente en el sector rural. Según Rojas, el nuevo paradigma de la Reforma Agraria se fundamenta en tres razones teóricas: la relación inversa entre el tamaño de la explotación y el valor agregado por superficie; la ausencia de economías de escala en la producción agrícola; y los incentivos de la agricultura familiar para el trabajo. Este es un modelo sustentado en la eficiencia del mercado y el fracaso de la intervención del Estado en la redistribución de la propiedad y la búsqueda de relaciones de equidad y bienestar en el sector rural.

Se trata de una reformulación del papel del Estado, "en el sentido de construir instituciones capaces de endogenizar los procesos de transferencia de la propiedad y de abrirle opciones a la pequeña y mediana agricultura para alcanzar su competitividad".

Capítulo 6

Evaluaciones de las políticas

Roth Deubel [2004] anota que "la evaluación se entiende como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente" [2004, 135], lo cual permite opinar de manera más acertada y con menos subjetividad sobre los efectos de las acciones públicas. Y comenta cómo el presidente Francois Mitterrand decía que la evaluación representaba un progreso para la democracia y posibilitaba una mayor eficiencia del Estado. Por ello dice Roth: "la práctica de la evaluación debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción" [Roth, 2004, 135]. Y "la evaluación no puede escapar del contexto político de la acción pública que pretende analizar" [2004, 132].

En la literatura revisada se encuentra muy poco material referido a la evaluación de la política de tierras y reforma agraria. Casi todos los estudios se centran en la evaluación de resultados y metas con base en indicadores, como en el caso de Balcázar, Rojas, el mismo Incora y el Ministerio de Agricultura. Las evaluaciones de impacto son la excepción y las existentes se acercan al tema de manera marginal, como en el caso de Balcázar cuando compara los niveles de ingreso de las familias beneficiarias del Incora con familias testigo.

La ausencia de evaluaciones de impacto en diferentes períodos de tiempo es una falencia notoria para la reformulación de las políticas. Por ejemplo, podría evaluarse el impacto de la reforma redistributiva e intervencionista practicada hasta 1994, así como la política del mercado asistido de tierras con subsidios aplicada a partir de ese año. Ello daría mejores elementos para visualizar el tipo de correcciones o ajustes necesarios a las políticas públicas.

La ausencia de evaluaciones de impacto no es casual ni obedece a una falta de metodologías o técnicas para hacerlo. Es un problema de concepción de las políticas, pues la gestión de los gobernantes que toman decisiones para períodos cortos (los ministros de agricultura en Colombia no han durado en promedio más de un año en el cargo hasta los inicios del presente siglo) se orienta a cumplir metas financieras y físicas, que permiten medir su eficiencia en el cargo y su capacidad administrativa. El tiempo de las políticas (visión de corto plazo), el poco interés de quienes asumen los cargos o sus compromisos políticos y la falta de planeación sectorial no permiten realizar evaluaciones de impacto de las políticas por parte de agentes ajenos a su diseño y ejecución. Esto es pues un problema estructural de la concepción de la política pública y de la visión de la tecnocracia y de los políticos, así como de la lógica política de la administración pública.

La evaluación de políticas públicas y sus incidencias en el sector rural es, de por sí, un proceso complejo. La incidencia puede ser directa, indirecta o mixta. La primera se refleja en propuestas específicas de política pública, la segunda se relaciona con acciones que tienen como objetivo producir cambios graduales en el clima de opinión para la incorporación de temas específicos en el debate público y la incidencia mixta combina las dos anteriores (Uña et al., 2010, 50).

6.1. Los intentos por evaluar las políticas

La evaluación parcial de resultados con base en indicadores confiables y adecuados y la falta de evaluación de impactos facilita la especulación en las discusiones sobre la reforma agraria. También permite la introducción de sesgos de todo tipo en las propuestas y visiones. Esta falla del Estado no favorece la política pública, como tampoco la posibilidad de los actores, supuestos beneficiarios, de influir de manera oportuna en la corrección y ajuste de las decisiones gubernamentales.

Una opinión de sentido más valorativo-deductivo que evaluativo indicaría que los intentos de buscar cambios por la vía de la reforma agraria han fracasado en estas sociedades de capitalismo tardío, ante la resistencia al cambio de la clase dirigente (las elites) y en especial de los terratenientes y grandes propietarios de tierras. A ellos se les considera poco visionarios, si se tienen en cuenta los problemas de la sociedad rural y sus incidencias en la sociedad mayor. Esos problemas, derivados de actitudes y decisiones del pasado, les impide hoy disfrutar de las rentas obtenidas, vivir en el campo y adelantar procesos de modernización [Machado, 1999].

Este autor señala por ello que "Las reformas agrarias fracasaron y se constituyeron en una serie de fracasos parciales con costos demasiado altos, que hoy en día está pagando la sociedad con un bajo crecimiento, desempleo, conflictos, convulsión social, desestabilización política, des-institucionalización, atraso, frustraciones, pérdida de confianza en las instituciones y poca legitimidad de éstas. El fracaso de la reforma agraria es el fracaso de la sociedad en construir democracia y tejido social" [Machado, 1999, 4]. Y agrega que el desacierto es de todos los grupos sociales y políticos, incluyendo las organizaciones campesinas.

Paolo Groppo contribuye a la discusión al concluir que una propuesta novedosa para la evaluación implica poner en el centro de la atención a la agricultura familiar. "Creemos que sin una política agraria enmarcada en un contexto de fortalecimiento de la agricultura familiar, su viabilización económica y su consolidación social, el espacio que quedará abierto hoy para intervenciones de tipo reforma agraria seguiría siendo limitado y, de todas formas sin perspectiva histórica" [Groppo, 2001, 90]. Ello no es suficiente per se para diseñar una estrategia de acción definitiva. Indica que se requiere un enfoque sistémico, privilegiando el análisis de las interacciones, sus orígenes y efectos y una visión dinámica de la sociedad.

Existen muchas apreciaciones de autores que podrían tomarse con un sentido evaluativo, en lugar de crítico. También hay

comentarios sobre los resultados de las políticas, no necesariamente fundamentados en investigaciones sobre los cambios ocurridos en las estructuras agrarias. Un ejemplo notorio es el de Manuel Ramos [2001], quien atina a expresar sobre el proceso reformista:

a) El estatuto reformista de 1961 fue resultado de un acuerdo político sin la participación de los campesinos.
b) La reforma de la estructura agraria no tuvo avances significativos por la poca efectividad de los instrumentos legales entregados al Incora. En titulación de baldíos ocurrió lo contrario,
c) Los principales propósitos de la ley 135 fueron meramente declarativos porque los medios legales para hacerlos operativos no fueron suficientes. No se formuló una reforma agraria masiva y acelerada, sino progresiva. "Y la aplicación que se hace del derecho natural a la propiedad al comienzo de aquella, para extenderlo a sectores campesinos cada vez más numerosos, bien puede servir para remover la antigua estructura de tenencia para mantener el tradicional estado de cosas a favor de los terratenientes" [2001, 130].
d) La calificación de las tierras para determinar su expropiabilidad, o la restricción de esa medida sobre los "adecuadamente explotados" hicieron nulos los esfuerzos para cumplir los objetivos básicos de la reforma. Las contenciones y controversias jurídicas demoraron el proceso;
e) A los problemas de carácter legal se agregan otros; y en el fondo le daban razón a quienes creían que la reforma agraria era un embeleco, un reformismo marginal. Siempre y desde antes de la ley 135 existió la táctica política de contrarrestar los procesos reformistas. Los obstáculos surgen del mismo texto legislativo, de su aplicación y de su interpretación, así como del proyecto político económico y social en el cual se produce. Los obstáculos jurídico-legales constituyeron en el pasado, junto con la ausencia

de una clara y decidida voluntad política, los principales limitantes del proceso reformista.

f) El balance de 25 años (hasta 1988) muestra que el proceso reformista se vio obstaculizado por factores políticos, económicos y jurídicos, y otros sobrevinientes de carácter operativo y técnico.

En el estudio de Balcázar et al. [2001] se reafirman opiniones enunciadas por otros analistas y comentaristas: Colombia ha carecido de suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones necesarias o ha escogido medios y estrategias inadecuados para lograr los propósitos de la legislación. En los últimos 40 años no se logró un cambio ni siquiera marginal de la estructura de la propiedad, ni en la dinámica de la pobreza y la marginalidad rural, pero se gastaron más de 3.500 millones de dólares en el intento de reformar la estructura de la propiedad [Balcázar et al., 2001].

Los resultados en cuarenta años se expresan en una redistribución por expropiación de 1.5 millones de ha, con beneficios para un poco menos de 102.000 familias; un poco más de 430.000 familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos y más de 65.000 familias de comunidades indígenas se han beneficiado por delimitación de resguardos y reservas indígenas. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35.000 dólares y por hectárea redistribuida a casi 2.450 dólares. Además de estos resultados, en el documento de Balcázar se hace un presentación de la pertinencia actual de las justificaciones históricas y circunstanciales de las reformas redistributivas de la propiedad rural [Balcázar et al., 2001][5].

Balcázar realiza una distribución del presupuesto del Incora para los tres programas básicos (distribución, titulación y resguardos),

[5] Balcázar et al. resumen los resultados cuantitativos de la reforma con base en estadísticas elaboradas a partir del Incora y por períodos, así como el presupuesto ejecutado por el Incora entre 1962 y 1999.

partiendo de la asignación por programas y proyectos del período 1995-1999 (procedimiento criticado por Rojas [2001]). Ello se ilustra para cada uno de los siete períodos de las acciones estatales.

La conclusión de Balcázar y sus colegas es: el cambio en la distribución de la propiedad ha sido marginal y aparentemente los procesos y la dinámica normal de las transacciones de mercado y de herencias explica mucho mejor el pequeño cambio en la distribución de la propiedad rural ocurrido entre 1960-1988 (período en el cual se dispone de datos). Estos impactos los analizó con varios casos en Tolima, Huila y Sucre, donde se realizaron 73 encuestas (53 a beneficiarios Incora y 20 a testigos). Estos casos arrojan indicios de que las familias beneficiadas por Incora no presentan una situación mejor a las "familias testigo" en cuanto a renta y calidad de vida. Finalmente, su conclusión es: el éxito de las reformas agrarias distributivas, según experiencia internacional, depende de la ocurrencia de profundas transformaciones en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto que permitan generar las condiciones institucionales requeridas por el desarrollo integral del medio rural.

Un estudio próximo a la evaluación de las políticas de tierras y reforma agraria es, quizás, el de Manuel Rojas [2001], quien se centra en el análisis y evaluación de las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994. Ese análisis le sirve de base para elaborar una propuesta de indicadores de medición de la ejecución de la reforma agraria en Colombia.

El análisis de Rojas sobre las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994 sobre reforma agraria hace énfasis en los procesos e instrumentos utilizados en la aplicación de las leyes, más que en aspectos cuantitativos. Su estudio se centra en la operación de la política de negociación voluntaria de tierras aplicada durante los años noventa, ilustrado con el análisis de algunos estudios de casos. Igualmente, controvierte el tipo de metodología realizada por Álvaro Balcázar et al., para definir con base en las cifras de ejecución

de presupuestos los resultados de la reforma agraria. Sugiere un tipo diferente de manejo de la información para precisar el costo promedio por familia en los procesos de la reforma, identificando con ello las grandes dificultades de la información para realizar este tipo de análisis.

El estudio de Rojas puede situarse en el tipo de análisis centrado en la calificación de la política de reforma agraria y su instrumentalización, antes que en la política de tierras en sí, adoptando un criterio amplio de desarrollo rural para juzgar los alcances y la concepción de la política. Además, su propósito es proponer unos indicadores para el seguimiento y evaluación de la política y adelantar algunas recomendaciones para ajustar los procesos en marcha.

Este trabajo parte del consenso generalizado de que la reforma agraria ha fracasado, observándose una profusión de legislaciones que contrasta con las escasas herramientas diseñadas para medir y evaluar los desempeños e impactos de las diferentes políticas. Ese consenso se articuló a la idea del incremento de la concentración de la propiedad, la conservación de la pobreza rural en niveles altos y a que buena parte del conflicto rural tiene su origen en la no solución de la cuestión agraria. Ello, sin embargo, no resuelve la gran incertidumbre existente sobre las causas del descalabro. El debate sobre reforma agraria se ha quedado enredado en una discusión enmarcada en posturas ideológicas y especulaciones acerca de las precarias bases de datos y se transita de una legislación a otra sin haber evaluado lo anterior, y la política se ha vuelto indefinida.

Para cada una de las leyes básicas del período 1988-2000, Rojas analiza los objetivos, las principales disposiciones y cambios expresados en las leyes y algunos de sus supuestos básicos. Igualmente, señala para la ley 160 de 1994 las dificultades en la reglamentación y la manera confusa y desordenada como los supuestos se expresaron en el articulado, explicando el consenso precario alrededor de la

ley en el Congreso. También indica que la debilidad institucional del Incora no se correspondió con el espíritu mismo de la nueva ley, que es más un modelo de buenos proyectos productivos, no de fortalecimiento y desarrollo del mercado de tierras.

Su juicio sobre la ley 160 de 1994 lo lleva a concluir:

> "En suma la negociación directa y la intermediación, figuras introducidas en la legislación como pivotes del nuevo enfoque de la adquisición de tierras para campesinos ha tenido escasos desarrollos que se materializan en la posición dominante de los grupos de poder económico y social en las negociaciones, la conducta de buscadores de rentas de los intermediarios y propietarios y la debilidad organizativa y social de los aspirantes" [Rojas, 2001, 38].

De manera más general, concluye que normativamente, al revisar los enunciados de las tres legislaciones más importantes desde 1961, "la redistribución de la propiedad de la tierra "no parece haber sido el objetivo fundamental de la política". Más bien atinan a la existencia de una preocupación reiterada de lograr la modernización del sector. Y remata afirmando: la profusión de normas y reglamentos resultan en una entelequia jurídica que sólo transmite tribulación, confusión y desconcierto a los grupos objeto de la política [Rojas, 2001, 39-40].

Rojas analiza la aplicación de las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994 en los aspectos de la estructura legal, reglamentaria, de procedimientos y ejecución. Las carencias de las leyes mencionadas (por lo menos en la retórica) hay que encontrarlas "en las incongruencias y brechas entre el enunciado y la aplicación práctica de las mismas y en los fallos de política que hacen de las reformas una vía imposible al desarrollo". Señala en particular aspectos críticos como:

1. El conflicto institucional en la aplicación de la política. Si bien las legislaciones emiten señales de política, no se nota un direccionamiento coherente desde el punto de vista político.

2. La escasa distribución de las responsabilidades sociales de la Reforma Agraria. Hay un sesgo intervencionista y asistencialista introducido por acción o por omisión en los contenidos. La responsabilidad del proceso se pone en cabeza del binomio Estado-comunidad, omitiendo el papel de otros actores sociales (sector urbano y privado).
3. El reglamentarismo excesivo e incoherente: se ha sobredimensionado la facultad legal hasta entregar estatutos con demasiada desagregación de los temas creando un ambiente juridicista, rígido e inflexible en ambos casos. Ello se agrava al dejar la facultad reglamentaria de capítulos importantes a discrecionalidad de organismos dispersos y hasta contradictorios por su estructura (Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura, Incora, Juntas Directivas de instituciones nacionales). Ninguno de los dos estatutos han tenido reglas de juego claras, equitativas ni estables y cuando se aterrizó en lo local, los reglamentos no habían consultado la realidad y resultaban inoperantes y difíciles de entender por los operadores efectivos de la reforma agraria.
4. En cuanto a las limitaciones para el desarrollo del carácter integral de la reforma agraria, no se construyó un principio de integralidad en la versión moderna de la reforma.
5. La inducción de distorsiones en la formación de precios de la tierra: sus elementos constitutivos privilegian el uso y explotación del pasado y el presente de las tierras, "llegando al extremo de dictar fórmulas para el avalúo que antes de resolver la brecha existente entre la renta de la tierra y su precio especulativo tienden a incrementarla" (p. 49). El precio de la tierra no se constituye con base en factores adicionales estrictamente adheridos para hacer uso productivo de los suelos, como el agua.
6. El débil apoyo institucional y la escasa participación comunitaria. Se heredó un sesgo procedimental que generó serias distorsiones en los logros; los grupos de consulta o comités técnicos no operaron y el Incora siguió teniendo una influencia preponderante en la coordinación. Nunca se vio

con buenos ojos la idea de participación del sector privado en la reforma agraria. Se ignoró la debilidad institucional de las organizaciones locales y la escasa iniciativa para emprender una campaña amplia de formación y consolidación de las mismas.

7. El desfase reforma agraria y el Presupuesto Nacional: el Ministerio de Hacienda no ha sido consecuente para surtir de recursos presupuestales a la reforma, la cual ha estado sometida a los vaivenes anuales de apropiación, recortes y plan de caja. En los diez años analizados más del 70% de los presupuestos de inversión se ejecutaron sólo en 90 días del año (octubre a diciembre), excepto el período 1988-90 con las rentas de destinación específica vigentes hasta la Constitución de 1991.

A partir de estas consideraciones el autor se introduce en una mirada más detallada de las leyes y su aplicación, tales como: los conflictos y la planeación sostenible del uso del suelo, el análisis de las principales herramientas de la reforma agraria (la sección más extensa del informe); un análisis aproximado al costo social por familia en los procesos reformistas. Y termina con una propuesta de indicadores para el seguimiento del programa de reforma agraria.

Las conclusiones que saca Rojas de su análisis son [Rojas, 2001, 271-278]:

1. Colombia entra al siglo XXI sin acabar de resolver el problema rural de exclusión social y pobreza. Y el aplazamiento de las soluciones estructurales desde el Estado y la sociedad urbana han precipitado la sociedad rural en una profunda crisis que tiene múltiples facetas.
2. En ese contexto, la reforma agraria ha sido un proceso marginal que no ha logrado modificar sustancialmente la estructura de la propiedad de la tierra ni las condiciones de pobreza y atraso en el campo. Con pocas excepciones, esa política en

los últimos 40 años "no ha sido más que un aderezo de una política de modernización del sector agropecuario por la vía de transferencias desde el Estado a las grandes propietarios (vía junker). Su resultado fue la consolidación de un modelo de desarrollo costoso e ineficiente […]". Los instrumentos, complemento del proceso de modernización, se orientaron a resolver la presión campesina por la tierra mediante la colonización de baldíos y el desarrollo de infraestructura en regiones de bosque natural del oriente del país.

3. Las últimas legislaciones (ley 30 de 1988 y 160 de 1994) han intentado remover ese estado de cosas, promoviendo una mayor movilidad del mercado de tierras. Pero la falta de integralidad de la reforma y la escasa participación de los beneficiarios terminaron generando un mercado de reforma agraria fundamentado en el poder discrecional de un solo comprador (Incora) frente a una oferta especulativa dirigida por los propietarios de la tierra, que no era exigida en materia de calidad y precios.
4. La aplicación de la ley 160 de 1994 ha mostrado (hasta el año 2001) que falló en el intento de redistribución por la vía del mercado y la negociación voluntaria, no por el mecanismo en sí, "sino por la carencia de un desarrollo institucional que hubiera hecho esfuerzos importantes en reducir las grandes asimetrías en cuanto nivel educativo, al poder económico, y uso y manejo del territorio, entre campesinos y propietarios" (p. 274).
5. La instrumentación errática y aislada de las diferentes opciones que ofrecía la ley 160 de 1994, sin tener en cuenta los factores que determinan los diferentes tipos de mercado, ha dado origen a una operación de la política ineficiente, atomizada, en las diferentes regiones y sin mayores efectos en las estructuras de tenencia de la tierra. Se privilegió la tierra como el objetivo fundamental de la política, dejando de lado sus otros componentes. En la aplicación de la ley se han expresado en gran medida los diferentes grupos de interés: el

de quienes hacen la política, quienes la aplican y aquellos que son objeto de la misma (niveles macro, meso y micro).

6. Los proyectos piloto fueron insuficientes e incompletos para tratar de salvar el conflicto político-institucional expresado en los niveles macro, meso y micro. Esos proyectos mostraron las presiones sociales de las comunidades rurales ante el Estado, un déficit de recursos propios para ejecutarlos, una ingerencia importante de la banca internacional en su financiamiento y la operación de las Unidades Técnicas del Incora, observándose igualmente en ellos la aplicación fragmentada de los instrumentos y propuestas confusas a los ojos de las comunidades.
7. El enfoque de la reforma agraria articulado solamente al factor tierra y ligado a la responsabilidad de una sola institución aparece a las claras como un esquema restrictivo y costoso socialmente. Un enfoque nuevo implica abordar el problema desde la perspectiva del desarrollo rural municipal, concertado con todos los actores y donde la comunidad asumiría el protagonismo principal en la política y en la gobernabilidad de los proyectos de inversión. El Estado contribuiría creando las condiciones operativas para la negociación voluntaria de tierras y para que las familias campesinas tuvieran opción de acceso a la propiedad.

El estudio termina con una serie de recomendaciones sobre ordenamiento territorial y política fiscal, la operación de la reforma agraria (planeación, concertación del Plan de Desarrollo Rural Municipal, fortalecimiento del capital social, estructura de financiamiento); ajustes institucionales y reactivación de los predios de reforma agraria.

6.2. Cuestionamiento a las políticas

Diferente a las evaluaciones como las de Rojas, el lugar común es el cuestionamiento de las políticas de reforma agraria y de tierras

ejecutadas en Colombia. Las críticas se centran por lo general en aspectos procedimentales, técnicos, políticos, institucionales y de visiones. Casi sin excepción, todos los autores aquí referenciados hacen comentarios a esas políticas, unos más críticos que otros, otros más sugerentes y con sentido más positivo que destructivo y con derivaciones de propuestas. En esta sección se mencionan algunas de esas críticas, evitando repetir las mencionadas en la sección anterior.

Refiriéndose a la ley 135 de 1965, Feder [1965] advertía la existencia de dos factores que podían reducir la efectividad del Incora: la falta de integración de sus esfuerzos respecto a un amplio plan nacional para el desarrollo de la agricultura y la fragmentación del trabajo del Incora en numerosos proyectos de tamaño limitado. Señalaba, por ejemplo, que el Plan Decenal de Desarrollo de 1962 hacía poca referencia a la reforma agraria en su sentido estricto de redistribución de la tierra, o de otros cambios estructurales en la agricultura. Como otros planes convencionales, establecía metas de producción, proyectando tendencias pasadas, las cuales no suponían cambios en la estructura del sector y las inversiones se calculan sobre la base de reinversiones tradicionales. Además, no se hacían previsiones de presupuesto para los esquemas de redistribución de tierras o de consolidación de fincas y mejoramiento de las condiciones de vida de los asalariados y trabajadores agrícolas. Es decir, Feder preveía que las cosas estaban empezando mal.

Feder señalaba que el Incora había adoptado la política de desparramar proyectos de reforma agraria limitados en extensión a través de todo el país. Cada departamento debía tener al menos un proyecto, cuestión no discutida en público. Y advertía: "existe el peligro de que los proyectos individuales limitados en tamaño no sean instrumentos efectivos para alterar el patrón de tenencia de la tierra prevaleciente en un Departamento dado, y desde luego, mucho menos en el país" [Feder, 1965, 619]. También advertía del peligro de ese enfoque, pues la fragmentación de proyectos

podía conducir a un esquema de colonización. Los hechos le darían la razón.

De otra parte, Feder indicaba que el precio de la tierra iba a ser el que fijara el terrateniente y su propio avalúo, dada la concentración monopólica de la tierra. Los precios podrían afectarse por factores como prestigio, seguridad contra la inflación e influencia política [Feder, 1965, 623]. Por ello, el decreto 1904 de julio de 1962, que fijaba el avalúo sobre el valor catastral más un 30% máximo, cayó como una tremenda sorpresa. El autor sugería que el avalúo fuera más científico que político, por ejemplo computando el promedio del ingreso bruto en un período dado (cinco años antes) multiplicado por algún coeficiente que podría ser mayor para las fincas bien utilizadas.

Indicaba que ley 135 era inmune a la crítica que se hacía a la vieja legislación por su fracaso en llevar a cabo reformas en la esfera de la ineficiencia técnica y en la estructura agraria: "la ley 135 es inmune a esta crítica. La ley es completa, bien escrita y otorga al INCORA tanto poder –"permite casi cualquier cosa"- que el fracaso en llevarla hasta el final tendría que buscarse en cualquier otra parte" [Feder, 1965, 629]. Esto es contrario a otras opiniones de que la ley era complicada e impedía el trabajo del Incora, tenía vicios de inconstitucionalidad, o definiciones confusas o contradictorias, etcétera.

También hubo opiniones calificadas cuando empezaba el proceso reformista, como la de Antonio Posada [1965], quien después de defender la reforma agraria indicaba que "con notables y obvias excepciones entre los altos directivos del Incora, ha faltado mística e interés por la reforma en el gobierno". Muestra de ello era que el presupuesto del Instituto no había sido incluido en el presupuesto ordinario de 1963 y sólo se incorporó en el extraordinario. De otra parte, señalaba que el común de las gentes del campo no había captado aún en forma adecuada el alcance del instrumento legal disponible para mejorar su condición. Además, indicaba un

problema crítico en el funcionamiento de la reforma: existía un alarmante déficit de personal calificado para adelantarla, pues de 800 técnicos estimados como necesarios el Incora sólo empleaba a 169 especializados. Otra carencia era la de recursos financieros.

Un comentario bien conocido sobre los resultados de la ley 1ª de 1968 lo resume Miguel Diago [1988] al enunciar que esta ley de arrendatarios y aparceros pretendió acabar con estas formas de explotación feudales, castigando severamente esas modalidades de explotación. Los resultados no fueron los esperados, la mayoría de aparceros fueron desalojados y sólo el 12% de los inscritos lograron convertirse en propietarios de las tierras que trabajaban.

Y sobre la calificación de las tierras Diago opina que en la reforma agraria se han enfatizado más los aspectos económicos, pese a la importancia de lo social; especialmente los relacionados con la protección de los predios bien explotados y el castigo al propietario ineficiente. El principal instrumento ha sido la calificación del grado de explotación de los predios, lo cual determina el orden de prioridad para la afectación, la forma de pago, el derecho de exclusión y la inexpropiabilidad. La legislación ha fortalecido este enfoque, protegiendo cada vez más la propiedad bien utilizada y haciendo más difícil la situación de la mal explotada.

Machado [1998] agrega algunos comentarios críticos referidos a la fragmentación de la propiedad en un contexto y ámbito institucional que conduce a su deterioro, la minifundización y la pobreza. Señala cómo la política ha descuidado históricamente la formación de la mediana propiedad, que es tan eficiente como la pequeña y que la política de mercado de tierras está propiciando la fragmentación de la mediana propiedad, polarizando aún más la estructura agraria. Ello debido a que la gran propiedad no se está afectando en el proceso de negociación voluntaria de tierras al no ser intervenida directamente por el gobierno. La fragmentación también debilita los poderes de negociación de los pequeños

productores frente a los conglomerados agroindustriales y financieros, con una mayor asimetría en las negociaciones.

Más adelante Machado [2001] indicó que el fracaso en la solución del problema agrario se podía encontrar en el contexto político, una reforma agraria no operativa, un mercado subsidiado de tierras muy limitado, un desarrollo rural parcial e inconcluso y unas políticas gubernamentales de carácter sectorial que no han acertado a la solución de los problemas

Ruth Suárez [1999], al centrar su análisis sobre la política de mercado de tierras, hace anotaciones valiosas sobre varios problemas. Advierte sobre ineficiencias en la política que podían conducir a un fracaso mayor si no se le introducían virajes. Una primera debilidad era la ausencia de un mercado integrado de tierras (advertido por CEGA en 1994). Existen mercados segmentados, asimétricos y sin cruces, además de áreas del territorio sometidas a control territorial marginadas de los comportamientos típicos del mercado. La ley 160 de 1994 sobreestimó la expectativa del mercado de tierras (Art.17 cap. III) y en el gobierno de Samper (1994-1998) sólo se ejecutó el 28.7% de de las metas previstas en cuanto a las áreas de negociación.

De otra parte, anota como debilidad la ausencia de una institucionalidad articulada alrededor del mercado de tierras (sin organismos con experiencia práctica en mercados, sin mecanismos de formación de oferta y demanda de tierras con fines productivos, sin mecanismos amplios y transparentes de selección de beneficiarios como para la definición de precios y la consolidación de unidades productivas) [Suárez, 1999, 32]. Además, advertía que el proyecto piloto de mercado de tierras no se había evaluado y el Manual Operativo para aplicar la ley 160 era complejo y no permitía pronosticar su aplicación.

De otra parte, señalaba que el mercado era incapaz de modificar la estructura de distribución de la tierra: no afectaba el saldo

neto de tierras ingresadas desde el mercado a manos de grandes propietarios y tampoco a los precios de adquisición a un nivel inferior al comercial. El mercado tampoco parecía capaz de gestar unidades empresariales sostenibles (la morosidad de la cartera a fines de 1998 era superior al 30%, pues había ausencia de proyectos rentables). También dice Suárez que los precios de la tierra obedecían a tres elementos (3 mercados): valorización, capacidad de generar rentas y seguridad. Estos mercados estaban superpuestos y tenían comportamientos diferentes.

Otros limitantes anotados eran la existencia de agentes privados y relaciones clientelistas, donde éstas se constituían en un mecanismo de mediación para servicios complementarios en zonas de reforma agraria. También estaba la incapacidad de las instancias municipales para participar activamente en el mercado.

Ruth Suárez sugería, en relación con la problemática del mercado de tierras, la necesidad de revisar sus sustentos teóricos con base en la experiencia de Colombia en los procesos de comercialización de tierras [Suárez, 1999, 42-54]. Esos sustentos se derivaron de las bases teóricas presentadas en el artículo de Hans P. Binswanger, Klaus Deininger, and Gershon Feder *"Power, distorsions, revolt and reform in agricultural land relations"* [1993]. Allí los autores plantean la existencia de una relación inversa entre los tamaños de finca y la productividad, y agregan:

> "Si la tierra, a pesar de tal productividad más alta, no es transferida hacia los propietarios pequeños de unidades familiares, se explica por la distorsión y presión coactiva de los terratenientes para acceder a los mercados de tierras, trabajo, crédito y tecnología, entre otros; también por el acceso preferencial de los terratenientes a los mercados con condiciones ventajosas que generan rentas adicionales por el uso de la tierra. Este comportamiento explica que sea reducida la eficiencia en el uso de la tierra con lo cual el crecimiento de la producción es lento y se incrementa la pobreza a nivel rural" [Suárez, 1999, 33-34].

La autora señala por lo menos tres aspectos a tener en cuenta en esa revisión:

a) El supuesto de la mayor eficiencia de la pequeña explotación limita la eficiencia de la mano de obra a su aplicación en la finca y no considera la diversidad de uso de la mano de obra hacia actividades extra-prediales y urbanas. Por ello propone hablar de Unidad Rural Familiar en lugar de la UAF (Unidad Agrícola Familiar), con lo que la redistribución sería tanto de tierra como de otros bienes (vivienda urbana, maquinaria, ganado, vehículos y otras oportunidades);

b) El supuesto de que existen relaciones excluyentes y competitivas entre grandes y pequeños propietarios debería cambiarse por las relaciones entre propietarios empresariales y no empresariales. En este caso, los sesgos a eliminar serían los que otorgan ventajas y privilegios como la valorización de tierras y ganados no justificados por el valor agregado en la explotación. Es decir, se requeriría el fomento a la redistribución de activos valorizables hacia pequeños y medianos empresarios (ejemplo redistribuir ganadería extensiva al interior de la frontera);

c) Los supuestos tienen una visión estática de las unidades productivas, pues la unidad familiar puede tener desempeño empresarial si cuenta con recursos y acceso a mercados. Ello requiere un proceso de aprendizaje y formación empresarial.

Finalmente, indica una incoherencia en la aplicación de la ley 160: el concepto de UAF se ha ido desvirtuando, pues las normas reglamentarias dan paso a la Empresa Básica Agropecuaria (EBA) que supone cumplidos los procesos acumulativos, lo cual es una contradicción con la UAF, cuyo supuesto es que esos procesos apenas se inician [Suárez,1999, 61]. La UAF se basa en el criterio de que la tierra es la principal fuente de ingreso, pero la legislación posterior se basa más en la EBA desde 1995 (Acuerdo 5 de agosto

14 de 1996), la cual fija los criterios para acceder al subsidio, ya no de la UAF sino de la EBA.

Klaus Deininger, desde una visión más externa, opina que el esfuerzo realizado sobre la reforma agraria a partir de los noventa no fue eficaz y ello se explica en la caída dramática en la asignación de recursos públicos. El proceso fue centralizado, con poca participación de los gobiernos locales, no se consideraron adecuadamente los mercados relevantes, tampoco las vías y la dotación de infraestructura complementaria. Fue mínimo o inexistente el rol del sector privado en mercadeo y la participación de la sociedad civil en la fiscalización y monitoreo al desempeño de estos programas brilló por su ausencia. Además, hubo numerosos obstáculos legales y de procedimiento [Deininger, 2003].

Otra visión también crítica sobre los procesos reformistas proviene de la Contraloría General de la República. Luis B. Flórez dice al respecto que las intenciones gubernamentales para hacer la reforma han fracasado por no contar con la organización institucional adecuada, ni la voluntad política indispensable para hacerla efectiva. Anota la situación de alta concentración de la propiedad, el mal uso del suelo, la existencia de tierras mal habidas, la ganadería extensiva, el limitante de creación de empleos derivado de ello y el disparo del precio de la tierra por presencia de capitales ilícitos que estimulan un mercado especulativo. La contrarreforma agraria se hizo acudiendo a la fuerza de las armas o a diversos actos derivados de actividades ilícitas [Flórez, 2005].

Sobre los procesos de extinción de dominio se han vertido muchas críticas. Un ejemplo de ello es el que trae Wilson Herrera en *"Tierras incautadas para la reforma agraria: restricciones y posibilidades"* [2005]. Allí señala lo complejo que ha resultado la aplicación de la política de extinción de dominio y sus pocos resultados, pues solo se ha afectado en forma definitiva una porción reducida de bienes provenientes de actividades ilícitas, pese a haberse separado las

acciones de extinción reales (persigue a los bienes) y los procesos penales (persigue a personas-narcotráfico y actividades ilegales).

Herrera comenta los cambios legislativos desde la ley 333 de 1996, que mostró poca eficacia por los amplios términos procesales y el excesivo trámite. En el 2002 se expidieron las leyes 785 y 793 (esta reemplazó la 333 y la primera reglamentó la administración de los bienes sujetos a procesos de extinción de dominio). Describe las etapas del proceso de extinción y las limitaciones conceptuales y operativas del marco jurídico y comenta que la nueva legislación no corrigió las fallas evidentes de la ley 133. Además, la Dirección Nacional de Estupefacientes no cuenta con información sobre los predios incautados para poder elaborar una propuesta seria de reforma agraria. Anota la duda sobre la efectividad del aparato judicial para la recolección de pruebas y la gestión de los abogados que representan al Estado para demostrar el origen ilícito de los bienes. Igualmente, señala los riesgos de demandas al Estado por violaciones al debido proceso o por daños ocasionados a los bienes.

Otro que comparte las críticas anteriores es Regis Benítez en *"La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer"* [2005]. Según él, los limitantes políticos indican que se intentó hacer más reforma agraria en el papel que en la realidad y el país está pagando hoy un alto precio por las equivocaciones cometidas en el pasado con el país rural. Como el país se urbanizó y no pudo resolver el problema dentro de la frontera agrícola, se creó un nuevo frente de colonización espontánea en vastos territorios (periferia rural). La modalidad de negociación de tierras fue un mecanismo de detrimento del Estado y de los campesinos por las condiciones asimétricas de negociación y el deficiente acompañamiento técnico y empresarial. Además, se presentaron dificultades en el financiamiento por crisis de la Caja Agraria y las tierras negociadas no fueron de las mejores calidades.

Por su parte, Darío Fajardo [2008], refiriéndose al Pacto de Chicoral, indica que la dirigencia nacional tomó una de sus

decisiones más costosas para el país: "impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria […], el Estado encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonía, el litoral Pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los "proyectos de colonización" que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte". (zonas donde proliferó el cultivo de la coca y se fortaleció la guerrilla, y donde los paramilitares entraron a disputar el negocio de la droga).

Y Héctor Mondragón cuestiona la descentralización perversa practicada desde mediados de los ochenta y anota el fracaso de la política de mercado subsidiado de tierras, la cual ha operado de manera simultánea con la violencia y la contrarreforma agraria y el desplazamiento forzado. Comparte el criterio de que el mercado de tierras no soluciona el problema y se requieren políticas que liquiden o al menos reduzcan la renta absoluta de la tierra.

Mondragón, en su artículo *"La ley 1152 de 2007, hija de la parapolítica"* [2008]. hace un fuerte cuestionamiento a esa ley (Estatuto de Desarrollo Rural[6]) desde diversos ángulos. Pueden resumirse sus críticas en los siguientes puntos:

1. El primer aspecto se refiere al "lavado de escrituras con dolo y violencia", originado en la relación de la norma con la parapolítica. El estatuto copió en el artículo 138 la fórmula "a partir de la vigencia de esta ley", con lo cual se podrán legalizar las tierras adquiridas por paramilitares. Es decir, lavar escrituras de la violencia reciente. A esto se agregó la ley 118 de enero 2 de 2008, por la cual se sanea "la falsa tradición", o la falsa propiedad sobre predios menores de 10 hectáreas, una vez pasados cinco años de posesión pacífica. Según Mondragón, las medidas de protección a los desplazados

[6] La ley 1152 fue declarada inexequible por la Corte Constitucional a comienzos del año 2009.

por la violencia incluidos en la ley son insuficientes, pues el desplazado debe, una vez saneado el despojo, ir al lugar dominado por sus "desplazadores" y probar su condición de desplazado.

2. Se refiere al que denomina "extinción de dominio al revés". El artículo 78 de la ley 1152 permite evadir la extinción de dominio que existía en la legislación para las propiedades de más de 10 UAF, pues la Unidad Nacional de Tierras "podrá comprar los bienes inmuebles rurales improductivos de propiedad privada por el valor que aparezca registrado en el avalúo catastral". Es decir, el Estado pagará por lo que antes obtenía sin paga y la extinción de predios incultos se mantiene solo para pequeños propietarios.
3. Se termina con otra de las conquistas campesinas: las reservas campesinas que según el artículo 88 sólo podrán constituirse en áreas en las que predominen las tierras baldías.
4. El proceso del estatuto no dio lugar a que se incluyera la propuesta de la representante indígena de que las "zonas de desarrollo empresarial" fueran dadas solamente en usufructo.
5. El estatuto, al supeditar el reconocimiento de la propiedad indígena en sus territorios al ordenamiento territorial, viola el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT. En la práctica los POT ya están prohibiendo constituir o ampliar resguardos en la región de la Costa Pacífica y la cuenca del Atrato, pero se permite por otro lado que allí se constituyan empresas. Allí paramilitares y narcotráfico han "establecido un imperio que controla la política, los presupuestos públicos, los graneros e impone los intereses de las empresas palmeras, bananeras o madereras" [Mondragón, 2008, 95].
6. Considera también que la ley rechazó la soberanía alimentaria y prefiere la seguridad alimentaria, que no incluye la primera.
7. "El Gobierno en forma extremadamente improvisada, de un momento a otro descuartizó la función de ordenamiento social y cultural de la propiedad, al desintegrar el Incoder y trasladar competencias a otras instituciones". Indica que Acción Social protestó por esa improvisación, mostrando

que los desplazados serán perjudicados y verán entrabado el cumplimiento de su misión. La función de ordenamiento social y cultural de la propiedad requiere de unidad para poder lograr la concertación con los sectores sociales. Es absurdo que una entidad defina sobre un tema mientras otras lo hacen sobre otros, produciéndose inevitables contradicciones territoriales. Dice que el gobierno de Uribe creó el Incoder, lo mostró como panacea y luego lo entregó a grupos politiqueros para cumplir cuotas burocráticas.

8) Además critica la no aceptación de la propuesta del proyecto 99 de 2006 de adoptar normas sobre adquisición y expropiación por vía administrativa. Pone como ejemplo el trabajo que pudo hacer la organización Nasa Kiwe aplicando ese procedimiento con muy buenos resultados.
9) Comenta que la urgencia gubernamental de poner en vigencia inmediata la ley se relaciona con las funciones de clarificación de la propiedad y la situación de tierras asignadas por los numerales 3 y 14 de artículo 28, a la novísima Unidad Nacional de Tierras. Y señala: "se trata de poner en vigencia inmediata la legalización de escrituras fabricadas, y colocar a esa Unidad, sin junta ni consejo directivo, como supremo árbitro de centenares de litigios de tierras en todo el país, que estaban represados por las sucesivas administraciones del Incoder, como si estuvieran a la espera de la nueva legislación" [Mondragón, 2008, 103].

Otras críticas más globales al Estatuto de Desarrollo Rural se encuentran en el documento *"Algunos comentarios y observaciones a la ley 1152, estatuto de desarrollo rural"* [Contraloría, 2008]. Allí se indica que el estatuto no puede considerarse una política de desarrollo rural, pues desconoce los conceptos básicos sobre ello y se trata más de un desarrollo productivo. También se señalan aspectos preocupantes sobre la institucionalidad construida por el estatuto; la obsesión modernizante y productivista de la ley, y el borrón de un plumazo de la legislación agraria que venía construyéndose. Tampoco ayuda a resolver el problema

agrario y se fundamenta en un diagnóstico parcial y equivocado; es excluyente a través de las convocatorias y los proyectos productivos; y tiene aspectos preocupantes sobre los derechos a la consulta, la igualdad, los derechos de la mujeres víctimas del conflicto, la autonomía, integralidad e identidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

En relación con el modelo de desarrollo agropecuario es necesario recordar el debate que se presentó a raíz de la propuesta del exministro de Agricultura del gobierno de Uribe, de entregar las tierras de Carimagua a los empresarios en lugar de los campesinos desplazados como se había anunciado antes, con el argumento de que ellos no tenía la capacidad de explotar esas tierras. Cecilia López denomina ese intento como "Carimagua, modelo desplazador"[7], el cual generó un amplio debate en el Congreso y la opinión pública sobre la política de entrega de tierras públicas.

López sugirió cambiar la ecuación seguridad democrática, confianza inversionista, y cohesión social por la de garantía de derechos, cohesión social, seguridad democrática y confianza inversionista. Y advirtió la necesidad de "reconocer que la concentración de la tierra ha sido históricamente un factor de violencia, de baja productividad y de desigualdad social, elementos que se han traducido en la incapacidad de cerrar la brecha rural-urbana" [López, 2008, 46] Durante el debate se nombró una Comisión presidida por Gabriel Rosas Vega para que dirimiera los puntos de vista. La Comisión sugirió un modelo mixto campesino-empresarios para evitar la exclusión, propuesta no acogida por el Ministro de entonces.

[7] Ver Cecilia López, M, "Carimagua, modelo desplazador". Recuperado de www.semana.com/on-line/lea...carimagua-modelo.

Capítulo 7

Propuestas de políticas hasta el 2010

Se han elaborado muchas propuestas antes del gobierno de Juan Manuel Santos para salvar la reforma o hacerla más eficiente, o simplemente para salirse de ella y hacer algo diferente. Además de las provenientes de los gobiernos se encuentran varios pronunciamientos originados en la academia, en organismos internacionales, en los gremios y las organizaciones del sector rural, el Congreso de la República, en los contradictores políticos de la reforma y otros actores e instancias institucionales. Esta revisión no pretende detallar el sinnúmero de propuestas presentadas, pues esa es una tarea difícil por lo abundantes y variadas y en especial porque no todas tienen un sustento objetivo y serio. Para acotar un poco el tema no se han incluido en esta revisión las innumerables propuestas de las organizaciones sociales y campesinas (excepto el mandato agrario), ONG y gremios; tampoco las que están en los proyectos de ley, pues ello desborda los propósitos de este documento. En la siguiente sección sí se incluyen las propuestas que están en el debate público actual.

En este caso se ha preferido elaborar un cuadro resumen con las principales propuestas, señalándolas por autores, para que el lector interesado busque en las referencias los detalles aportados por quienes las proponen.

Una rápida mirada a las propuestas de políticas deja ver su gran diversidad. Igualmente es notorio que la mayoría de ellas provienen de los años noventa en adelante, quizá porque se habían agotado los intentos reformistas con la apertura económica, pasando a la era de la desregulación. Por eso, los autores reseñados, por lo general, proponen mejorar el funcionamiento del mercado de tierras. La minoría se fue por la vía de la recuperación de la reforma agraria clásica de tipo redistributivo. Pero hay propuestas

renovadoras que estimulan el debate sobre la política pública, que aunque se mencionaron en algunas de las secciones anteriores se incluyen aquí para tener una visión más completa de los procesos propositos y el contexto donde se realizaron.

Cuadro No.1. Principales propuestas de políticas de tierras

Autor	Propuestas
Mariano Arango (1986)	Dotar al Incora de por lo menos el 6% del presupuesto nacional; una organización campesina fuerte que presione por la reforma; no suprimir la calificación de tierras; considerar formas de pago más favorables para el Estado; agilizar los trámites de afectación de tierras; hacer la reforma prioritariamente en regiones no violentas; concentrar el programa en predios entre 50 y 500 hectáreas (las tierras más aprovechables); Incora debe comprometerse exclusivamente en resolver la tenencia de la tierra; las acciones complementarias de reforma agraria deben dejarse a otras entidades coordinadas por el Fondo DRI; la producción campesina a incentivar no debe ser sólo de alimentos sino todos los productos que usen intensivamente la tierra.
Lorente Luis, Salazar Armando, Gallo Ángela (1985)	Basados en el análisis de los predios superiores a 500 hectáreas y en la conclusión de que el país tiene muy pocas tierras aptas para la agricultura sugieren estrategias para la reforma agraria, así: a) Adecuar una parte de la tierra que pueda convertirse en apta para monocultivo sin restricciones es una estrategia razonable a largo plazo, si se piensa solo en el volumen de producción. Pero proporcionará apenas soluciones marginales para la población que hoy se encuentra en minifundios y tendría un costo comparable al de los distritos de riego iniciados en los sesenta; b) Más que la destrucción del latifundio geométrico, la estrategia de reforma agraria debería orientarse hacia la reubicación del uso de las tierras, sin que el tamaño sea motivo ni impedimento. En vez de adecuar tierras, es probable que resulte más económico y mucho más rápido comprar tierras ya adecuadas, aunque fuera necesario hacerlo casi de contado; c) La venta de tierras para ganadería y silvicultura que tenga o adquiera la nación, el crédito hipotecario para adquirir tierra financiada mediante bonos, la renta

Autor	Propuestas
Lorente Luis, Salazar Armando, Gallo Ángela (1985)	presuntiva combinada con el revalúo comercial y otras medidas similares pueden ser complementos valiosísimos a la estrategia de expropiación; d) Parece claro que cualquier acción de reforma agraria debe estar fundamentada en el estudio de las condiciones locales y desarrollarse de acuerdo con un plan ad hoc, y no según normas generales de aplicación. Y como la producción campesina es probable que sea más necesaria que hoy, en un futuro cercano sugieren intensificar la investigación en cultivos asociados y mixtos, la combinación de temporales y permanentes, la complementación con ganadería, etcétera.
Betancur, Juan Sebastián (1986)	Hace recomendaciones sobre lo que debería hacerse: reorganizar el sector, agilizar los trámites de la reforma, criterios sencillos y objetivos para calificación de las tierras, un sistema de zonificación del país desde el punto de vista de los conflictos sociales y de orden público actual e inminente, y en las zonas de alto conflicto trazar un plan de emergencia relativamente masivo con un término legal (eje. 4 años) y un mecanismo sólido de coordinación institucional.
Villaveces, Ricardo (1986)	Un programa de reforma agraria requiere de una política agropecuaria coherente e integral, una política macroeconómica que tenga éxito en la creación de empleo, particularmente urbano para generar ingresos que demanden lo rural y que no dé al campo el trato discriminatorio como hasta ahora.
CEGA (1987)	El CEGA es partidario de que la reforma no debe limitarse a crear nuevas unidades de subsistencia, sino buscar unidades con capacidad de acumulación y progreso con servicios de apoyo colectivos, para que se formen empresas. La política de tierras se fundamentaría en un proceso de reforma agraria que promueva condiciones de redistribución y acceso a los recursos que favorezcan la generación de excedentes y su reinversión productiva en la finca o región, con dos estrategias: a) Promoción de una estructura de tenencia y distribución de la propiedad rural, cuya característica sea la unidad producto-propietario en la misma persona natural o jurídica; b) La creación de condiciones que garanticen a los pequeños productores campesinos el acceso oportuno y suficiente a los recursos de capital, asistencia técnica y comercialización.

Autor	Propuestas
Diago, Miguel (1988)	La nueva orientación de la reforma debe partir de una definición política clara, que permita encontrar un equilibrio entre la conveniencia económica y los problemas sociales, para que la mayor parte de la población pueda mantener un progreso sostenido. Por ello deberían removerse de la norma puntos como el de la calificación que han condicionado la solución del conflicto del campo a la disponibilidad de tierras inadecuadas. Ello no significa que el gobierno pueda actuar indiscriminadamente. Debe darse sobre estudios de la situación regional que muestren la necesidad de redistribuir tierras en una zona como parte de la solución. Es decir, una reforma agraria por regiones, dentro de un marco de soluciones globales.
Misión Rural (1998)	"Uno de los factores que justifican el proceso de redistribución de tierra es la potencialidad que tiene el proceso de reforma agraria como política estratégica para el ordenamiento territorial" (p. 133). "De hecho la reforma agraria debe inducir una redensificación de las regiones ya incorporadas a la frontera agrícola invirtiendo los flujos de migración desde las zonas de reserva forestal e inclusive desde las áreas marginales urbanas, hacia regiones de reforma agraria. Así la redistribución de tierras cumple una función de consolidación de territorios y la utilización óptima de la infraestructura, creando mejores condiciones para la protección de los recursos naturales y la biodiversidad afectados por colonizaciones de pobre impacto social y alto impacto ambiental" (p. 133).
Suárez, Ruth (1999)	Con su controversia con los supuestos de la política de mercado de tierras, propone una reforma rural replanteando la reforma agraria tradicional a raíz de las tendencias evolutivas de la sociedad, considerando también la importancia y protagonismo de las regiones y los municipios. La Reforma Rural (RR) implicaría una intervención activa hacia la redistribución de los activos, actualmente valorizables, así como de oportunidades de trabajo, de bienestar social y de educación. "La reforma rural tendría como unidad objeto de fomento la Unidad Familiar Rural, en lugar de la Unidad Agrícola Familiar. La reforma agraria sería un capítulo de la reforma rural, la cual, emulando las lecciones del pasado, trataría

Autor	Propuestas
Suárez, Ruth (1999)	de promover un núcleo fuerte de pequeños propietarios con capacidad para romper las estructuras monolíticas de la gran propiedad y que establecería conexiones con las pequeñas unidades familiares localizadas en los cascos urbanos y también objeto de fomento" [p. 63-64]. Para ello debería contarse con información para definir zonas que requieren de creación de estos núcleos de propietarios, en lugar de la información departamental, se debería contar con información para zonas planas y quebradas y de acuerdo con la calidad de los suelos. Se harían compras de tierras a precios sustancialmente inferiores a los comerciales donde sea necesario crear un núcleo fuerte de pequeños y medianos propietarios. Propone la creación de un Banco Rural Hipotecario para promover la adquisición de activos fijos, además de la propiedad de la tierra; y retomar los créditos en especie como los que se realizaron en Incora (crédito del Banco Mundial), además sugiere crear fondos ganaderos para ese propósito.
Rojas, Manuel (1999)	Recoge las propuestas de otros autores de realizar una reforma agraria regionalizada con diferentes modalidades: zonas con base en negociación voluntaria de tierras, o mercado asistido de tierras; zonas de reforma que combinan modalidades de mercado e intervención directa en la compra; zonas con problemas de construcción de la propiedad como la delimitación de cuerpos de agua, playones o áreas de reserva natural. Para que la reforma no sea un monopolio del Estado sugiere medidas para estimular contratos de asociación. Asume las ideas de una nueva institucionalidad para la reforma, al estilo de las reformas de segunda generación con redistribución de activos y la participación. El mercado es un instrumento necesario, pero no suficiente. Y plantea sugerencias para la reforma institucional para el mercado de tierras.
Urbina, Hernando (1999)	Propone ajustes para hacer viables los mercados de tierras: a) La organización espacial ágil, trazando los linderos en el uso potencial adecuado del suelo, el cierre de la frontera agropecuaria usando la definición de las ZRC y de desarrollo empresarial y los cierres internos de los perímetros urbanos proyectados con las Zonas de Reserva Agropecuaria, b) La disminución de la incertidumbre del mercado, estableciendo reglas de juego claras para la oferta y la demanda

Autor	Propuestas
Urbina, Hernando (1999)	(matriz de origen y uso de la tierra rural divulgada ampliamente) y una información confiable y completa; c) Remodelación de las bases legales y reglamentarias referidas al mercado; d) Diseño de nuevos incentivos para mejorar la base del mercado y la tarifa del impuesto predial.
Molina, Pablo (2000)	Su sugerencia: la discusión sobre el tipo de reforma agraria que se quiere debe incorporarse dentro del marco de los objetivos de política económica de largo plazo. Para ello deben: definirse qué sectores van a jalonar el crecimiento de la economía, si es prioritaria la seguridad alimentaria, si se continuará promoviendo el crecimiento urbano, si hay disposición de racionalizar la estructura del gasto y si existe consenso sobre la construcción de un Estado fuerte que garantice la propiedad privada y el respeto por los derechos individuales. ¿Pero qué es lo que se quiere?: ¿mayor eficiencia o que la población rural no continúe migrando hacia las urbes?. Una reforma agraria exitosa debe incorporarse en el marco de la política macroeconómica.
Mondragón Báez, Héctor (2001)	Propone una vía de desarrollo campesino para el agro. Su propuesta es una reforma agraria masiva que beneficie a un millón de familias, al lado de reconocer poder a las comunidades locales, crédito masivo especial para campesinos, renegociación de convenios internacionales para el sector agropecuario, programa cooperativo o asociativo masivo, valoración y programación de la producción, reproducción o conservación de recursos naturales renovables y contratos con comunidades campesinas para el manejo de zonas de importancia ecológica. La reforma agraria debe ser concertada y su objetivo social será la paz duradera, su objetivo económico desactivar la renta especulativa y absoluta de la tierra. El suelo debe usarse de acuerdo con su potencial agroecológico y la rentabilidad superior al precio de la tierra. Aplicar la expropiación por vía administrativa y la extinción de dominio sobre todas las tierras aptas para la agricultura que estén siendo desperdiciadas o mal explotadas o adquiridas con capitales ilícitos. Asímismo, la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y la titulación colectiva para comunidades negras y un Fondo de Tierras para reintegrar la propiedad a los isleños raizales de San Andrés.

Autor	Propuestas
Mondragón Báez, Héctor (2001)	Para ello debe reconocerse legal y efectivamente la actividad y organización propia de los colonos y las comunidades nativas; y facilitar los procesos de planificación, concertación, gestión, centralización y fiscalización de las comunidades y sus organizaciones. También se requiere reconocer el papel de la organización campesina como autoridad con jurisdicción y competencias y mantener la existente de los indígenas.
Machado, Absalón (2000, 2001)	Una reforma rural en lugar de la reforma agraria. Se define como un proceso de cambio y transformación de las estructuras rurales y de sus relaciones con el sector agroindustrial, financiero y comercial y con la sociedad, con capacidad de crear las condiciones para un desarrollo agrícola más competitivo y endógeno, un desarrollo rural más equitativo, sostenible, eficiente y sin exclusiones. La reforma rural comprende tanto el acceso a los recursos productivos como a la formación de capital social, la definición de una nueva institucionalidad para el sector y la consideración del territorio como unidad de planeación y aplicación de estrategias. Cubre las posibilidades de generar ingresos extra-prediales, de articular lo rural con lo urbano, reforma en los sistemas de comercialización y de relaciones con los sectores agroindustriales, un desarrollo y reforma del sistema de financiación rural y de prestación de servicios, así como de los sistemas de generación y transferencia de tecnología. Comprende el manejo ambiental y de la biodiversidad. La reforma rural involucra la redistribución de activos y se configura con los siguientes procesos: a) Quebrar la posesión rentística de la tierra vía la tributación sobre la propiedad; b) Redistribuir oportunidades y crear condiciones para el uso de tierras ociosas y mal utilizadas donde existen conflictos de uso del suelo, excesiva concentración, conflictos sociales y violencia permanente; c) No crear en términos netos más economías de subsistencia tipo UAF, en lugar de ello aumentar las economías empresariales en pequeña escala; d) Crear estímulos para desarrollar y fortalecer la mediana propiedad empresarial; e) Hacer una distinción entre lo que es un problema social rural y lo que es un sistema productivo (estratificar la población rural); f) Focalizar la entrega de tierras y otros activos, el acceso a subsidios y

Autor	Propuestas
Machado, Absalón (2000, 2001)	la participación en empresas con un proceso de los beneficiarios; g) Configurar áreas geográficas de reforma; h) Usar sin contemplaciones la figura de la extinción de dominio de tierras adquiridas con capitales ilícitos o métodos violentos y fraudulentos.
Fajardo M, Darío (2001, 2005)	"Poner en marcha una política de reforma agraria como política de tierras y agricultura, orientada a reorganizar el uso y ocupación de los espacios rurales para lograr el bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida". Sugiere la necesidad de compatibilizar políticas de ordenamiento territorial, reforma agraria y rural y asentamientos humanos, construidos de manera descentralizada y participativa y con apoyo técnico y económico del Estado y del sector privado. Es una reforma orientada a reconstruir el equilibrio entre los espacios rurales y los asentamientos urbanos, el incremento del empleo y los ingresos, la eliminación del minifundio y la reestructuración de la pequeña propiedad, manejando el medio ambiente. Y una política de asentamientos humanos con base en una propuesta sobre la distribución espacial de la población orientada a adecuar su ubicación a la disposición y vocación de los suelos y demás recursos naturales. También propone la eliminación de los monopolios sobre la propiedad territorial y democratizar el acceso a la tierra mediante arreglos fiscales que graven su uso inadecuado y sancionen su apropiación violenta e indebida.
Deininger, Klaus (2003)	Presenta tres opciones de política pública para Colombia: El impuesto predial, el mercado de tierras y la reforma agraria. Sobre el primero señala que existe un potencial y que el impuesto podría ayudar a desincentivar la concentración con políticas de regulación a nivel local, así como a contrarrestar la especulación con tierras. El impuesto no es regresivo e incentiva el uso intensivo del suelo, se puede traducir en mayor inversión pública, lo que valorizaría la tierra, generando beneficio general. El argumento contra este instrumento es que ningún gobierno tiene la voluntad política para aplicarlo. Sobre el mercado de tierras señala que su alance es bastante limitado. Además, los contratos de arrendamiento son de corto plazo y no estimulan la inversión ni la planeación a más largo plazo de los arrendatarios. Por ello hay que

Autor	Propuestas
Deininger, Klaus (2003)	reforzar el marco de regulaciones, pero piensa que el mercado por sí solo no puede resolver el problema del acceso, pero puede ayudar bastante. Y sobre la reforma agraria indica que el esfuerzo debe compatibilizarse con la planificación a nivel territorial (POT) para intensificar a nivel local el uso de la tierra, que se vincule con la generación de gastos a través del impuesto a la tierra. Considera que hay tres metas centrales de política: garantizar seguridad en derechos de propiedad (pequeños en especial y población en riesgo de desplazamiento); mejorar el funcionamiento de los mercados y contrarrestar la acumulación especulativa a través del impuesto predial y de la aplicación de la legislación existente. Se debería adoptar una visión más global en la cual la propiedad es solamente un elemento para estimular el uso más productivo de la tierra
Deininger, Klaus; Grusczynski, Diana; Lavandez, Isabel (2003)	Proponen tres acciones inmediatas derivadas de una matriz de políticas: a) Tomar medidas para frenar la acumulación especulativa e improductiva de la tierra, tales como: mejoramiento en el cubrimiento y actualización de catastro, aumento de los incentivos para el recaudo del impuesto predial a nivel local, así como un mayor esfuerzo para relacionar la tierra con el desplazamiento y la puesta en marcha de diferentes elementos de política para mejorar la utilización de tierra.; b) Brindar apoyo sistemático a gobiernos locales para mejorar el tema de la tenencia de la tierra en la revisión de los POT y c) Explorar mecanismos para la implementación, y fuentes para su financiación, que se podrían utilizar para mantener un fondo que apoye el establecimiento de empresas productivas de manera que se integren los elementos de una política de tierras accesible a los gobiernos de los diferentes niveles, que no sólo incentive su participación, sino que genere una base para situar la política de tierras en un contexto más amplio, de soluciones negociadas al conflicto, ataque a la baja productividad y acceso equitativo a activos. Proponen entonces una matriz de política de tierras y sus relaciones con otras iniciativas de políticas para hacer funcionar mejor los mercados y el acceso a activos a través de ese mecanismo en lugar de una intervención directa del Estado en la estructura agraria vía la redistribución de tierras.

Autor	Propuestas
Mandato Agrario de organizaciones campesinas (2003)	Respeto y garantía del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos y comunidades rurales. Una reforma agraria integral dirigida por el movimiento campesino, afrocolombiano e indígena, que garantice el completo apoyo del Estado a los beneficiarios; hacer cumplir la función social y ecológica de la propiedad de la tierra para aprovechar debidamente las tierras aptas para la agricultura y revertir la concentración especulativa de la propiedad. "Ante la ausencia de acciones del Estado los campesinos, afrodescendientes e indígenas, adelantarán la reforma agraria de hecho"
Grupo Ilsa[8] (2004)	"Eliminar en un plazo no mayor de cinco años la acumulación improductiva e ilícita de las tierras mediante la aplicación eficaz de la extinción de dominio, la expropiación por vía administrativa y la aplicación de gravámenes expropiatorios para las tierras inadecuadamente explotadas […]. Una acción prioritaria será la restitución inmediata de los predios adquiridos a través de la coacción económica o el terror". Privilegiar con el acceso a la tierra a las comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas, en particular a los afectados por el desplazamiento forzado. También a los medianos y aun grandes empresarios que las destinen a la producción de alimentos y bienes exportables que generen ingresos y empleo. El Estado regulará las rentas derivadas del arrendamiento de tierras. Establecer límites al tamaño de la propiedad, según su calidad, cultivos, regiones, vías de comunicación y mercadeo, dentro de los marcos de la actual frontera agrícola. Fortalecer la organización de las economías campesinas para la producción. Ello se hará con medidas redistributivas, riego, vías, electrificación, crédito y asistencia técnica, de manera que se facilite la reestructuración de las pequeñas unidades y se evite la fragmentación. Complementar la titulación con programas de capacitación y asistencia técnica para la producción, la administración y el mercadeo y con créditos subsidiados.

[8] Este grupo, conformado por varios profesionales, hizo una propuesta de políticas agrarias para Colombia que cubre gran variedad de temas. En esta sección sólo se ha incluido lo pertinente con la política de tierras, algo similar a lo que se hace con el Mandato agrario, que también incluye varios temas de política agraria. Ver políticas Agrarias para Colombia. (2004). Bogotá: II.S.A-Misereor.

Autor	Propuestas
Flórez, Luis Bernardo (2005)	"Es necesario extinguir el dominio de las tierras a los señores de la guerra y dedicar a la reforma agraria las tierras que se recuperen. Pero para esto son necesarios ajustes en la administración de las políticas de reforma agraria y extinción de dominio y hacer más eficiente la acción de las entidades encargadas de la tarea".
Palou, Juan Carlos (agosto 2008)	Construcción del mercado interno con la concurrencia de pequeños y medianos campesinos dotados de tierras vía una reforma agraria efectiva y articulada a procesos de desarrollo que conduzcan a incrementos reales de la producción y la productividad, y condiciones de generación de demanda de bienes ofrecidos por las industrias del país. Estas reformas se harían en el marco del ordenamiento territorial del país. Las medidas se complementan con herramientas ambientales y fiscales que permitan racionalizar la ocupación, distribución y uso de la tierra. Todo ello requiere de acuerdos políticos.
Machado, Absalón (2008)	Una política de tierras en medio del conflicto debería tener tres componentes: 1) Una política para el desarrollo de la ganadería y agricultura comerciales para la exportación y los mercados internos, fundamentada en incentivos en lugar de subsidios; 2) Una política de revalorización de las economías familiares para la producción de subsistencia y el mercado interno, vía transferencia de recursos públicos, construcción de capital social y de bienes públicos, a través de un desarrollo rural territorial; 3) Una política de tierras que ataque los factores que incentivan la acumulación de tierras, el desmonte de los procesos de despojo de derechos de propiedad, democratice el acceso a los recursos, propenda por el uso adecuado del suelo, realice una restitución de tierras y bienes a los desplazados y víctimas de la violencia, y no estimule los cultivos ilícitos.
CEDE (2004)	Considerar los POT junto con los planes de desarrollo municipal como una oportunidad para que los asuntos de tierras se coloquen en un contexto más amplio. Una participación efectiva del sector privado es una condición crítica para el éxito de las políticas de tierras, si inciden en la gerencia del proyecto (acceso a tierra con mayor competitividad). Establecer un fondo que otorgue subsidios para que individuos y gobiernos locales mejoren la competitividad agropecuaria por fuera del ambiente legal restrictivo de la reforma agraria.

No sobra recomendarle al lector una revisión minuciosa de los documentos que fueron elaborados con el auspicio del Banco Mundial, publicados en la revista Planeación y Desarrollo del DNP, de julio-diciembre de 2003. Allí hay un material valioso aportado por diversos autores sobre el tema de las tierras y las políticas. Este material tiene como complemento el trabajo que publicó en el año 2003 el Banco Mundial bajo el título Land Policies for Growth and Poverty Reduction, que es una reflexión sustentada en el conocimiento de los problemas de tierras, muy relacionados con los derechos de propiedad en varios países del mundo.

Y tampoco puede dejarse por fuera de estas visiones las propuestas derivadas de los informes de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, que coordinaron Jesús Antonio Bejarano y Albert Berry en el período 1988-1990 [Misión de Estudios, 1990]. Ese trabajo elaboró un diagnóstico muy completo de la situación rural desde los años sesenta y señaló unas estrategias y políticas para el desarrollo agropecuario colombiano que son un referente necesario en la reflexión sobre el modelo rural. De otra parte, la Misión Rural que coordinó Rafael Echeverri a fines de los años noventa continuó las reflexiones sobre la situación rural y las estrategias para inducir un cambio en el modelo que se veía construyendo, con planteamientos sobre la transición que era necesaria para una sociedad de oportunidades [Misión Rural, 1998].

Capítulo 8

De la restitución de tierras a los acuerdos de La Habana

8.1. La atención a las víctimas del conflicto: la restitución de tierras

Desde fines de los noventa se originan propuestas para la atención a los desplazados por la violencia en el sector rural, la reparación y restitución de tierras. Y luego del Estatuto de Desarrollo Rural (2007), declarado inexequible por la Corte Constitucional, el tema de la reforma agraria vuelve al debate público con la instauración del gobierno del presidente Santos, pues había desaparecido de los debates durante los gobiernos de Uribe Vélez, época que siguió manejando como eje central de la política el subsidio para la compra de tierras vía el mercado a través de convocatorias públicas.

La atención a los desplazados es notoria en la ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios 2562 de 2000 y 2007 de 2001, así como en el documento Conpes 3057 de 1999, entre otras disposiciones. De esa manera, el Estado hace un viraje en la política pública: de buscar la superación de las causas estructurales del conflicto se centra en atender las consecuencias del mismo (el desplazamiento forzado y la restitución de tierras despojadas). Esta política se inscribe a su vez en el cambio que se había producido con la ley 160 de 1994, que instauró la política del mercado asistido de tierras. La idea de que el conflicto colombiano tiene raíces estructurales, siendo una de ellas la tenencia de la tierra, no hizo parte de las concepciones del Estado colombiano, en especial a partir de la apertura económica y hasta el inicio de la década actual, visión que cambia en el gobierno de Santos, a partir de enunciados del mismo gobierno.

Esa atención, y la centralización de la política de tierras en los aspectos de la reparación y restitución de tierras a las víctimas, es

reforzada por los autos de la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-025, que declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de atención del Estado a las víctimas del conflicto armado interno, así como por las propuestas de la Comisión de Seguimiento de las providencias de la Corte Constitucional. Ello se complementa con las políticas derivadas de los dos últimos planes de desarrollo, descontando las intencionalidades de la ley 1152 del 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural.

Por ello, conviene mostrar las principales propuestas de política de reparación y restitución de tierras y los comentarios de algunos analistas, antes de la expedición de la ley 1448 de 2011, que definió la política de restitución y reparación a las víctimas. En el cuadro No. 2 se sintetizan las más relevantes, sin considerar las incorporadas en los planes de desarrollo de las dos últimas administraciones.

Cuadro No.2. Propuestas de reparación y restitución de tierras

Autor	Propuestas
Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada por la violencia (Ley 387 de 1997, Decreto 2007 de 2001 y Decreto 250 de 2005)	El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia es una iniciativa realizada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), para promover la protección jurídica de los derechos de las víctimas, sobre sus tierras y territorios abandonados, en riesgo de serlo o despojados, para que no sean apropiados ilegalmente por los causantes del desplazamiento o del despojo o por un tercero. El Proyecto extiende su accionar hacia otros campos de trabajo que propenden por la realización total del derecho de propiedad. Ellos son: la formalización y el apoyo técnico a las instancias y entidades competentes para la restitución de tierras y territorios abandonados o despojados, en el marco de la ley 975 de 2005, llamada Ley de Justicia y Paz.

Autor	Propuestas
Comisión de seguimiento de los autos de la Corte Constitucional (2009). El Reto: Reparar de manera integral al despojo de tierras y bienes.	Implementar una política pública de restitución de bienes abandonados por o despojados a la población desplazada, acorde con las exigencias impuestas por estándares internacionales y nacionales vigentes sobre la materia. Que dentro del proceso de verificación al cumplimiento de la Sentencia T-025 la Honorable Corte Constitucional fije unos parámetros mínimos y exigibles al gobierno nacional en relación con el diseño y la implementación de una política pública de restitución de bienes. La política debería tener dos componentes: un programa de restitución de bienes, tendiente a esclarecer la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, viviendas y patrimonio; y una serie de reforma normativas e institucionales orientadas tanto a hacer posible los objetivos del programa de restitución de bienes, como a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado y de los abandonos y despojos asociados. Para tales fines se propone a) La creación y funcionamiento de una Comisión de la Verdad, de carácter extrajudicial, uno de sus objetivos es el esclarecimiento de la verdad sobre el despojo de tierras y bienes y de las causas del desplazamiento forzado; b) El establecimiento de una instancia judicial que funja como principal ejecutora de los procesos de restitución de bienes. Reformas institucionales y normativas: Fortalecimiento del sistema de catastro en materia de tierras; reformar las condiciones de acceso a notarías, las oficinas de registro de instrumentos públicos y los juzgados encargados de resolver conflictos relativos a la tierra. Reformas normativas: justicia transicional en materia civil (régimen civil especial para la restitución); y evaluación profunda de las normas civiles y agrarias que conduzca a la formulación

Autor	Propuestas
Comisión de seguimiento de los autos de la Corte Constitucional (2009). El Reto: Reparar de manera integral al despojo de tierras y bienes.	de propuestas de reforma y desarrollo normativo, encaminadas a garantizar la no repetición (normas que permitan la protección especial de los derechos). El acceso a la restitución de las víctimas debe facilitarse a través de una inversión de la carga de la prueba a su favor, que permita presumir su condición de víctimas.
Auto 004 de la Corte Constitucional (2009).	Protección de derechos fundamentales de los pueblos indígenas.
Auto 005 de la Corte Constitucional (2009).	Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente.
Auto 007 de la Corte Constitucional (2009).	Coordinación para la atención a la población desplazada entre el gobierno nacional y entidades territoriales.
Auto 008 de la Corte Constitucional (2009).	Se ordena al Departamento Nacional de Planeación Reformular la política de tierras. La reformulación de esta política supone **(a)** La definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, **(b)** El diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, **(c)** La definición de un cronograma para su ejecución, y **(d)** Su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa **(i)**) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. Deberán presentar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1º de julio

Autor	Propuestas
Auto 008 de la Corte Constitucional (2009).	de 2010 un informe común sobre **(a)** Las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y **(b)** La descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible valorar si la nueva política de tierras resulta adecuada para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en el cumplimiento de las metas fijadas.
Auto 092 de la Corte Constitucional (2008).	Establecer un programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas y proteger sus derechos.
Departamento Nacional de Planeación (junio 25 de 2009)	Propuesta de política de restitución de tierras y territorios, prevención y protección frente al despojo, y formalización y acceso a las tierras y territorios a la población desplazada, en riesgo de desplazamiento y otras víctimas del despojo. Esta propuesta se elaboró con base en la orden del auto 008 de la Corte Constitucional. Estrategias: mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo; del sistema de protección de tierras de la población desplazada; compensación para víctimas tenedores y trabajadores del campo; restitución de bienes inmuebles como medida de reparación; formalización y seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra; mejoramiento de la capacidad institucional; mejoramiento de sistemas de información en materia de bienes inmuebles, tierras y territorio. Cada una de estas estrategias especifica su definición y las actividades a desarrollar.

Autor	Propuestas
Comisión de seguimiento a la Política Publica sobre Desplazamiento Forzado (junio 30 de 2009).	La política de tierras para la población desplazada se define en dos grandes dimensiones: la asociada a la vinculación a proyectos de generación de ingresos (retorno y reubicación rural) y la relacionada con la protección de los bienes despojados o forzados a dejar en abandono, con miras a la restitución. La política de tierras no puede supeditarse al marco del proceso de justicia de transición inscrito en la ley 975 de 2005, ni a los programas de reconciliación derivados de las disposiciones de esa ley (que supone un estado de posconflicto). Tampoco la restitución de tierras y territorios y/o la indemnización puede correr indefinidamente la suerte de los procesos judiciales de la ley 975 de 2005. Tampoco pueden delegarse en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y la CRRB las funciones que demanda un programa integral de restitución de tierras, vivienda y patrimonio de todas las víctimas del desplazamiento. 1. Fortalecimiento de los sistemas de información, sensibilización y difusión, y de la estructura institucional de atención, como presupuesto para el desarrollo de la política: contar con un sistema de información sobre la titularidad de la tierra del país y con un registro de tierras que incluya los resultados del censo acerca de las tierras en riesgo o abandono, tituladas y en proceso de titulación (Autos 004, 005 y 008 de 2009), 2) Institución de un Alto Comisionado para la Víctimas que coordine y ejecute una política integral de reparación y constitución de un fondo fiduciario para responder con suficiencia, efectividad, rapidez y proporcionalidad;

Autor	Propuestas
Comisión de seguimiento a la Política Publica sobre Desplazamiento Forzado (junio 30 de 2009).	3) Ver el caso colombiano como una transición al mejoramiento democrático, por lo cual debe adoptarse una Justicia Transicional Civil (JTC); 4) Inversión de la carga de la prueba a fa vor de la población desplazada en los procesos para la protección de sus derechos a la propiedad y las posesiones; 5) Conformación y puesta en marcha de una Comisión de la Verdad no restringida al tema de tierras.
Machado, Absalón (2009)	Política de restitución de bienes a las víctimas del conflicto: a) Dotar las Comisiones Regionales de Reparación (decreto 176 de 2008) de poder de decisión para resolver problemas individuales y colectivos de restitución con el apoyo de las entidades involucradas, invirtiendo la carga de la prueba(bienes con títulos o que les falta el registro ; b) Los que no tienen títulos y han sido desplazados (poseedores y ocupantes) entran al proceso con prelación; c) Fijar cinco años para la titulación de derechos (formalización) y 10 para el proceso de restitución de bienes con un grupo especial de consultores de la CNRR; d) Configurar una estadística sobre la magnitud del problema de restitución con base en la demanda de los afectados por el despojo y el derecho a la restitución que se identifique en las Comisiones Regionales de Reparación; e) La política de restitución debe estar acompañada de una reestructuración de la propiedad y de la estructura agraria (reforma rural) en las zonas donde el conflicto y el desplazamiento ha sido intenso.

Autor	Propuestas
Salgado A., Carlos (2009)	A partir de la consideración de que el gobierno probablemente no va a desarrollar una política de reparación que dé respuesta a la magnitud del fenómeno del desplazamiento y a las tierras perdidas durante el conflicto, se propone que sea la acción colectiva el eje para la construcción de la reparación. Se entiende esa acción como "una identidad-proyecto; es decir, como una propuesta de política pública elaborada por y desde la población desplazada que se enmarque dentro de un fuerte proceso de reforma de la política rural, la elaboración de demandas contextuales, la aplicación de enfoques diferenciales, la identificación clara del patrimonio perdido y el diseño y puesta en práctica de experiencias demostrativas". En consecuencia, se ve necesario que la política económica, en particular la rural, sea estrictamente vigilada por la Honorable Corte Constitucional cuando se traten de definir los criterios de una política de reparación y de superación del "estado de cosas inconstitucional". La política de paz del gobierno también debe ser objeto de vigilancia de la Corte.
Mondragón Báez, Héctor (2009)	El derecho de los desplazados a la restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción requiere medidas inmediatas: "La derogatoria o la declaratoria de inexequibilidad del conjunto de normas regresivas que permiten legalizar el despojo de bienes de los desplazados y dificultan la restitución, reparación por los bienes perdidos o la entrega de tierras. La devolución de las tierras usurpadas por los desplazadores. El problema principal no es el presupuesto sino la restitución de las tierras. El nombramiento en las instituciones del Estado de directivos y funcionarios que no estén implicados con la parapolítica, los grupos

Autor	Propuestas
Mondragón Báez, Héctor (2009)	armados, los tramposos de notaría o los desplazadores, para que la acción y los recursos del Estado beneficien a los desplazados. La adopción de una política agropecuaria que visibilice y reconozca el gigantesco aporte económico, social, ambiental y cultural del campesinado, los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, en vez de una política que desprecia ese aporte y se centra sólo en la gran propiedad y la gran empresa. El reconocimiento de la importancia de la soberanía alimentaria y de la relación entre el bienestar de la población rural y la solución del problema del hambre en las ciudades. El reconocimiento del derecho a la tierra y a la participación de la población rural y los desplazados".
Salinas Abdala, Yamile (2009)	Elabora un diagnóstico sobre las acciones de reparación integral de la población desplazada e identifica todas las limitaciones normativas, institucionales y fácticas existentes. Con base en ello, postula que se acometa la definición de un marco legal y la adecuación de las entidades competentes con el fin de garantizar la reparación de las víctimas del despojo y del destierro, para lo cual sugiere acoger la propuesta de la Procuraduría General de formular una política transicional en materia civil. Ello exige la revisión del Código Civil para adecuar sus normas a la realidad de la usurpación y apropiación de bienes, revisando figuras como la simulación y la prescriptibilidad de las acciones que permiten legalizar el despojo violento y fraudulento por el transcurso del tiempo. También se requiere adecuar el marco normativo para reconocer que la mayoría de las víctimas del éxodo forzado no ostentan títulos de propiedad, lo que exige ejecutar programas masivos de titulación.

Autor	Propuestas
Salinas Abdala, Yamile (2009)	De manera complementaria es necesario revisar normas recientes como la reducción de los términos de prescripción adquisitiva, el saneamiento de la falsa tradición y las condiciones para el otorgamiento de subsidios de tierras y viviendas que no se rigen por un enfoque restitutivo, ni siquiera indemnizatorio y cuyas condiciones y requisitos hacen inviable el acceso a la población desplazada. "Por último, a los postulados a la ley 975 de 2005 se les debe demandar la entrega de bienes, así como la información sobre las causas y actores que están y estuvieron vinculados al despojo, requisito esencial para otorgarles la pena alternativa. Frente a los actores que bajo la legalidad apoyaron o se beneficiaron del destierro y la expoliación se exige establecer los instrumentos para obligarlos a reparar a las víctimas. En ese sentido, también se hace necesario revisar y reformar las normas de extinción de dominio".
Reyes Alejandro, Duica Liliana, Pedraza Aníbal (2009)	El Programa de Protección de Tierras de Acción Social debe llegar al nivel práctico de la restitución física de la tierra, para lo cual deben usarse no sólo instrumentos legales de registro de la propiedad, sino instrumentos coactivos y policivos para desalojar a los usurpadores y garantizar la tenencia de sus legítimos poseedores o dueños (esto aplica para las tierras ocupadas indebidamente por un vecino al extender las cercas, u ocuparlas con ganados o cultivos; cuando las tierras han sido apropiadas de hecho sin transferencia legal de la propiedad; o cuando las tierras ha sido indebidamente adjudicadas de hecho a un tercero, como beneficiario de repartos hechos por los grupos armados).

Autor	Propuestas
Reyes Alejandro, Duica Liliana, Pedraza Aníbal (2009)	"Además de las denuncias individuales de las víctimas y las declaraciones de los Comités Territoriales para la Atención de la población desplazada y de prohibir a los Registradores legalizar las transferencias forzadas de la propiedad, que son un comienzo de solución, el Estado debe agenciar la tarea activa de clarificar el dominio de la tierra en todos los municipios donde hubo desplazamiento, empezando con aquellos con tasas más elevadas". La clarificación del dominio debe complementarse con la acción policial requerida para desalojar a los usurpadores de predios ajenos y garantizar el regreso y la posesión pacífica de los dueños o poseedores legítimos. Por ser una situación excepcional por la cantidad de familias y hectáreas involucradas, una política de clarificación del dominio de la tierra debe promover la participación de organizaciones campesinas y asociaciones de desplazados, para que aporten elementos de juicio desde las comunidades locales. También debe articularse con una política de actualización del catastro y contar con el apoyo de la cartografía catastral detallada. Los censos de propietarios y poseedores realizados por los Comités Territoriales deben ser tenidos en cuenta para la clarificación del dominio (son prueba sumaria del derecho abandonado).

Después del año 2009, y durante la implementación de la Ley de Víctimas, la Corte Constitucional ha emitido una gran cantidad de autos relacionados con el cumplimiento de la Sentencia T-025, los cuales es necesario consultar para complementar la información consignada en el cuadro 2.

En el año 2009, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social publicó tres tomos sobre el marco normativo

en materia de tierras y territorios de población en situación o en riesgo de desplazamiento, aplicable a su protección, reparación en justicia y paz y formalización de derechos. Este es un compendio muy valioso para la memoria histórica de las políticas sobre desplazamiento forzado. Su lectura permite percibir los esfuerzos del Estado para atender a las víctimas del conflicto, antes de la Ley de Víctimas y en el cuadro anterior se incluyen algunas de las disposiciones.

El primer tomo contiene el marco normativo en materia de tierras y territorios, que incluye el bloque de constitucionalidad y Constitución Política, normas sobre desplazamiento y protección, sobre reparación y justicia, sobre formalización y legislación agraria y los derechos territoriales de los grupos étnicos. El segundo tomo contempla toda la jurisprudencia y pronunciamientos de las altas cortes en materia de tierras y territorios de la población en situación o riesgo de desplazamiento. Y el tercero contiene la Sentencia T-025 y los autos de seguimiento [Acción Social, 2009].

A raíz de las sentencias de la Corte se estableció en el año 2005 la Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado. Esta entidad ha generado varios informes donde se pueden ver los problemas en la aplicación de las normas y sentencias de la Corte y propuestas para ajustar las políticas en marcha. Uno de los aspectos más significativos ha sido la realización de Encuestas de Verificación que han avanzado, en el caso del desplazamiento y despojo y abandono de tierras, en cuantificar los daños ocasionados y la magnitud de ese fenómeno. La Encuesta II en particular hizo la primera aproximación, reconociendo un despojo y abandono de tierras de 5,5 millones de hectáreas, equivalentes al 10,8% de la superficie agropecuaria, además de indicar que el lucro cesante de las familias desplazadas ascendería a unos $49,7 billones (en pesos del 2008) [Comisión de Seguimiento, 2009]. Esta información se ajustó posteriormente con una nueva encuesta que puso el despojo y abandono de tierras en una cifra cercana a los 6,5 millones de hectáreas.

Innumerables documentos se han generado sobre el tema del desplazamiento forzado, el despojo de tierras, los derechos y la situación de las víctimas del conflicto y la restitución de tierras. Este documento no los reseña, pues esa tarea supera los propósitos iniciales, pero sugiere la necesidad de sistematizarlos para hacer aportes a la memoria del conflicto. Es un proyecto que podría adelantarse bajo los auspicios del Centro de Memoria Histórica.

8.2. La ley 1448 de Víctimas

En los antecedentes de esta ley y la restitución de tierras no pueden pasar inadvertidos los aportes de Alejandro Reyes con su trabajo sobre el despojo de tierras, *Guerreros y Campesinos* [2009]. Allí trató de precisar ese fenómeno del despojo en sus versiones regionales, basado en la información disponible y entrevistas con actores en diversas partes del país. Paralelo a ese estudio el Grupo de Memoria Histórica elaboró una aproximación conceptual al tema del despojo, que se reseña más adelante.

Reyes indica que su trabajo busca estudiar las dimensiones territoriales de los conflictos agrarios y la expansión de las guerrillas, del narcotráfico y de los grupos paramilitares, además de analizar críticamente las políticas estatales adoptadas para enfrentarlos. Y precisa:

> "Colombia perdió la oportunidad histórica de realizar la reforma de la estructura agraria, aprobada como la ley 135 de 1961, y los conflictos entre campesinos y grandes propietarios, al no encontrar cauces institucionales de solución, alimentaron las estrategias de grupos armados para impugnar o defender el régimen de la gran propiedad latifundista. La violencia, a su vez, hizo imposible continuar el incipiente proceso de la reforma agraria y facilitó la persecución contra los líderes sociales, que fueron tratados como subversivos del orden establecido. De esa forma, la dirigencia colombiana cometió el primer error estratégico, que fue aplastar con represión militar las mo-

> vilizaciones pacíficas de las organizaciones campesinas y por tanto cerrar la vía reformista, para enfrentar, a cambio, la lucha insurgente de las guerrillas" [Reyes, 2009, 2].

Y agrega que el segundo error de la dirigencia fue el auspiciar la creación de ejércitos privados para defender la propiedad cuando la tierra estaba cambiando de manos por la acumulación de divisas del narcotráfico.

Uno de los aspectos centrales de su trabajo es la anotación de que hoy se habla no tanto de un problema de tierras y su control como medio productivo, sino del control y dominio de los territorios para propósitos diversos. En este caso, la tierra deja de convertirse en un fin en sí mismo para pasar a ser un instrumento de control del territorio. Por ello, indica que se hace necesaria la presencia de organizaciones armadas y de alianzas de ellas con sectores de las elites para imponer un orden social que permita atender los intereses de quienes adquieren ese dominio.

Reyes hace un análisis regional de la violencia, los conflictos agrarios y el poder que le sirve de base para precisar hipótesis sobre el despojo de tierras con las diferenciaciones del caso. Diferencia la región andina, la Costa Atlántica, el Magdalena Medio, y el piedemonte oriental (Amazonia y Orinoquia). Su trabajo también incluye un análisis del conflicto armado por el control territorial y la participación de la guerrilla y los paramilitares en ese proceso, para terminar relatando el despojo de tierras por los paramilitares con sus diferenciaciones regionales y un análisis del narcotráfico en las fronteras.

Uno de los aspectos centrales del análisis de Reyes es el despojo de tierras, aspecto que es necesario complementar con una visión más integral del despojo que incluya: muebles, maquinaria y equipos, vivienda, el arraigo de los habitantes, las relaciones sociales, los modos y proyectos de vida, las identidades. Y avanzar hacia el análisis de sus impactos en el capital social, las relaciones

de confianza, las reciprocidades, los sentidos de pertenencia, etcétera.

Entre algunas de sus conclusiones puede destacarse la reafirmación de que "el paisaje agrario ha sido transformado por el conflicto armado y el narcotráfico en la dirección de una mucha mayor concentración de la propiedad, un acelerado desplazamiento y empobrecimiento de los pequeños campesinos, una mayor subutilización de la tierra en ganadería extensiva y una reducción de la agricultura comercial y campesina".

Y su propuesta de que es tiempo de pensar en una "política ambiciosa de ordenamiento de la población en el territorio, que pueda fundar una mayor equidad social y un desarrollo económico sostenido. El país en primer lugar debe cerrar la expansión de su frontera agraria hacia zonas selváticas de ínfima productividad. […] el segundo gran componente de una política de ordenamiento de la población en el territorio es la urbanización planificada y ordenada de los desplazados por la violencia" [Reyes, 2009, 369-370].

La Ley de Víctimas fue expedida en noviembre de 2011 y contiene la normatividad que guía las políticas de restitución de tierras actualmente en marcha. La ley dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto y afirma la existencia de un conflicto armado interno, de un proceso masivo de desplazamiento, despojo y abandono de tierras, fenómenos que no habían tenido reconocimiento claro en los gobiernos anteriores.

Sobre esta ley el ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, expresó que: "no me cabe la menor duda de que ha llegado la hora de las víctimas, la hora de los desplazados, la hora de los que hasta hoy no han contado con la solidaridad de sus semejantes con ocasión de los despojos sufridos y los seres queridos sacrificados. Ha llegado la hora de la paz".

Interesa aquí mencionar, en relación con la ley 1448, solamente algunos aspectos sobre la política de restitución de tierras y particularmente los avances institucionales para fortalecer la capacidad del Estado en la implementación de políticas que permitan reparar a las víctimas en el caso de las tierras despojadas. Por ello, se destaca la creación de la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral de las Víctimas; la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras; el Centro de Memoria Histórica del conflicto como establecimiento público y el Museo de Memoria.

De acuerdo con el artículo 73 de la ley 1448, la restitución de tierra se rige por los siguientes principios que le dan una claridad supina a ese proceso.

> "1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas;
>
> 2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho;
>
> 3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas;
>
> 4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad;
>
> 5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación;

6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas;

7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas;

8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial".

Y la ley asume una definición jurídica del despojo y abandono forzado de tierras en el artículo 74, que reza así:

"Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.

Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75".

La ley crea un "Registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente", como instrumento para la restitución de tierras. Y el artículo 77 establece las presunciones que se tienen en cuenta con los predios inscritos en el Registro de Tierras despojadas

y abandonadas forzosamente (Presunciones de derecho en relación con ciertos contratos y actos administrativos; presunción del debido proceso en decisiones judiciales; Presunción de inexistencia de la posesión).

Uno de los aspectos centrales del proceso de restitución de tierras es la inversión de la carga de la prueba, sobre lo cual el artículo 78 expresa*:* **"**Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que éstos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio".

Otro aspecto a destacar es la compensación en especie y la reubicación que contempla el artículo 97. Allí se indica que, como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al juez o magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por razones que establece el articulado de la ley.

Uno de los aspectos controvertidos por las organizaciones sociales rurales y de derechos humanos ha sido el artículo 99, que se refiere a los contratos para el uso del predio restituido. O sea, cuando en los predios objeto de restitución existan proyectos productivos y agroindustriales, el magistrado podrá autorizar la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos, y que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso. Si ésta no se prueba, el magistrado entregará el proyecto productivo a la Unidad de Restitución de Tierras para que lo explote a través de terceros y destine el producido a

programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo el beneficiario de la restitución.

El artículo 101 establece medidas para la protección de la restitución, al señalar que **"**Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado".

Al concebirse la Ley de Víctimas como parte de la justicia transicional, se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (artículo 103) por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su objetivo fundamental es servir de órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la ley.

Las funciones de la Unidad de Restitución de tierras las fija el artículo 105, así:

> "1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
>
> 2. Incluir en el registro las tierras despojadas y Abandonadas Forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
>
> 3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente Capítulo.
>
> 4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Re-

gistro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.**61**

5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.

6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.

9. Crear y Administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

10. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley".

También se crea el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (artículo 111), sin personería jurídica, adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. El Fondo tendrá como objetivo principal servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones.

El Ministerio de Agricultura, bajo la dirección de Juan Camilo Restrepo, había anunciado la esencia de su política agraria antes

de la expedición de la ley de Víctimas, la cual fundamentada en tres ejes: la restitución de tierras, el proceso de formalización de la propiedad agraria y el desarrollo rural [Restrepo, 2011]. El ministerio reconocía la existencia de un despojo de 2 millones de hectáreas y unas 350.000 familias despojadas. Anota el Ministro que con base en ese fenómeno el gobierno nacional impulsó la ley 1448 para "saldar una deuda con las víctimas que estaba insoluta, impagada, y que ni ética, ni históricamente era legítimo, ni aceptable dejarla sin pagar".

El ministro Juan Camilo Restrepo era consciente de las dificultades que enfrentaría la aplicación de la Ley de Víctimas. Señaló como significativas tres tipo de dificultades: a) De tipo jurídico, pues sobre muchos de los predios por restituir gravitan expedientes, madejas de escrituras, de declaraciones y pleitos; b) Los problemas de seguridad que enfrentan los despojados y los líderes que solicitan las restituciones; c) La mentalidad refractaria, indiferente, y si se quiere egoísta, sobre lo cual anota: "La que juzga la miseria de los desplazados en las ciudades, pero juzga que la ley es un embeleco, para no hablar de quienes opinan, con pobreza intelectual, que esta ley es una invitación a la guerra civil. A estos se les invita a recordar que ha sido el conflicto interno el que ha generado esta situación [Restrepo, 2011, 11].

Además de esta política de restitución, el Ministerio de Agricultura, anunciaba que el gobierno estaba empeñado en hacer una nueva reforma agraria "pero sin tener que salir a comprar tierras, o a expropiar tierras, por cuanto es posible realizarla simplemente movilizando todas las tierras que están inertes y mal administradas, perdidas, despojadas la mismo Estado, y que pueden complementar el triángulo de la política agraria. Una dotación de tierras que no se hará como se realizó en el siglo pasado" [Restrepo, 2011, 17]. Este enunciado deja claro que el gobierno no intervendría los derechos de propiedad legítimamente adquiridos, en el sentido de no avanzar en una política redistributiva que cambie definitivamente la estructura agraria y los poderes existentes en

el campo. Optó por una política de distribución, como se puede observar en el proyecto de Ley de Tierras y en los primeros anuncios de acuerdos en La Habana.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado elaboró en junio de 2012, a pocos meses de entrar en vigencia la ley 1448, unas observaciones al proceso de implementación de la ley [Comisión de Seguimiento, 2012]. En relación con la restitución de tierras, anotó que entre los principales avances se inventariaban:

> "La constitución de varias de las oficinas regionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras (UAEGRT), los trabajos desarrollados por esta Unidad con el resto de entidades que poseen información sobre los propietarios, poseedores y ocupantes de predios en el país, y en particular con la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros regionales.
>
> Así mismo, se ha procedido a realizar tanto la macro-focalización como la micro- focalización de las zonas en las cuales se iniciarán los procesos de restitución, y se han nombrado 22 jueces agrarios y 15 magistrados que tendrán a cargo dichos procesos. La UAEGRT que ha recibido hasta la fecha más de 14700 solicitudes de restitución por más de 1.100.000 hectáreas, ha iniciado el análisis previo de varias de ellas.
>
> De igual forma, se ha culminado el segundo curso de capacitación a jueces y magistrados, aspecto que resulta de la mayor importancia dado el carácter transicional de la ley. Por último, con relación a los avances registrados en el proceso de implementación de la ley en la materia, cabe señalar el aumento en los recursos del presupuesto destinados a atender los costos complementarios a la restitución de tierras que fueron del orden de $607 mil millones".

Pero también se registraron un conjunto de amenazas "que pueden poner en serio riesgo el cumplimiento de este importante

proceso de restitución de tierras. Algunas de estas amenazas son de tipo jurídico y podrían ser contrarrestadas mediante la modificación del Decreto, otras de carácter institucional y finalmente otras de orden jurisprudencial en el marco de una justicia transicional civil de carácter excepcional".

Entre las principales amenazas se hacen referencias a: 1) La aplicación de las presunciones ha debido ser más garantista *pro víctima; 2)* El tema de las notificaciones no tiene un tratamiento flexible, como correspondería a un marco de justicia transicional *pro víctima; 3)* Exclusión de las expectativas de derechos como objeto de restitución; 4) Las comisiones para realizar diligencias frente al deber de celeridad; 5) Las notificaciones; 6) Terceros de buena fe exentos de culpa; 7) Reglamentación reducida en materia de pasivos.

Todavía es temprano para conocer evaluaciones bien fundamentadas sobre la aplicación de la Ley de Víctimas y la restitución de tierras. Tendrá que pasar un período de por lo menos tres años para calibrar la aplicación de esa ley y sus impactos en el sector rural.

8.3. El Grupo de Memoria Histórica y el Centro Nacional de Memoria Histórica

El Grupo de Memoria Historia, hoy Centro de Memoria Histórica, ha contribuido con varias de sus investigaciones a la realización del derecho a la verdad histórica y al cumplimiento del deber de memoria del Estado y la sociedad, especialmente en el caso de tierras, con tres investigaciones: la aproximación a una tipología del despojo; el despojo y abandono de la tierra en las región de Sucre, Córdoba y Montes de María, y un análisis de las versiones de los paramilitares involucrados en la Ley de Justicia y Paz.

En el primer documento, de carácter conceptual (Grupo de Memoria, 2009], se hizo una primera identificación de los métodos

de despojo y abandono de tierras, y las tipologías de despojo y sus implicaciones de género, además de una aproximación a los fines y efectos perseguidos. Este fue una aporte a la discusión sobre un tema que a fines de los años 2000 todavía no hacía parte de las políticas públicas, sino de una manera marginal, pues no se reconocía este fenómeno como digno de una política pública de restitución de tierras. Sólo la Ley de Víctimas vino a reconocerlo en toda su dimensión.

Esa publicación contribuyó al debate público sobre el tema e incentivó a muchos a investigar aspectos regionales del despojo y plantear propuestas de políticas para la restitución de las tierras a quienes fueron despojadas de ellas de manera violenta o ilegalmente. La Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado ya había iniciado la realización de encuestas tendientes a cuantificar la magnitud del despojo y abandono de tierras.

El segundo estudio, *La Tierra en Disputa*, sobre una región considerada emblemática en Caribe colombiano, incursionó a través de trabajo de campo y en la voz de las víctimas en el conocimiento de los procesos de despojo de tierras y sus relaciones con el conflicto y el desplazamiento forzado en el período 1960-2010 [Centro de Memoria Histórica, 2010]. Este trabajo puede considerarse pionero en la puesta a prueba de una metodología para sistematizar los procesos de despojo y sus relaciones, usando como base los testimonios de las víctimas en medio del conflicto armado.

Al explorar la relación entre conflicto armado y la problemática agraria en la Costa Caribe, hace una primera aproximación al entendimiento de los problemas que han afectado la vida y el devenir de una región, que constituyó un hito en las luchas campesinas por la tierra en los años sesenta y setenta del siglo pasado. El diseño de la investigación permitió que las víctimas expresaran sin temores y en medio de la guerra sus visiones sobre

la manera como el conflicto las ha afectado, los procesos de despojo, el desplazamiento forzado, las luchas campesinas por la tierra, la violencia contra hombres y mujeres, las violaciones de los derechos humanos, los cambios en la estructura agraria y su visión sobre la acción del Estado a través de programas oficiales.

En esta investigación se hace una caracterización de los diversos métodos de despojo violento y no violento de las tierras de los campesinos, así como de los cuerpos de agua que son bienes públicos, y su relación con prácticas de control militar del territorio por los actores armados, otros agentes sociales y políticos. También se referencian las compras masivas de tierras por agentes de fuera de la región, aprovechando las vulnerabilidades de los desplazados. Estos métodos se ilustran con los relatos de los campesinos y campesinas de la región y muestran la complejidad de los procesos involucrados, algunos de los cuales se inician con el abandono de los predios y terminan en la apropiación ilegal de las tierras.

Si bien no existe una memoria de la institucionalidad pública, la investigación logró reconstruir parte de ella para concluir que la acción del Estado ha sido, en la óptica de los pobladores rurales, muy insatisfactoria y no ha obedecido a los intereses de los más vulnerables.

También destaca las luchas por la tierra de hombres y mujeres y sus antecedentes históricos. Muestra la evolución del movimiento campesino liderado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesnos (ANUC) en Córdoba y Sucre, con todos sus altibajos, para concluir que la organización campesina no despareció durante el conflicto, sino que adoptó nuevas modalidades y fue variando sus reivindicaciones sin perder la del acceso a la tierra, a pesar de su debilitamiento.

En el caso de las mujeres señala su ascenso hacia el empoderamiento y liderazgo en las recuperaciones de tierras, y sus acciones

para defender sus derechos y superar la discriminación y la subordinación, así como la prevalencia de regímenes de género al interior de las organizaciones y en el conjunto de la sociedad regional. Relata las políticas para las mujeres, en especial sobre el acceso a la tierra y las dificultades para la aplicación de las normas que lo regulan y en los procesos de retorno. Se destaca la violencia contra las mujeres, en particular la sexual, como una estrategia política y militar en el marco del conflicto armado.

Finalmente, *La Tierra en Disputa* muestra que la tierra continúa estando en el corazón del conflicto y las violencias que azotan al campo colombiano. Y señala que las resistencias campesinas permiten resaltar el papel protagónico que el campesinado y sus organizaciones pueden y deben cumplir en la búsqueda de restitución de sus derechos, y en la formulación de soluciones para el futuro del agro.

El tercer trabajo: *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares* [Salinas y Zarama, 2012] también es una investigación pionera en la exploración de las visiones de los victimarios (los principales líderes paramilitares) y sus métodos de despojo, y abre perspectivas interesantes para avanzar en la construcción de la memoria y la verdad sobre el despojo de tierras y territorios, contrastando las versiones de las víctimas y sus victimarios. Esta investigación se fundamentó tanto en las versiones libres de los paramilitares postulados por la Ley de Justicia y Paz, como en información de organizaciones defensoras de derechos humanos, periodistas, víctimas, abogados y servidores públicos.

El intento de describir el modus operandi de la Casa Castaño y la expansión y consolidación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y luego de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), junto con la lógica y el patrón del abandono forzado y el despojo de tierras, aporta muchos elementos para entender los propósitos de los grupos paramilitares y sus relaciones con otros sectores de la sociedad. Se destacan aspectos como:

a) La Casa Castaño y los diversos líderes paramilitares que operan a su alrededor se vuelve una pieza clave en el control territorial, de seguridad de exportaciones de muchas empresas bananeras, grandes proyectos de inversión y del acaparamiento de tierras en los valles del Sinú y San Jorge y la cuenca del Atrato.
b) Los autores identifican lo que denominan la conformación de "la quíntuple alianza", integradas por paramilitares, políticos y servidores públicos civiles, élites locales económicas y empresariales, y narcotraficantes mutados en paramilitares ("narcoparas") o no, con propósito común y compartido de refundar la patria, e imponer un nuevo orden social, político y económico.
c) El "discurso anti insurgente se vuelve funcional a la complicidad de autoridades con el narcotráfico, y las estructuras paramilitares se ofrecen como aliados eficaces para ganaderos, terratenientes, empresarios y otros sectores en el empeño de controlar y explotar territorios".
d) Se presenta la hipótesis de que existió un plan criminal para apoderarse de las tierras, es decir, ese fenómeno no fue casuístico. Igualmente, se sugieren las características de lo que podría denominarse la "empresa de legalización del despojo" con una participación fundamental de servidores públicos y de agentes económicos privados legales e ilegales. Ambos configuran "un patrón de conducta en el que intervinieron múltiples actores que cumplían papeles funcionales al modelo de acumulación de riqueza basado en el aprovechamiento de la violencia".

Los autores, después del análisis e interpretación de la información recolecta en diversas fuentes y declaraciones de los paramilitares, advierten claramente que "todavía existen muchas verdades por ser reveladas en torno a desplazamiento y el consecuente abandono, despojo y concentración de la tierra y del uso el suelo exacerbado por un modelo de desarrollo sesgado a favor de proyectos de desarrollo económico como la agroindustria, la

ganadería extensiva, la minería el turismo, la finca raíz y la infraestructura a gran escala con alta demanda de capital y tierras" [Salinas y Zarama, 2012, 171]. Existe pues, de manera inaplazable, el deber de responder "quiénes son los ganadores del botín de las tierras y otros negocios despojados en el marco de los estados de autodefensa".

Su propuesta general es avanzar en una política criminal integral que no se reduzca a la determinación de la verdad judicial de uno de los socios de la empresa criminal (los postulados a la Ley de Justicia y Paz). Es decir, es necesario involucrar en la recuperación de bienes a los demás socios de la quíntuple alianza criminal o identificar a todos los actores que participaron en esos delitos.

Capítulo 9

El actual debate agrario

Esta sección busca elaborar una síntesis de las principales propuestas que hacen parte del debate actual sobre el problema agrario, e incluye, al final, las presentadas por la Mesa Nacional Agropecuaria y popular de Interlocución y Acuerdo (MIA), referidas al paro agrario iniciado en agosto de 2013.

Planeta Paz realizó ocho encuentros entre octubre de 2010 y febrero de 2011 con líderes y lideresas de organizaciones sociales rurales que aportaron elementos a las discusiones sobre la política agraria que estaba iniciando el gobierno de Santos, incluyendo la restitución de tierras y que hacen parte del repertorio de elementos a considerar en la coyuntura [Planeta Paz, 2011]. En el documento se consignan las propuestas realizadas en 28 exposiciones, 19 de ellas a cargo de los líderes de las organizaciones de distintos departamentos, 5 de académicos y otras de miembros de instituciones gubernamentales, ONG y tres senadores de la república.

La expedición de la Ley de Víctimas y su puesta en operación estuvo acompañada de un proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de una serie de propuestas provenientes de organizaciones campesinas (Mesa de Unidad Agraria), las que al tiempo fueron complementadas por los Acuerdos iniciales de la Mesa de Conversaciones entre el gobierno y las FARC en La Habana. Todo ello hace parte de la apertura que el gobierno de Santos ha hecho en relación con la discusión de la política de tierras y desarrollo rural. En esta coyuntura ha sido de gran importancia los análisis y propuestas elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 sobre la problemática

rural. Resultado de las conversaciones de paz ha sido igualmente la convocatoria del Foro Agrario del mes de diciembre de 2012, donde todos los sectores presentaron propuestas para solucionar el problema rural, con la excepción del gremio de los ganaderos, la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegán).

9.1. El proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural

El proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural [Ministerio de Agricultura, 2012] se ha considerado complementario de la Ley de Víctimas y al momento de elaborar este informe no se le había dado curso en el Congreso por estar atrapado en el proceso de consulta previa con las organizaciones afrodescendientes e indígenas. Este proyecto, además de incorporar el concepto de desarrollo rural con enfoque territorial de acuerdo con las nuevas visiones de la ruralidad, propone una serie de elementos que hacen más cuerpo con una política de tierras que con una reforma agraria de tipo redistributivo tradicional y que están contemplados en lo que el proyecto denomina Libro II Instrumentos de ejecución de la política de tierras.

Aquí se indican los elementos más destacados de esa política, sin entrar en los detalles que tiene el proyecto de ley. Y se dejan de lado los aspectos del desarrollo rural que no hacen parte de este relato, pero que son importantes como complemento de una acción estatal en el manejo de las tierras, como, por ejemplo, el suministro de bienes públicos para acrecentar la acumulación de capital humano, capital social y capital físico; el crédito, la asistencia técnica, la educación, la seguridad social, la salud, vivienda, generación de ingresos, el mercadeo de productos, etcétera[9].

[9] En los enunciados sobre desarrollo rural que hace el proyecto de ley se observan deficiencias que seguramente se corregirán cuando se discuta en el Congreso. Por ejemplo, se echa de menos el desarrollo de los mercados de factores productivos

1. La adopción de una estrategia de ordenamiento de la propiedad rural y el uso de las tierras rurales, enunciada en el artículo 127. Este artículo es quizás el más declarativo de las intencionalidades de la política de tierras y su realización queda supeditada a las recomendaciones que para ello formule la Unidad de Planificación de Tierras Rurales (UPRA) del Ministerio de Agricultura. Por su importancia se enuncia a continuación:

"La estrategia para el ordenamiento de la propiedad y uso de las tierras rurales busca la acción eficiente y articulada de todas las instituciones relacionadas con el sector rural en torno a la ejecución de una política integral de tierras con el fin de proteger los humedales, los páramos, las áreas de manejo especial, y las áreas protegidas contra la apropiación y ocupación ilegal; buscar el cierre de la expansión de la frontera agropecuaria; sanear y asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra; recuperar y registrar las tierras baldías de la Nación; realizar el inventario de baldíos de la Nación; dar acceso a tierras a quienes carecen de ellas o a quienes la tienen de manera insuficiente; mejorar la distribución de la propiedad rural en el territorio y garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

Parágrafo. Los instrumentos de intervención estatal sobre el ordenamiento de la propiedad rural y el uso de las tierras rurales, incluirán aquellos dirigidos a la conservación y recuperación de los suelos, de la red hídrica y de los ecosistemas estratégicos del país; así mismo incluyen los procedimientos agrarios; los dirigidos a la formalización y mejor acceso y distribución de la propiedad rural y la dinamización del mercado de las tierras rurales".

1. La actualización de la mayoría de los procedimientos agrarios que ha venido aplicando el Incoder con la ley 160 de 1994, para

(en particular del mercado de trabajo y de tierras), de las relaciones rural-urbanas, y el componente de desarrollo institucional, como elementos claves para el desarrollo y la equidad.

regular el acceso a la tierra y los derechos de propiedad, tales como: clarificación y deslinde de la propiedad, recuperación de baldíos y bienes fiscales, extinción de dominio, expropiación administrativa y recuperación de predios y desalojos. Estas disposiciones ya existentes, constituyen un conjunto legislativo que le permite al Estado afectar la estructura de la tenencia de la tierra y ordenar su uso.

2. Se limita hasta 10 UAF la tenencia con baldíos y con bienes adquiridos con subsidios después de los siete años de haber obtenido una UAF. Esta libertad para ampliar oportunidades y permitir la acumulación puede mirarse en una perspectiva de fortalecimiento de la mediana propiedad y el desarrollo de las capacidades de los productores.
3. La formalización de los derechos de propiedad. Este proceso, sin desarrollo rural, sin la ampliación de opciones de empleo e ingresos en las áreas rurales, y sin el freno a la especulación y la acumulación de tierras (vía incentivos del Estado) puede convertirse en un estímulo para acelerar la des-campesinización de las áreas rurales, dada la dinámica de los mercados de tierras y las ilusiones que crea.
4. La sustracción de áreas y zonas de reserva forestal para legalizar procesos de ocupación del territorio que el Estado no ha sido capaz de regular, en especial la destrucción de bosques y la ampliación incontrolada de la frontera agropecuaria.
5. La ratificación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumentos de regulación de la concentración de la propiedad y de defensa y consolidación de economías rurales familiares. El asunto es cómo blindar estas zonas de las dinámicas de los mercados de tierras, de la avidez de renta y de tierras de los inversionistas y grupos que actúan en la ilegalidad y de los intentos de control de territorios por grupos legales e ilegales. Y se mantienen las zonas de desarrollo empresarial.
6. El establecimiento de una nueva figura jurídica: el derecho real de superficie sobre predios rurales (artículo 279). En virtud de él, el titular del dominio otorga a otra persona,

denominado superficiario, el uso goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades económicas o ambientales. Tiene como objetivo facilitar el uso de tierras que los propietarios por razones de diversa índole no utilizan o no quieren seguir explotando pero quieren conservar el título de la propiedad. Ese derecho real de superficie se establece mediante un contrato y hasta por 30 años.

7. Se mantiene el régimen de la UAF para los baldíos y los predios que se adquieran con subsidios y los del Fondo Nacional de Desarrollo Rural que propone el proyecto de ley. Asímismo, se conserva el subsidio integral para la compra de tierras que puede cubrir hasta el 100% del valor de la tierra en valor equivalente a la UAF.
8. Se enuncia una política integral para grupos étnicos, la política de formalización de la propiedad rural y de adjudicación de baldíos sólo para personas naturales nacionales (los extranjeros no pueden ser sujetos de asignación de baldíos o de programas de acceso a tierras ni concesionarios de derechos reales de superficie sobre dichos terrenos).
9. Finalmente se establecen mecanismos de conciliación prejudicial en asuntos agrarios.

La inversión extranjera en tierras, el derecho real de superficie y las limitaciones a la UAF en el caso empresarial (fruto de un fallo de la Corte Constitucional), así como la política de baldíos y la multiplicación de las zonas de reserva campesina son temas de candente debate en la actualidad, unas por razones políticas, otras por precauciones y también por las incidencias en la construcción de un modelo de desarrollo rural más equitativo compatible con el buen uso de los recursos. Las compras de tierras baldías por empresas internacionales y nacionales, violando normas sobre la UAF (caso Riopaila y Cargill, entre otros), han prendido las alarmas sobre las políticas, la capacidad del Estado para regular esos procesos y la avidez de rentas y acumulación de tierras de algunos sectores del empresariado.

Con este proyecto de ley, el gobierno nacional ha pretendido enunciar una política de desarrollo rural y de tierras. Fuera de los comentarios y críticas de que ha sido objeto por diversos actores, constituye un mensaje muy importante, pues busca recuperar el desarrollo rural para la agenda pública, política que se había perdido en el panorama nacional desde mediados de los años noventa, cuando la acción estatal se centró en el mercado de tierras y la modernización productiva con énfasis en el desarrollo empresarial[10].

Carlos Salgado [2012] hace una exploración al proyecto de ley para establecer las posibilidades de incorporación de los campesinos en el desarrollo rural. Al revisar todo el articulado, concluye que: "no hay elementos suficientes que permitan entender el rol a desempeñar por el campesinado, en particular, por la ambigüedad tanto en los conceptos que dan sentido al proyecto como en la caracterización del campesinado". Ello lo deriva de señalar que el proyecto no toma en consideración a los actores que mayor control ejercen sobre los territorios. Anota que pese a los avances en nuevos conceptos "el Proyecto parece reproducir el viejo esquema de desarrollo rural entendido como política para los más desfavorecidos del campo y centrado en la cuestión agrícola" [Salgado, 2012, 98].

Añade que el proyecto parece apostarle a la consolidación de pequeños y medianos productores, pero no los caracteriza para entender el rol del campesinado más allá de la política sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Tampoco tiene en cuenta su heterogeneidad. Y en el caso de las ZRC no define mecanismos de articulación entre territorios, otras zonas y actores, que permitan

[10] Para conocer con más detalle los alcances del proyecto de ley del Ministerio es necesario revisar los diversos pronunciamientos realizados por el Ministro Juan Camilo Restrepo, publicados por el ministerio bajo el título de *Política Integral de Tierras. Un viraje fundamental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*, Bogotá, noviembre de 2011.

condiciones de bienestar en el contexto de actores poderosos que ejercen férreos controles sobre los territorios.

Desde la perspectiva de género también se han hecho comentarios críticos al proyecto. Villareal, después de reconocer los avances que hace el texto en varios aspectos, expresa que en el capítulo sobre fines, principios y objetivos debería incorporarse un enunciado sobre el enfoque de género, en concordancia como se destaca el desarrollo territorial, pues tiene la misma importancia que éste. Abunda en consideraciones sobre distintos aspectos que contempla el proyecto de ley para señalar vacíos sobre el tratamiento de los problemas específicos que enfrentan las mujeres en el campo. Y concluye sobre la necesidad de tener en cuenta preferencias para las mujeres en la asignación de tierras, subsidios para compra de tierras y adjudicación de baldíos [Villarreal, 2012].

Las Zonas de Reserva Campesina son una de las figuras más debatidas recientemente a raíz de los planteamiento formulados por las FARC desde La Habana, de que se consideren sus autonomías y se realice una ampliación de esas zonas por todo el país, frente al postulado gubernamental de conservar las normas que estableció la ley 160 de 1994. Esta figura también fue muy debatida cuando la ley las creó, en sentido de si era aplicaba en toda la frontera agropecuaria o solamente en zonas de colonización.

En el 2004 un grupo de investigadores de la Universidad Javeriana evaluó el desempeño de las ZRC creadas hasta entonces [Ortiz et al., 2004]. Esa evaluación destacó, como lo anota Ordóñez Gómez [2012, 120] tres aspectos esenciales: a) El fortalecimiento de la autonomía local y capacidad para asumir el proceso b) La limitada presencia estatal en las ZRC y una evidente descoordinación entre los niveles local, departamental y central que hace necesario un proceso de fortalecimiento del entorno institucional y c) La no funcionalidad de la estrategia de coordinación intersectorial. Durante el gobierno de Uribe estas zonas fueron cuestionadas y congeladas en la política pública, con la intención de eliminarlas

y con el argumento principal de que servían de refugio de la guerrilla. Pero en el gobierno de Santos vuelven a la palestra como un instrumento clave de la política de tierras.

Ordóñez hace un juicio no favorable a esta figura en el contexto del marco de políticas generales de desarrollo del gobierno de Santos, pues según el autor buscan profundizar lo agrario en el comercio global, lo que "implica la funcionalidad de la Zonas de Reserva y del campesinado a las lógicas mercantiles. Con el argumento de fortalecer las Zonas, lo que se ve es una futura desnaturalización de la figura y su implementación marginal a zonas de frontera agrícola, incluso su utilización para fines relacionados con la dinámica de la guerra y la descampesinización del campo [Ordóñez, 2012, 124]. Sin embargo, anota que pese a ello, estas ZRC tienen grandes posibilidades para orientar y regular la colonización y como propuesta de política agraria en clave de soberanía alimentaria y reforma agraria, de organización territorial rural y ordenamiento ambiental. Además, indica que es una alternativa de respuesta social a nuevas realidades.

Y Suárez hace una reflexión sobre uno de los instrumentos que prevé el proyecto de ley: los derechos reales de superficie. Buscar elaborar elementos que permitan establecer si esa figura jurídica es un medio de fomento del sector agropecuario, de bienestar para las comunidades y de beneficio para el Estado colombiano [Suárez M., 2012]. Su análisis lo enmarca en una mirada a la política de "empresarización del campo" que inicia el primer gobierno de Uribe y que pasa por la discusión sobre las UAF, en un resumen de lo que jurídicamente significa ese instrumento y los fundamentos económicos de esa propuesta que pasa por la consideración de la renta diferencial en un mercado global de tierras.

El analista descalifica la propuestas, pues: "En síntesis, antes que el Derecho Real de Superficie sea un instrumento para el desarrollo rural nacional, es evidente que hace parte de la adecuación

de las instituciones y del sector agropecuario a una estrategia internacional que tiene como sujeto principal a la agricultura a gran escala en favor de las grandes compañías multinacionales y de poderosos conglomerados económicos, así como del capital financiero" [Suárez M, 2012, 58]. Anota que la pequeña y mediana agricultura no están en el centro de esa política, y por tanto se deduciría que no tiene sentido asignarles tierras, por su poca capacidad de competir.

Las organizaciones campesinas también se hicieron presentes en el debate con su propuesta de Proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral [Mesa de Unidad Agraria, 2012]. Allí se abre el tema de desarrollo rural con muchas de sus aristas, pero también aspectos esenciales sobre política de tierras. Esta propuesta incluya casi todos los temas que son de la reivindicación campesina y es más extensa que la iniciativa del Ministerio de Agricultura. El proyecto toma como fundamento el Mandato Agrario de abril del 2003.

Recupera el tema de la reforma agraria redistributiva con un visión de un país más campesino que empresario y se inscribe en una concepción muy sectorial de la agricultura, sin visualizar las relaciones campo-ciudad. Toma en serio el reconocimiento social del campesinado y de las comunidades y la valoración campesina y le da un gran énfasis a la acción del Estado en relación con la del sector privado en el desarrollo rural. Este proyecto, como el del Ministerio de Agricultura, deja de lado el tema de las reformas institucionales para una nueva ruralidad.

Alcanza a fijar las funciones del Incoder en su ejecución de la política de tierras y los diversos procesos, agrarios a los cuales introduce cambios en relación con la ley 160 de 1994 e incluye las Zonas de Reserva Campesina, la política de baldíos, la adecuación de tierras, entre otros. Los detalles y su interpretación son muy numerosos como para incluirlos en esta breve reseña.

Con todas estas propuestas, el país tenía en el primer semestre de 2013 cinco apuestas sobre política de tierras y desarrollo rural, unas más elaboradas que otras, donde se repiten los temas con énfasis diferenciados: el proyecto de ley del Ministerio de Agricultura, el proyecto de las organizaciones campesinas, las propuestas de los acuerdos de La Habana, las propuestas del Foro Agrario de diciembre de 2012 y las 100 propuestas de las FARC. En el mes de agosto se añadieron las propuestas de los paros agrarios. Y con base en todos esos antecedentes se estaba iniciando un proceso de construcción de un Pacto Nacional Agrario y el desarrollo rural, como una iniciativa del presidente Santos. La cuestión para el país no es la falta de propuestas, sino de decisiones políticas y una estrategia clara sobre el futuro de este sector, para poner en marcha muchas de las contenidas en esos documentos y procesos, y sobre las cuales existen acuerdos. La política de tierras y reforma agraria tiene a disposición un entramado de proposiciones con el cual puede establecerse una política de Estado que tanta falta hace para atender la problemática rural.

El Grupo Paz Pendiente, conformado por la Corporación Nuevo Arco Iris, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la Fundación Social y el Proyecto Planeta Paz, convocó en el 2012 a una discusión de los dos proyectos de ley sobre desarrollo rural: el del Ministerio de Agricultura y el de la Mesa de Unidad Agraria (MUA), con la participación de académicos, gremios, expertos temáticos, funcionarios públicos y líderes sociales. El resultado se publicó en el libro *Propuesta gubernamental de desarrollo rural. Lecturas Populares* [Paz Pendiente, 2012] y su lectura es complementaria de los textos que este documento presenta en varios de sus capítulos, especialmente el 9 sobre los debates actuales.

9.2. El Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD

Antes del inicio del gobierno de Santos, el PNUD había iniciado la elaboración del Informe Nacional de Desarrollo Humano, el

cual se publicó en el 2011 con el título de *Colombia Rural, razonas para la esperanza* (PNUD, 2011). Este documento salió a luz pública cuando ya se habían elaborado los primeros borradores del proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, pero en la versión final se encuentran aspectos centrales que coinciden con los planteamientos del PNUD. El informe de desarrollo humano y el proyecto de ley del ministerio se convirtieron en los dos documentos de referencia para el debate sobre el problema de tierras en Colombia.

Es importante señalar que el en 2003 el PNUD había dado una mirada a los problemas rurales y de tierras en relación con el análisis del conflicto armado, con proposiciones también orientadas a trasformar las relaciones sociales y política en el campo. El informe *El conflicto callejón con salida* es un referente necesario para en las proposiciones sobre cómo terminar el conflicto armado y cuál es el papel que desempeña la estructura agraria en ese proceso.

El informe del PNUD, con un enfoque de desarrollo humano, se centra en la problemática rural, y en particular en la de tierras. Precisa los diagnósticos y formula una propuesta de políticas para buscar la solución de aspectos críticos y estructurales que afectan el desarrollo. Concluye claramente que el modelo de desarrollo rural que ha construido el país es un fracaso, al no resolver los problemas básicos de la sociedad rural y del uso de sus factores productivos. Lo califica como modelo conflictivo, inequitativo, sin desarrollo institucional, de crecimiento bajo e inestable, con grandes discriminaciones de género, y con falta de reconocimiento de actores como el campesinado. La existencia de una deuda social y política con la ruralidad, la falta de convergencia entre las áreas rurales y urbanas, la escandalosa inequidad en el acceso a la tierra y los conflictos existentes en ese sector, así como la debilidad de la institucional pública para lo rural son puntos centrales de la mirada que hizo el PNUD en el 2011.

En el tema de tierras, los problemas identificados en el INDH 2011 son básicamente: la alta concentración de la propiedad reflejadas en un índice Gini de tierras del 0,87; los conflictos de uso del suelo con una preponderante sobre-explotación en ganadería extensiva y la subutilización del suelo en agricultura; altos niveles de informalidad en los derechos de propiedad rurales; el despojo y abandono de tierras por medios violentos y a través de la violación de normas jurídicas, en una magnitud muy significativa; la persistencia de diversos conflictos por la tierra y sus relación con el conflicto armado interno, atrasos en la actualización catastral y falta de información sobre la tenencia de la tierra (hace 40 años se hizo el último censo agropecuario), configuración de estructuras agrarias ilegales vinculadas al conflicto, el paso de la lucha por la tierra a la disputa de los territorios, y la violencia contra la población rural.

Con ese diagnóstico ordenado el INDH propuso una Reforma Rural Transformadora (RRT), diferente y más amplia que la tradicional reforma agraria. La concibe como una apuesta política por lo rural, que requiere construirse en un proceso participativo y con una visión de largo plazo, que conduzca a una política de Estado para el sector rural. La RRT tiene como objetivo fundamental combatir la pobreza y resolver el conflicto rural (conflicto agrario y conflicto armado). Se fundamenta en cuatro ejes centrales: la seguridad humana, el desarrollo rural, una política integral de tierras y el desarrollo institucional.

La política integral de tierras se plantea compuesta de por lo menos cinco grandes componentes: distribución de la propiedad, restitución y formalización de derechos de propiedad, cambios en el uso del suelo, desarrollo del mercado de tierras y la relación cambio climático-tierras. Y se indica que su objetivo es "eliminar y regular los conflictos por ese bien, mejorar el uso de los recursos productivos, aumentar la competitividad, lograr una modernización del mercado de tierras y de la tributación predial, fortalecer los derechos de propiedad y su formalización, lograr

la restitución de aquellas que fueron despojadas o abandonadas, lograr una estructura de tenencia más equitativa y disponer de un sistema de información básico para la toma de decisiones. En general se busca tener un sistema de administración eficiente de las tierras en el sector rural" (PNUD, 2011, 394).

La idea de un sistema de administración de las tierras lo complementó Machado [2013] en un documento elaborado en el marco del proyecto coordinado por el Cinep: *"Proyecto Unión Europea. El problema agrario, el conflicto y el desarrollo político en Colombia"*. Y allí se indicó que se trata de diseñar, manejar, monitorear y mantener un sistema integral de administración de las tierras. Se indica entonces que: "Una política integral de tierras debe configurarse con varios elementos a saber: fortalecimiento de los derechos de propiedad y su registro, uso del suelo, regulación de la frontera agropecuaria, tributación rural, información, estímulos a la pequeña y mediana propiedad, distribución y redistribución de derechos de propiedad y de uso de la tierra, regulación de la inversión extranjera, manejo de los baldíos y recuperación de suelos" [Machado, 2013, 88].

9.3. Continúa la discusión desde La Habana y el Foro Agrario

Paralelo al debate interno originado con las aperturas que hizo el gobierno, reconociendo tanto la existencia de víctimas como de un conflicto armado interno y un problema agrario no resuelto, se intensificó el debate sobre la problemática rural y la búsqueda de soluciones. A raíz de la apertura de las conversaciones del gobierno con las FARC, se han originado propuestas diversas sobre la política pública. Dos eventos vale la pena reseñar: El primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones en La Habana y la realización del Foro Agrario del mes de diciembre de 2012, solicitado por esa Mesa.

En el Foro Agrario convocado por la Mesa de Conversaciones participaron 1.314 ciudadanos de 522 organizaciones, hubo 546 ponencias y 411 intervenciones orales. Los campesinos, con 239 representantes, fueron los de mayor representación en dicho evento. Se propusieron desde la Mesa de Conversaciones seis subtemas para escuchar propuestas: 1) Acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2) Programas de desarrollo con enfoque territorial; 3) Infraestructura y adecuación de tierras; 4) Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; 5) Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo, formalización laboral; 6) Sistema de seguridad alimentaria.

El foro estuvo precedido por una ponencia sobre el contexto presentada por el académico Darío Fajardo [Fajardo, 2013], que construye la noción del desarrollo agrario integral con enfoque territorial a partir de dos conceptos: lo agrario integral y el territorio. El primero lo concibe como "la transformación para el mejoramiento de las condiciones actuales de vida de los pobladores del campo, en términos de sus relaciones sociales, económicas, culturales y políticas, en su entorno y con el conjunto de la sociedad. Acá quedan comprendidas las relaciones con el estado y con los sectores privados".
Y la noción de territorio "corresponde al espacio geográfico en el que se encuentra asentada la población e incluye las relaciones con el entorno ambiental y social; comprende la tierra pero también quién la controla, quien la trabaja, cómo la trabaja, quienes están excluidos del acceso a ella, qué representa para unos y otros".

Considera Fajardo que el desarrollo agrario con enfoque territorial proporciona un amplio marco de acción donde quedan comprendidas todas las relaciones que afectan a los pobladores del campo y se incluyen problemas de larga trayectoria, como el de la tenencia de la tierra, el fracaso de la reforma agraria, los procesos

de colonización y la incorporaron de la población a cultivos usados para la producción de narcóticos. Todo ello ha nutrido la guerra y mantenido a Colombia en el atraso y la inestabilidad.

El autor es de la opinión de que la evolución de la economía no ha proporcionado condiciones de existencia dignas para la mayoría de los colombianos, como tampoco lo permite la alta concentración de la propiedad que estimula la migración y agrava el desplazamiento forzoso; ni una inversión extranjera que se refleje en la creación de empleos de calidad. Como consecuencia de este estilo de desarrollo agrario y de la guerra que forma parte de él, Colombia ha sufrido una disminución en su abastecimiento de alimentos con producción nacional. El creciente aumento de las importaciones se agrava con el aumento de los precios como resultado del control de transnacionales en el sistema agroalimentario mundial y con la vinculación de los precios de los alimentos a los precios del petróleo. Por ello la soberanía alimentaria es un asunto estratégico.

Su propuesta en el foro la sintetiza en la idea de la modernización y transformación democrática del mundo rural, a través de la construcción de "un sistema de relaciones sociales urbano-rurales encaminado a mejorar la calidad de vida de la población mediante una mayor equidad en el acceso a los bienes y servicios básicos y el uso adecuado de los recursos agroecológicos. Su expresión sería un mayor equilibrio entre los espacios rurales y urbanos expresado en el **ordenamiento social y ambiental del territorio** así como en la estabilización sostenible de las comunidades en su interior". Estos propósitos pueden encontrar su camino a través de la recuperación de la capacidad productiva nacional, en función del mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Fajardo considera que existen opciones para la construcción de condiciones de vida adecuadas y atractivas en los medios rurales, que eviten la migración, facilitando la formación de asentamientos

mediante la canalización hacia ellos de inversiones y servicios. Y todo ese proceso requiere medidas como:

a) Actuar frente a la concentración improductiva de la tierra mediante instrumentos fiscales que graven en forma efectiva y consistente con las condiciones agroecológicas,
b) Destinar las tierras recuperadas por el Estado para reestructurar la pequeña propiedad ampliando su disponibilidad de tierras y facilitando la restauración de los ecosistemas degradados y la ampliación de los bosques y áreas protegidas,
c) No desmantelar las agroindustrias ni las plantaciones, ni implantar formas artesanales para el procesamiento y la comercialización.
d) Asumir el diseño, financiación y aplicación de instrumentos para el registro catastral y los gravámenes prediales, incentivos positivos y negativos para la localización y desarrollo de proyectos urbanísticos, industriales, agroindustriales y turísticos.

Acoge la idea gubernamental de la titulación de las tierras como una protección frente a las capacidades políticas, armadas y burocráticas de los despojadores para impedir la restitución de las tierras, advirtiendo las dificultades que ello tiene en condiciones de guerra. Y propone titulaciones de carácter colectivo como protección a la tenencia efectiva.

Valora el Catastro Alternativo, impulsado por algunas organizaciones de víctimas, en la tarea de identificación de las tierras usurpadas y las inadecuadamente explotadas. Asímismo, también invoca la necesidad de realizar el censo agropecuario.

Indica que el ordenamiento territorial debe orientarse a la construcción de una sociedad equilibrada, capaz de atender sus requerimientos alimentarios, estabilizar a sus comunidades y realizar un manejo sostenible de su entorno. En el territorio

la ruta de las relaciones entre grandes, medianas y pequeñas explotaciones, además de permitir su complementariedad, habrá de ser la de los acuerdos equilibrados para configurar encadenamientos donde las grandes empresas pueden jalonar el desarrollo si las alianzas garantizan la protección y estabilidad de los pequeños productores.

Si bien todos estos temas están relacionados en una concepción de política de desarrollo agrario integral con enfoque territorial, aquí solo se toman las propuestas sobre el primer subtema y los lectores deberán acudir a consultar los resultados del Foro para detallar las otras propuestas. Fueron innumerables las proposiciones. Aquí se hace un esfuerzo de síntesis de los aspectos más relevantes, extraídos tanto de las ponencias realizadas en la plenaria del primer día del evento, como de las 20 mesas que se establecieron para la participación de los diferentes actores. En el cuadro 3 se explicitan los resultados.

Cuadro 3. Principales propuestas del Foro Agrario de 2012

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)[11] y Consejo Nacional Gremial.	-Definir claramente los derechos de propiedad, el uso y usufructo de la tierra y su eficaz protección. -La función social y ecológica de la propiedad debe definirse e implementarse de manera armónica con la seguridad jurídica. -La UAF es una figura inflexible para el desarrollo empresarial. Propone modificar sus restricciones. Rechaza el mal uso de la tierra y su uso para el enriquecimiento especulativo. -Propone que políticas de acceso a la tierra y reforma de la estructura de la propiedad solo se hagan donde los sistemas de producción no se encuentren adecuadamente aprovechados (donde haya mala utilización de la tierra).

[11] Al Foro no asistió la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), por no estar de acuerdo con las negociaciones con las Farc.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)y Consejo Nacional Gremial.	-Está de acuerdo con combatir el latifundio improductivo y revertir el micro y minifundio, promoviendo el aprovechamiento de economías de escala en el uso de la tierra. -Plantea dinamizar el mercado de tierra vía subsidios a la demanda por tierra y las compras del Estado e introducir el derecho real de superficie. -Apoya los esfuerzos de formalización y titulación de tierras y apuesta por la planificación de las titulaciones colectivas de indígenas y afros.
La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI).	-Promover el uso eficiente de la tierra, generando compromisos con quienes tienen la propiedad de la misma para que se desarrollen proyectos productivos económicos, social y ambientalmente sostenibles, sujetos a generación de empleo y de productividad, perfectamente medibles en el tiempo. -Establecer una agenda de investigación cuyo fin sea la promoción de estudios y el análisis de los suelos y las tierras, precisando bondades y capacidades de producción que determinen tipos de producción según características específicas del suelo en la región. Esto implica a su vez el establecimiento de un censo de los terrenos disponibles en Colombia. -Si las tierras son baldías, el Estado puede conservar la propiedad de las mismas, entregándolas en calidad de concesión por un mínimo de 20 años, previa aprobación del proyecto productivo económico, social y ambientalmente sostenible. -El Incoder debe ser liquidado para crear un nuevo ente, que no tenga las cargas que hoy tiene. Esta deberá ser una entidad que sirva como un mecanismo transitorio de adjudicación de tierras, la cual incluya un mecanismo de rendición de cuentas periódica. -Dicha adjudicación de la propiedad del suelo a personas o comunidades debe ir acompañada de proyectos productivos asociativos y debe tener "seguros" de carácter legal que impidan su despojo violento o su "compra" mediante intimidación.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI).	-A partir de la herramienta del censo se deben definir las verdaderas aptitudes de las explotaciones agrícolas en áreas que hoy zonas son de ganadería extensiva y zonas de reserva de aguas. Este instrumento debe servir para identificar aquellas zonas de reserva que deben ser custodiadas por guardabosques y policías rurales encargados de su protección. -Es urgente reorientar las políticas de uso de la tierra hacia incentivar aquellos productos que tienen mayor demanda, sean para consumo directo, para uso de la industria o para exportación. Además se deben tener en cuenta las iniciativas regionales como fuentes generadoras de ingreso así como proyectos individuales de servicios para la comunidad y la vinculación laboral a los proyectos productivos del área circundante.
Mesa Nacional de Unidad Agraria.	-Fundamentan su propuesta en el mandato agrario y el proyecto de ley de desarrollo rural que han presentado, el cual hace énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria y el apoyo a la economía campesina. Para ello estiman que debe sacarse la agricultura de los Tratados de Libre Comercio. Señalan que el plan nacional de desarrollo favorece la concentración de la propiedad y desconoce la necesidad de redistribuir la tierra. -Reafirman que la tierra es un derecho fundamental de las comunidades rurales y debe garantizarse de manera inmediata su acceso. -El campo requiere de una profunda transformación que viere alrededor del fortalecimiento de la economía campesina y agroalimentaria con apoyos del Estado en lo productivo y social. -Se oponen al derecho real de superficie porque ese instrumento garantiza la apropiación y despojo de grandes extensiones de tierra por las transnacionales e inversionistas de la tierra. Es un modelo para el segundo gran despojo de tierras.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
Grupo Diálogo Rural Colombia	Las áreas rurales juegan un papel clave en el desarrollo y existe un gran potencial de generación de riqueza y desarrollo, lo que contrasta con los dramáticos índices de pobreza y miseria y peores indicadores de desarrollo social y humano. La Paz se obtiene saldando las dos deudas históricas: la deuda con lo rural y la deuda con los pobres rurales. Frente a la concentración de la propiedad, el mal uso del suelo y el despojo y desplazamiento forzado propone: -Recuperar predios que no cumplan su función social y ambiental, y que en el proceso se invierta la carga de la prueba hacia los latifundistas, -Aplicar cargas impositivas progresivas que penalicen el uso ineficiente del suelo y promuevan el uso eficiente en los predios de mayor tamaño, -Política activa de entrega de tierras a pobres rurales para que se conviertan en pequeños empresarios, complementar con acciones de recomposición del microfundio y minifundio y apoyo integral a la agricultura familiar y la asociatividad. -Formalizar los derechos de propiedad.
Asociación de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc).	El despojo violento ha sido la historia de campesinos, afros e indígenas y la exclusión se ha ensañado contra estos grupos, así como las leyes e instrumentos de los acaparadores de tierras. La concentración de la propiedad, la violencia política, la pobreza y la contra-reforma agraria han sido los obstáculos a su desarrollo. Los campesinos no tienen un reconocimiento de sus derechos, como los indígenas y afros. -Los campesinos luchan por una reforma agraria estructural, por un cambio trascendental de lo rural y el país. Poner límites a la propiedad privada de la tierra, desmontar los latifundios, combinar la propiedad individual con la colectiva y expropiar predios que no cumplen su función social y ecológica. Las ZRC deben ser un instrumento privilegiado.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
Asociación de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc).	-Reclaman la redistribución de la tierra y de toda la riqueza, la redistribución del poder para reconstruir un poder desde la base. -Uso de los suelos coherente con su vocación y conservación de recursos y ecosistemas, revertir el proceso de ganaderización y aumentar la superficie de la agricultura organizada pequeña y mediana, y la diversidad de cultivos. -Proponen un sistema nacional de Zonas de Reserva Campesina para contribuir a la reforma agraria y el desarrollo sustentable de los territorios campesinos. -En el sistema participarían autoridades ambientales y agrarias, academia, pequeños y medianos empresarios de las ciudades y comunidades. -Se oponen al derecho real de superficie.
Mesa de incidencia política de las mujeres.	-Cualquier propuesta de desarrollo rural debe tener enfoque de género. La ley de tierras debe tener un capítulo específico de mujer rural, incluir acceso a tierras, financiamiento, participación en la toma de decisiones, tecnología, comercialización, prevención, atención frente a cambio climático e inclusión preferencial en las políticas sociales. -La actual propuesta de ley no protege la propiedad campesina, la UAF se usa para controlar los campesinos pero no a los inversionistas. -Rechazan el derecho real de superficie, pues puede ser una táctica jurídica para el despojo y atenta contra la seguridad alimentaria. -Aplicar estrategias para evitar la compra masiva de tierras por extranjeros en Colombia y que la tierra restituida esté libre de cualquier compromiso productivo y comercial. -Exigen que en la restitución de sus tierras tengan dominio sobre ellas, no las comprometan con inversionistas extranjeros, se las entreguen libres de cualquier plantación que afecte la producción de alimentos y el medio ambiente.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
Afrodescendientes.	Apoyan intentos de construcción de paz y se comprometen con cualquier iniciativa de construcción de una nueva nación pluriétnica y multicultural, que valore la diferencia y respete la autodeterminación de los pueblos étnicos. Su visión de territorio es integral y es un derecho fundamental. Que los territorios afros sean declarados territorios ancestrales, autónomos y de paz.
La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).	La paz pasa por el reconocimiento y garantía de goce efectivo de sus derechos territoriales. El principio rector en el ordenamiento territorial debe ser la seguridad y la soberanía alimentaria. Reafirmar la propiedad ancestral en sus territorios, que asegure la autonomía territorial. Y proponen el ordenamiento territorial social y un modelo democrático de la propiedad de la tierra (redistribución). Reconocen los derechos de los afros y campesinos y llaman a fortalecer la producción agropecuaria de esos grupos y los indígenas, consolidando resguardos, territorios colectivos y ZRC. Proponen el acceso progresivo a la tierra de comunidades y campesinos y que esas políticas se declaren de utilidad pública e interés social. Rechazan la figura de derecho real de superficie, quieren la restricción a la inversión extranjera y el impedimento a la titulación de baldíos a no nacionales. Es necesaria una ley orgánica con una mirada integral del territorio, que planifique el uso de los recursos en los territorios para un equilibrio entre el uso de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas. Políticas de fomento, catastrales y tributarias que logren un adecuado uso del suelo. Todos los baldíos que se destinen a particulares y no tengan restricciones por razones de territorialidad ancestral serán destinados a indígenas, afrodescendientes y campesinos.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).	Generar la figura jurídica de territorios interétnicos, que permita la convivencia en la diversidad y el desarrollo territorial conjunto, de manera concertada y autónoma entre indígenas, campesinos y/o afrodescendientes, allí donde tengan un común ámbito territorial.
Propuestas ciudadanas[12].	-Impulsar una reforma agraria integral, incluyente, participativa y democrática que responda a las diferencias agroecológicas, regionales y culturales. Tiene tres objetivos; a) Estimular la producción y productividad de la agricultura campesina y viabilizar el mercado nacional de alimentos, 2) Fortalecer y ampliar las zonas de reserva campesina, y 3) Redistribuir las tierras fértiles y de vocación agropecuaria actualmente improductivas o inadecuadamente explotadas, e implementar en ellas amplios e integrales programas de desarrollo rural que favorezcan a las economías campesinas, indígenas y afrodescendientes. -Reconocer al campesino como sujeto de especial atención y grupo social diferenciado con voz y voto para su inclusión política. Al tiempo reconocer, reivindicar y fortalecer el papel de las mujeres rurales. -Dinamizar el proceso de legalización y titulación de las tierras indígenas comunales y de territorios colectivos para comunidades afro-descendientes. -Eliminar progresivamente la acumulación improductiva e ilícita de las tierras, mediante la aplicación efectiva de la extinción de dominio, la expropiación por vía administrativa y la aplicación de gravámenes fiscales para las tierras inadecuadamente explotadas.

[12] Las repeticiones que tiene esta sección con las anteriores obedece a que en las mesas de trabajo que estableció el Foro participaron todos los convocados a ese evento, los que expresaron sus propuestas en la sesión plenaria incial y las detallaron en esas mesas.

Organización	Propuestas sobre el subtema 1
Propuestas ciudadanas.	-Establecer límites al tamaño de la propiedad según su calidad, cultivos, regiones, vías de comunicación y mercadeo, dentro de los marcos de la actual frontera agrícola; revertir el proceso de ganaderización del campo, limitar la venta de tierras al capital extranjero y fomentar la producción agropecuaria especialmente de alimentos. -Promover el uso eficiente de la tierra. -Establecer un censo de los terrenos disponibles, saber cuántos son baldíos, cuántos están ocupados, en qué condiciones. Aplicar criterios técnicos para la definición de tierra improductiva en función de la calidad y cantidad disponible. Los baldíos, entregarlos en concesión por un mínimo de 20 años, previa aprobación del proyecto productivo -Crear un sistema nacional de Zonas de Reserva Campesina. -Reestructurar la institucionalidad del sector rural para atender integralmente la pluralidad de lo rural. -Crear mecanismos políticos e institucionales que ofrezcan garantías reales para el retorno a las tierras despojadas y brinden estabilidad económica para las víctimas del despojo. -Que la Mesa de Unidad Agraria socialice en todos los ámbitos de la geografía nacional su propuesta de desarrollo rural, integral y alternativo.

Una lectura más juiciosa de las propuestas y planteamientos hechos en el Foro Agrario muestra la disputa entre dos apuestas: la modernización del campo y el énfasis en la mejor utilización de los recursos para competir en los mercados, y la crítica y/o rechazo a ese modelo de desarrollo, con miras a posicionar un modelo alternativo, fundamentado más en las economías campesinas familiares que en la gran empresa. Algunas organizaciones dicen que el actual modelo neoliberal es perverso y depredador, que privilegia la gran propiedad y los agronegocios, y es el mayor

responsable de las desigualdades que viven los pobladores del campo. Pero también se observan algunas propuestas más moderadas que pueden situarse en el medio: un modelo de desarrollo moderno con espacios para los campesinos y la pequeña producción. También contrastan las propuestas de modernización con redistribución con las de gremios como la SAC, que prefieren una modernización conservando el statu quo de la estructura agraria.

Desde una óptica humanística, el padre Francisco De Roux recoge en sus palabras del cierre del Foro los puntos que considera fundamentales para la construcción de una política de desarrollo agrario integral. Ellos se inscriben en la dignidad como el desafío ético que está en el fondo de esas conversaciones.

> "La dignidad es la experiencia profunda que todas y todos tenemos de que importamos como personas, como familias, como pueblos. La dignidad humana no se la debemos a nadie, [...] la tenemos porque somos seres humanos[...] .Y no tiene más dignidad el que tenga más hectáreas o más vacas, o tenga armas, ni siquiera las armas del Estado. Todos los seres humanos tenemos igual dignidad.
>
> Lo que hacemos con el desarrollo regional es establecer y acrecentar las condiciones para que las etnias, las comunidades campesinas y los pueblos rurales y también los empresarios solidarios, puedan expresar su dignidad, celebrar su dignidad, compartir su dignidad, proteger su dignidad, vivir su dignidad como un pueblo quiere vivirla en una región" [de Roux, 2012].

Los puntos que resalta el padre De Roux de las propuestas del Foro son, en sus palabras:

- "Las Zonas de Reserva Campesina, porque allí se protege a las comunidades de la voracidad del mercado que monopoliza las tierras en el latifundio y expulsa a los pobladores del campo; allí se producen alimentos eficientemente con el menor costo humano y ecológico y calidad; allí está la organización para que los campesinos puedan

hacer valer sus derechos; allí se cultiva un sentido de responsabilidad con el medio ambiente; allí la decisión por la justicia es prevalente.

- La autonomía de las etnias indígenas y de las comunidades negras y raízales. Convertida en desarrollo regional desde los planes de vida y los planes etno-descendientes. En las formas de seguridad que les son propias. Que exigen la consulta previa, libre e informada, y el diálogo para que toda inversión minera o agroindustrial, esté subordinada al valor de la vida en sus regiones.
- La desaparición del paramilitarismo y las bacrines del campo.
- La soberanía alimentaria, para garantizar la vida en los territorios.
- La protección de los baldíos que son propiedad del Estado. Que si han de entregarse en propiedad es a las comunidades campesinas, indígenas, raizales y étnicas. Y el retorno al Estado de los baldíos que volvieron latifundios y grandes empresas agrícolas.
- La finca campesina de seguridad alimentaria de productos tropicales permanentes y la finca agroecológica. Que han probado que los pequeños campesinos, con organización, tecnología y crédito, en un escenario de mercado, pueden alcanzar igual o más productividad que las plantaciones en productos como caucho, frutales, búfalos, cacao y palma de aceite.
- La titularidad de la tierra a las mujeres en las comunidades. A ellas, las que resistieron civilmente al terror y el silencio y mantuvieron el futuro.
- El regreso de los jóvenes al campo, porque los jóvenes hoy se van. Que retornen al campo prestando un servicio social en lugar de servicio militar y tengan en el campo computadores y correo electrónico, y se queden ocupando productivamente el territorio, con la educación propia que requieren las regiones.
- La pequeña minería apoyada por el Estado y articulada con el cuidado de la naturaleza y con derechos en licencias conformadas legalmente.
- La desaparición de la cocaína, no de la coca ancestral, en este país que llegó a ser monopolio mundial del narcótico. La necesidad de parar las fumigaciones y en cambio el impulso decidido del desarrollo regional incluyente, con subsidios estatales al campesino excluido que tuvo que sobrevivir sembrando coca.

- La redistribución productiva de las tierras para que regresen buena parte de los millones de hectáreas de ganadería extensiva a la producción de alimentos. Y para redistribuir las tierras del latifundio improductivo.
- La transformación del Incoder, con la esperanza de la nueva administración, que tiene rescatar para el desarrollo agrario regional la institución que quedó en manos de testaferros de ilegales y corruptos.
- La presencia coherente de empresarios que traen al campo capital, tecnología, innovación, economías de escala, infraestructura básica, empleo. Y ponen esa presencia empresarial, en formas industriales, al servicio del valor regional definido por la vida querida y la dignidad de todos los pobladores del territorio.
- La protección de los derechos, la seguridad y el desarrollo humano y sostenible de todas las regiones ante la locomotora minera.
- El cambio de la Universidad para que llegue a las regiones rurales. La infraestructura para el campo en vías secundarias, terciarias y veredales y el transporte multimodal.
- En todos estos planteamientos hay siempre el desafío del desarrollo regional a partir de la dignidad humana. Un desarrollo orgánico, total, integral, que no es el desarrollo por sectores, sino de regiones, de gente, de naturaleza, decididos a vivir sin excluir a nadie.
- ESTE PAÍS TENEMOS QUE CONSTRUIRLO JUNTOS ENTRE TODAS Y TODOS. Todas y todos somos importantes. El desafío es que este país lo tenemos que construir participativamente, con equidad, entre todos y todas. Queremos regiones de las que nadie tenga que irse, donde nadie sea intimidado, ni extorsionado, ni perseguido por sus ideas, ni secuestrado, ni volado en pedazos en su parcela por una mina. Donde se honre y se reivindique a las víctimas con la verdad y con el regreso a sus tierras".

9.4. Los acuerdos de La Habana reafirman una política de desarrollo agrario integral

En el primer informe conjunto de la Mesa de conversaciones entre el gobierno y las FARC-EP se detallan los puntos centrales de la

política de tierras. En el anexo incorporado en este documento se pueden visualizar esos acuerdos, referidos a la política de desarrollo agrario integral de la Agenda del Acuerdo General. Entre los puntos a destacar del acuerdo, del cual no se conocían los detalles al momento de publicar este informe, están:

- Denominan el acuerdo como *"Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)"*, como el inicio de transformaciones estructurales de la sociedad rural y agraria con equidad y democracia. Este acuerdo debe llevar a reversar los efectos nocivos del conflicto y contribuir a la solución de las causas históricas del mismo.
- Lo acordado reconoce y se centra en el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria y en el desarrollo del campo, la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente.
- Creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, alimentado con tierras que han sido indebida e ilegalmente adquiridas. Pra ello se fortalecerá y aplicará la extinción judicial de dominio y se recuperarán baldíos apropiados y ocupados contraviniendo la legislación vigente, igualmente de procesos como la extinción administrativa de dominio para tierras inexplotadas que incumplan la función social y ecológica de la propiedad, de la adquisición de tierras o la expropiación con indemnización por motivos de interés social o de utilidad pública, de tierras donadas y de aquellas con vocación agropecuaria que resulten de la actualización de las zonas de reserva forestal.
- Se trata de brindar un acceso integral. Además de las tierras, proveer los medios y capacidades para hacer uso de ellas, así como crear un entorno que contribuya a la productividad y el bienestar mediante la provisión de bienes y servicios públicos. Además, se prevé el otorgamiento de subsidios

integrales para la compra de tierras y la creación de líneas especiales de crédito.

- Un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad, que proteja y fortalezca los derechos de los legítimos poseedores de la tierra.
- Creación de una jurisdicción agraria para garantizar la efectiva protección de los derechos de propiedad en el campo. Igualmente ampliar y fortalecer los mecanismos alternativos de conciliación y resolución de conflictos.
- Se pondrá en marcha un plan para formar y actualizar el catastro rural, complementado con un adecuado sistema de cobro y recaudo del predial con tarifas que sigan el principio de progresividad (el que más tiene más paga).
- Se definirán lineamientos generales de uso del suelo, que tengan en cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en instancia de participación comunitaria.
- Se prevé un plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las áreas de reserva forestal.
- Se reconocen las Zonas de Reserva Campesina como una figura para promover la economía campesina y contribuir al cierre de la frontera agrícola y la producción de alimentos.
- La RRI requiere de planes naciones y sectoriales que busquen la reducción radical de la pobreza y una disminución en la desigualdad.
- En infraestructura, salud, educación y vivienda se identifican acciones para superar los déficits y problemas existentes.
- Y en materia de producción, productividad y desarrollo de mercados se identifican programas y planes para avanzar en una modernización incluyente. Merece mencionarse la idea de un plan de fomento de la economía solidaria y cooperativa rural, un plan de asistencia integral técnica e impulsos a la investigación, la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas a los que puedan acceder las comunidades. Además, un plan para apoyar y consolidar la

generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores con menores ingresos. Un plan de comercialización, y fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural.

- En materia de alimentación y nutrición se buscar articular la oferta estatal en el territorio a través de un sistema de alimentación y nutrición para la población rural y programas especiales para la erradicación del hambre en la población rural.
- Finalmente se acoró la puesta en marcha de programas de desarrollo con enfoque territorial.

Paralelo a estos acuerdos, las FARC-EP publicaron, por fuera de la Mesa de Conversaciones, 100 propuestas referentes al tema agrario y de desarrollo rural, que pueden considerarse como su plataforma política sobre la cuestión rural, para el debate electoral[13].

9.5. Otros aportes al debate en la coyuntura actual

De los estudios recientes algunos hacen referencia al tema de tierras y las políticas que se sugieren para resolver problemas críticos, un número apreciable de escritos se refieren a las discusiones sobre el desarrollo rural y los enfoques de orden territorial y otros a la problemática general del sector rural. Una selección de aquellos referidos a las políticas de tierras puede centrarse en los aportes de Balcázar, Ibañez, Reyes, Planeta Paz y la Comisión de Seguimiento a las Políticas sobre Desplazamiento Forzado que ha contratado varios trabajos referentes al tema de tierras, entre otros. Buena parte de estos trabajos profundizan o especifican temas y propuestas que fueron señalados en el Informe

[13] Estos anuncios están publicados en *"100 propuestas en la Habana. Las Farc-Ep y el primer punto de la agenda de diálogo. Política de desarrollo agrario integral."* Batalla de Ideas No.3, Fundación Semanario VOZ, Bogotá, mayo de 2013.

Nacional de Desarrollo Humano 2011, *Colombia Rural, razones para la esperanza,* o en algunos enunciados gubernamentales.

Balcázar y Rodríguez elaboran un diagnóstico sobre la problemática de tierras no muy alejado de sus planteamientos ya reseñados en los capítulos anteriores. Hace énfasis en el análisis de las condiciones para el acceso y uso agropecuario de las tierras desde los criterios de equidad y eficiencia. Podría decirse que su visión actual es esta:

> "El país debe adecuar la estructura de la tenencia de la tierra para aprovechar en forma óptima el potencial productivo y aumentar la eficiencia económica y la equidad en el sector rural. De otra parte, también debe corregir la inequitativa distribución de la tierra, sobre todo donde quiera que esa inequidad esté asociada a la subutilización y el uso ineficiente, y a la superación de las consecuencias del prolongado conflicto armado sobre el régimen de propiedad agraria. Pero el desafío es lograrlo sin menoscabo de las garantías de seguridad jurídica para los derechos de propiedad de la tierra legal y legítimamente adquiridos" [Balcázar y Rodríguez, 2013, 70].

Con base en un diagnóstico muy preciso que profundiza muchos de los realizados por otros autores y entidades, proponen tres tipos de políticas: 1) Regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra, 2) Políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y democratizar el acceso, con el fin de aumentar la eficiencia en la asignación de la tierra y propiciar una mejor adecuación de la estructura productiva al patrón de ventajas comparativas, y 3) Promover mediante políticas e instrumentos específicos de planeación, regulación y control la intensificación sostenible del uso del suelo, corrigiendo los conflictos de uso frente al potencial y las aptitudes de los suelos.

Su diagnóstico se centra en el análisis de temas que han sido tratados en otros informes e incluso que están incorporados en los Acuerdos de La Habana y repetidamente señalados en el

Foro Agrario, y que los autores le dan su propio sello analítico. En particular los problemas de: a) Informalidad e incidencia de la ilegalidad en la tenencia de la tierra que incluye el rezago institucional frente a las dinámicas de colonización y ocupación desordenada del territorio, la ocupación ilegal de baldíos de la Nación, el conflicto armado con su despojo violento y el control ilegal del territorio, el tema del narcotráfico y su relación con la tierra; b) La concentración improductiva de la tenencia de la tierra, con el análisis, entre otros, de si son las fuerzas del mercado o las políticas discriminatorias las que estimulan esa inequidad; o por qué la tierra no se transfiere en función de las reglas de mayor productividad; c) El catastro y el impuesto predial; d) La estructura de incentivos y concentración de la tierra, e) Las fallas en los mercados de tierras; y f) Los conflictos de uso de las tierras.

De las tres propuestas generales enunciadas conviene especificar algunos puntos que son claves en los debates actuales:

- Diseñar y ejecutar, en un plazo no mayor a 5 años, un programa sistemático y exhaustivo que permita regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra. Ello implica políticas de restitución de tierras, recuperación de tierras ilegalmente adquiridas u ocupadas, usando la figura de la extinción judicial del domino, el establecimiento de una jurisdicción agraria especial dentro de la justicia ordinaria; procesos de deslindes, extinción administrativa de dominio. De otra parte, titulación de baldíos, la sustracción y consolidación de reservas forestales de la ley 2ª de 1959.
- En la dinamización y democratización en el acceso a la tierra las propuestas son: dinamizar el mercado de tierras, ampliando las opciones de acceso por mecanismos diferentes a la propiedad, es decir, facilitar contratos de arriendo de tierra a largo plazo; utilizar el derecho real de superficie como mecanismo para abaratar el acceso a la tierra y darle un mejor uso; establecer créditos para la compra de tierras,

subsidios para pobres o con tierra insuficiente para que accedan a la tierra.

- En cuanto a la intensificación de uso de la tierra, se recomiendan: una política de presión fiscal e incentivos que estimulen la reconversión productiva de sistemas extensivos de uso del suelo. También incentivos para la reconversión e intensificación de la ganadería mediante acuerdos de reconversión; y, finalmente, la actualización catastral y ajustes en el impuesto predial en convenios con la Dian y las alcaldías municipales, que permitan trasladar a la Nación la totalidad del costo de la actualización del catastro. El impuesto a la tierra es uno de los pocos mecanismos para financiar sosteniblemente a los gobiernos locales sin recurrir a transferencias.

En un análisis reciente sobre tema de equidad y eficiencia en el sector rural, Gáfaro, Ibañez y Zarruk [2012] hacen aproximaciones a la problemática de tierras y aportan nuevos datos y elementos para repensar las políticas de tierras y son un buen complemento del trabajo indicado de Balcázar et al. En este estudio los autores discuten alternativas de políticas para aumentar el acceso a la tierra y los ingresos de los pobladores rurales. Para ello abordan tres temas: a) El análisis de la estructura de la propiedad rural utilizando los datos del Atlas de la Propiedad del IGAC; b) Se discuten posibles relaciones entre la estructura de tenencia de la tierra, el bienestar de los hogares rurales y las decisiones de producción e inversión; y c) Describen las experiencias de programas de reformas agrarias en algunos países de América Latina y Colombia. Como indican los autores, en el resumen que elaboran:

> "El estudio encuentra que, además de una altísima concentración de la tierra, los mercados de arrendamiento de tierras en Colombia son casi inexistentes, por lo cual el acceso al uso de la tierra es bajo. En segundo lugar, el acceso al uso de la tierra y la formalidad en la propiedad están relacionados con mayores niveles de consumo e in-

> versión productiva en los hogares rurales. Por último, pese a que el acceso a la tierra es determinante en el bienestar, el estudio concluye que programas complementarios, como crédito y asistencia técnica, son determinantes en el bienestar de la población rural" [Gáfaro, Ibañez y Zarruk, 2012, 2]

Sustentan la propuesta de política de tierras en ocho aspectos relevantes:

- La pobreza rural en Colombia es alta y en las últimas décadas se ha generado un incremento en la brecha entre la población urbana y rural.
- La distribución de la propiedad en Colombia es altamente concentrada. En 2011, el índice Gini de predios alcanzó un valor de 0.87.
- La informalidad en la propiedad de la tierra es frecuente y recae principalmente en la población rural de bajos ingresos.
- Los mercados de tierras juegan un papel importante para asegurar el acceso a la tierra de la población rural.
- La pobreza rural, la tenencia de la tierra y la estructura de tenencia parecen estar relacionados.
- Las experiencias de las reformas agrarias en América Latina, incluida Colombia, no son positivas.
- No es claro si aumentar la equidad en la distribución de la tierra puede reducir la producción agropecuaria.
- Las rigideces en los mercados de tierras implican que, para aumentar el acceso a la tierra, se requiere una intervención directa del Estado.

Las propuestas de políticas de tierras se sintetizan en el cuadro 4, con la advertencia que hacen los autores: la necesidad de que ellas deben acompañarse de políticas para reducir las desventajas de los pequeños productores. El documento contiene otra medidas de políticas para enfrentar la pobreza y la desigualdad.

Cuadro No.4. Propuestas recientes de política de tierras

Acceso a la tierra	Propuestas
Mecanismos de mercado	-Definir un impuesto a la tierra para incentivar a los propietarios que no la explotan a venderla a productores más eficientes: • Establecer un tributo sencillo con una sola tasa. • Definir una exención del impuesto a la tierra para pequeños propietarios. • Actualizar el catastro de los municipios. • Centralizar la administración del impuesto de manera que la actualización y el cobro sea responsabilidad del gobierno nacional y la fijación de las tasas del municipio. • Eliminar el impuesto por ganancia ocasional para la venta de tierras. - Consolidad el banco de tierras del Fondo Nacional Agrario. - Diseñar créditos estatales de largo plazo para financiar la compra de tierras de pequeños productores, considerando un subsidio para los pequeños productores. - Promover el arrendamiento de tierras: • Fortalecer los derechos de propiedad. • Eliminar la posibilidad de otorgar títulos de propiedad a arrendatarios tras un período de explotación. • Diseño de mecanismos de resolución de conflictos. • Diseñar sistema de información de mercados del arriendo.
Asignación directa de tierras	- Asignar predios sólo en regiones con tierras de buena calidad y con una oferta sólida de bienes públicos. - Eliminar la figura de la asignación de tierras por mecanismos de mercado como opera hoy. - Otorgar los predios con títulos formales de propiedad. - Escoger adecuadamente los beneficiarios (deben tener habilidades agrícolas).

Acceso a la tierra	Propuestas
Asignación directa de tierras	- No imponer restricciones en las transacciones de tierras para los beneficiarios. - Acompañar los programas de reforma agraria con programas complementarios y acceso a créditos. - Diseñar programas de titulación de predios para los actuales propietarios informales de predios. - Implementar registros móviles para llevar a cabo los procedimientos notariales y de registro. - Subsidiar y/o permitir el pago en cuotas de los costos requeridos en los procedimientos de titulación de baldíos. -Subsidiar y/o permitir el pago en cuotas de los costos notariales y de registro de la propiedad. - Implementar amnistías tributarias para permitir el saneamiento de los predios.

Elaborado con base en Gáfaro, Ibañez y Zarruk, op. cit.

Recientemente la Corporación Latinoamericana Misión Rural, en asocio con el Incoder, publicó el libro *Pensar la Tierra* [2013]. que recoge una serie de opiniones de académicos y líderes de organizaciones regionales sobre el panorama de la problemática y las políticas de tierras. Es un libro para medirles el pulso a las diferentes concepciones sobre el problema agrario y las políticas en marcha durante el gobierno de Santos, y es una lectura obligada para quienes se interesan en esas temáticas.

El libro incluye entrevistas a Alfredo Molano; Miguel Antonio Cambalás, Gobernador del territorio ancestral del pueblo de Ambaló; Luis Jorge Garay; Jhenifer Mojica, directora de la Subgerencia de Tierras del Incoder; Benjamín Mosquera, representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del río Anchicayá; Absalón Machado; Temístocles Ortega, Gobernador del Cauca; Rafael Vergara, ambientalista cartagenero; y Julio Carrizosa. Además, incluye testimonios de Carmen Palencia, líder de la Organización Tierra y Vida; de Eduardo González, campesino de

la hacienda La Pola; y Misael Payares, campesino de la Hacienda Las Pavas.

Y agrega artículos y crónicas de Cecilia López sobre las paradojas alrededor de tema de la tierra; Alfredo Molano Bravo, sobre el uso del suelo; Lorena Hoyos Gómez, sobre la hacienda las Pavas y "el sueño de la tierra"; Absalón Machado, sobre los baldíos de la nación en conflictividad; y Guillermo Solarte Lindo, sobre Ambaló, Nu, Yau de Tama a Pisu.

El acaparamiento y la inversión extranjera en tierras también están en el debate público, acentuado en este caso por las acciones realizadas por algunas empresas para apropiarse de baldíos, violando las normas de la UAF. Barberi et al. [2013] hace una aproximación a esa discusión partiendo del fenómeno de compras masivas de tierras en países subdesarrollados por parte de otros países y empresas transnacionales, y las preocupaciones que generan cuando se centran en el acaparamiento y especulación, con violación de derechos humanos, ausencia de consentimiento previo e informado de las comunidades locales y desinterés por los impactos sociales y ambientales. Esta es una discusión mundial, donde el tema de la contribución o no de esos proyectos a la soberanía alimentaria está en medio del debate.

Hace un relato y comentarios críticos de los proyectos de ley encaminados a regular esas inversiones en Colombia, sus relaciones con los Tratados de Libre Comercio en cuanto a limitantes a la inversión extranjera. Sobre este punto concluye que "la prohibición a los inversionistas extranjeros de participar en la adjudicación de baldíos o en la utilización de la figura del derecho real de superficie en los terrenos de propiedad estatal no contraviene los tratados de libre comercio ni los tratados bilaterales de protección de inversiones" [Barberi et al., 2013, 142]., que en ausencia de una regulación adecuada y de un estricto sistema de vigilancia sobre el cumplimiento de las regulaciones, podría auspiciarse la reproducción de graves e inaceptables inequidades

en un país como Colombia, por su elevado grado de informalidad en la tenencia de la tierra, el abultado abandono y despojo de tierras, la victimización de la población rural y la exigencias de caminar hacia un modelo de desarrollo rural transformador que tome debidamente en cuenta a las víctimas y la población campesina.

En una perspectiva, que tiene similitudes al análisis ya mencionado de Suárez M. en el capítulo anterior, sobre el derecho real de superficie, Luis Jorge Garay [2013] se adentra en los antecedentes de ese derecho, sus modalidades, la relación con el desarrollo empresarial y avanza en el análisis de la renta diferencial y absoluta en relación con el tema.

Su análisis del contexto y las tendencias observadas a nivel internacional y las debilidades institucionales que registra Colombia lo hace concluir que las iniciativas relacionadas con la inversión extranjera en tierras y el derecho real de superficie deben analizarse con rigor y extrema catela, "y la necesidad desarrollar un esquema institucional, regulatorio, normativo, fiscalizador, laboral, territorial, minero, medioambiental y tributario suficientemente estricto y selectivo, si al fin de cuentas, se llegare a optar por avanzar en la profundización y apertura del mercado de tierras, la extranjerización y el DRS (derecho real de superficie) para el uso de la tierra, así como en un aprovechamiento de la riqueza minero-energética en Colombia" [Garay, 2013, 185].

problema de tierras y territorios indígenas hace parte de una discusión histórica que se prolonga hasta hoy. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 publicó un cuaderno dedicado a precisar los problemas del desarrollo humano de los indígenas [PNUD, 2013]. Y planteó algunas sugerencias de políticas para esas comunidades en clave de desarrollo humano. En particular, sugiere adoptar el enfoque de derechos que permita afrontar la situación de los pueblos indígenas en un marco normativo, estratégico, institucional y presupuestal. Además de la necesidad

de aplicar un enfoque diferencial para los pueblos indígenas y sus instituciones, y la adopción de una serie de acuerdos para resolver problemas específicos.

Es de destacar en la producción académica reciente el análisis de Roldán y Sánchez sobre esa temática [2013], a raíz de las preocupaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en relación con el impacto del proyecto de ley de tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre las comunidades indígenas.

En ese trabajo los autores hacen un recuento minucioso de la legislación existente, o del régimen de administración, manejo y aprovechamiento de la tierra y los recursos en los territorios indígenas. Y anotan los problemas y conflictos que afectan el ejercicio del derecho de propiedad indígena sobre la tierra. Elaboran un cálculo sobre la tierra faltante para los indígenas, tomando como referencia que cada familia del resguardo tenga una UAF. Los 268 resguardos (minifundistas) tienen 149.045 hectáreas y requerirían 1.192.628 adicionales para asegurarles condiciones razonables de vida. Igualmente, hacen una precisión sobre los asuntos jurídicos relacionados con la territorialidad indígena no resueltos o limitadamente resueltos.

Y realizan un análisis del articulado del capítulo IX del proyecto de ley de tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, relacionado con la política integral para los grupos étnicos. Anotan, entre otros, que allí se conceptos de uso corriente en la legislación que no son bien entendidos por los funcionarios del Estado; sugieren suprimir la exigencia previa de la función ecológica de la propiedad para las áreas que van a constituirse como resguardos; no prevé el proyecto disposiciones que comprometan al Estado a dotar de tierras a los indígenas que no la tienen, o que la tienen de manera insuficiente. Tampoco contempla el proyecto "disposiciones sobre diversas materias relacionadas con el ejercicio del derecho de dominio de los indígenas sobre la

tierra, que no se encuentran definidos o suficientemente claros en los ordenamientos actuales" [Roldán y Sánchez, 2013, 235]. Y no se prevén disposiciones para la resolución y prevención de conflictos de tierras de los indígenas con otros actores.

Esta referencia puede complementarse, entre otros, con diversas visiones de algunos autores sobre la problemática de tierras de los pueblos indígenas y que recoge Cecoin en el libro *La tierra contra la Muerte* [2008].

El tema de la minería y sus diversas modalidades de explotación (formales e informales), y en particular las de las empresas transnacionales, entraron en el debate público por sus efectos sobre la agricultura, el medio ambiente, la vinculación de muchas iniciativas a grupos ilegales, sean la guerrilla o las bandas criminales, sus efectos sobre los pobladores y comunidades, y sus impactos macroeconómicos, denominados enfermedad holandesa. Pero también porque en el fondo hay una discusión sobre la prevalencia de los derechos de uso del subsuelo sobre los del suelo, es decir la situación de la agricultura frente a la minería.

En bibliografía revisada, excepto la prensa escrita y revistas, no se encuentran análisis de la relación y conflictos tierra-minería, más allá de consideraciones jurídicas sobre el uso del subsuelo y conflictos conocidos en los proyectos mineros. Este es un tema que requiere aproximaciones conceptuales y análisis de situaciones específicas que permitan elaborar propuestas de políticas para el manejo de las relaciones entre esas dos actividades y que garanticen el desarrollo humano y los derechos de los pobladores.

9.6. Las propuestas campesinas durante el paro agrario

La Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA) presentó un pliego nacional de peticiones agropecuarias y populares durante los paros agrarios que se

realizaron mes de agosto del 2013. Ese pliego contiene propuestas y exigencias de políticas en seis puntos: medidas frente a la crisis de la producción agropecuaria; el acceso a la tierra; el reconocimiento a la territorialidad campesina; la participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera; medidas para que se cumplan las garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural, y la inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías.

En este acápite se incluye textualmente las referidas al acceso a la tierra y el reconocimiento a la territorialidad campesina, lo cual no desconoce la importancia de las otras peticiones. Pero es necesario advertir que otras organizaciones, como la Mesa de Unidad Agraria Nacional y la organización el Coordinador Agrario Nacional (CNA), también presentaron peticiones, algunas de las cuales coinciden con la de MIA.

Cuadro 5. Peticiones de Mesa Nacional Agropecuaria (MIA)

2. Acceso a la propiedad de la tierra
2.1 Exigimos la adjudicación y dotación de tierras a los campesinos, indígenas y afrocolombianos, que carecen de ella, la poseen de manera insuficiente o están en posesión de baldíos que no han sido adjudicados, para lo cual debe ordenarse al INCODER la compra de tierras en cantidad suficiente y de buena calidad, y la titulación inmediata de las tierras baldías que ocupan los campesinos, que cumplen los requisitos para ser adjudicatarios. 2.2 La compra directa de tierras por el INCODER para ser tituladas de manera colectiva a las comunidades afrodescendientes e indígenas. 2.3 Detener la política de extranjerización de tierras; esclarecer las operaciones o transacciones que han permitido su extranjerización; revertir estas operaciones y que las tierras revertidas formen parte del fondo para la adjudicación y dotación de quienes no la tienen. 2.4 Iniciar, adelantar y culminar en el término máximos de un (1) año, los procedimientos de extinción administrativa de dominio de las tierras poseídas por campesinos, para luego adjudicarlas a éstos.

2.5 Detener la reformulación del tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y en todo caso no disminuir la extensión que actualmente está definida.

3. Exigimos reconocimiento a la territorialidad campesina

3.1 La delimitación y constitución inmediata de las Zonas de Reserva Campesina en los territorios en los que ya se cumplieron todos los trámites para su constitución.
3.2 Iniciar y culminar los trámites de delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina en los territorios que las comunidades soliciten, en un término de mayor de un (1) año a partir de la solicitud.
1.3 La financiación y ejecución de los planes de desarrollo sostenible en las Zonas de Reserva Campesina constituidas y las que se constituyan.

Tomado del Pliego Nacional de Peticiones Agropecuarias y Populares, de la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y acuerdo (MIA), agosto 5 de 2013.

Es de anotar que los movimientos que participaron en el paro agrario del mes de agosto del 2013 tomaron como emblema el tema de la dignidad campesina. Así se identificaron como movimiento de dignidad cafetera, cacaotera, papera, etcétera. El tema de dignidad campesina puede intuirse claramente del libro de Alfredo Molano [2013] que lleva ese título, donde ilustra esa dignidad mediante varias crónicas que muestran la lucha por la supervivencia de los campesinos en medio del conflicto.

ANEXO

PRIMER INFORME CONJUNTO DE LA MESA DE CONVERSACIONES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJERCITO DEL PUEBLO, FARC-EP,

La Habana, 21 de junio de 2013.

4. Descripción del acuerdo sobre el punto 1 "Política de Desarrollo Agrario Integral" de la Agenda del Acuerdo General

"El Gobierno Nacional y las FARC-EP luego de algunos meses de conversaciones en los que se intercambiaron visiones y propuestas sobre los sub puntos del punto 1 de la Agenda del Acuerdo General y tal como se anunció el pasado 26 de mayo, hemos llegado a un acuerdo sobre el primer punto de la Agenda contenida en el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera*, que acordamos denominar "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral".

La Reforma Rural Integral (RRI) debe ser el inicio de transformaciones estructurales de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera.

La RRI está centrada en el bienestar y buen vivir de la gente del campo, de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, y de la gente que habita en los espacios interétnicos e interculturales, y pretende lograr la integración de las regiones, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía

y la reactivación del campo, especialmente de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Lo acordado reconoce y se centra en el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente. Lo anterior sin perjuicio de la necesaria articulación entre esta y otras formas de producción agrícola y pecuaria como condición para garantizar el desarrollo rural. La RRI se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria.

Con el propósito de democratizar el acceso a la tierra en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, se ha acordado la creación de un **Fondo de Tierras** de distribución gratuita. Este proceso apuntará a regularizar los derechos de propiedad y en consecuencia, desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra.

El Fondo se alimentará principalmente de tierras que han sido indebida e ilegalmente adquiridas, y para ello se fortalecerá y aplicará la extinción judicial del dominio y se recuperarán baldíos apropiados y ocupados contraviniendo la legislación vigente, sin perjuicio de los campesinos que puedan ser beneficiarios de programas de formalización; igualmente de la aplicación de otros procesos contemplados en la legislación como la extinción administrativa de dominio para tierras inexplotadas que incumplan la función social y ecológica de la propiedad, de la adquisición de tierras o la expropiación con indemnización por motivos de interés social o de utilidad pública, de tierras donadas, y de aquellas

con vocación agropecuaria que resulten de la actualización de las zonas de reserva forestal. La sustracción de tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la reserva forestal, está condicionada a la formulación, con la participación comunitaria, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

El acuerdo reconoce que el acceso a la tierra es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el bienestar de los habitantes del campo y el desarrollo eficiente de la producción. No se trata simplemente de brindar acceso a la tierra, sino de asegurar el **acceso integral;** es decir que junto con las tierras hay que proveer los medios y capacidades para hacer uso de ellas (como capital semilla, riego donde sea necesario, asistencia técnica, vivienda y crédito), así como crear un entorno que contribuya a la productividad y el bienestar mediante la provisión de bienes y servicios públicos como vías, salud, educación, agua potable, y apoyo a diferentes formas de asociatividad solidaria y cooperativismo y a la comercialización de productos.

Como complemento al Fondo se ha acordado que se fortalecerán **otros mecanismos de acceso a tierras** por parte de la población campesina: el subsidio integral para compra y la creación de líneas especiales de crédito.

En adición a la distribución de tierras, lo acordado reconoce el papel de la **formalización de la propiedad rural** como mecanismo de acceso y en esa medida se ha convenido impulsar un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad, que proteja y fortalezca los derechos de los legítimos poseedores de tierra. Esta formalización tiene el propósito de titular progresivamente la totalidad de los predios que ocupan o poseen los campesinos en Colombia, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal. Para ello se adecuará un programa de formalización masiva y se adelantarán las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y

sus organizaciones. Adicionalmente se acordó que se garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural.

Los beneficiarios de los planes de adjudicación gratuita, subsidio integral y crédito especial, serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente (incluidos los beneficiarios del programa de formalización), priorizando a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada.

Para garantizar la efectiva protección de los derechos de propiedad en el campo, se acordó la creación de una **jurisdicción agraria** que tenga cobertura y capacidades regionales. Además, se acordó fortalecer mecanismos que garanticen el acceso ágil y oportuno a la justicia, en especial para los más pequeños e indefensos, y que de esa manera sean también una garantía contra el despojo. En forma complementaria a los instrumentos judiciales, se acordó ampliar y fortalecer **los mecanismos alternativos de conciliación y resolución de conflictos**, incluyendo los tradicionales, propios de las comunidades rurales.

Adicionalmente y como condición necesaria para facilitar la implementación de los planes de acceso a tierras y regularizar los derechos de propiedad, así como promover un uso adecuado de la tierra y la desconcentración de la propiedad rural improductiva, se acordó que el gobierno nacional pondrá en marcha un plan para **formar y actualizar el catastro rural** junto con las entidades territoriales y con la participación efectiva de las comunidades.

Como complemento de lo anterior se brindará la asesoría para la implementación de un adecuado sistema de cobro y recaudo del predial, adoptando las medidas necesarias para que las tarifas se fijen en desarrollo del principio constitucional de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social. La actualización del catastro y un recaudo efectivo del impuesto predial permitirán, adicionalmente, ayudar a fortalecer las finanzas de los municipios. Se acordó que se crearán incentivos

y transferencias a los municipios, para que adopten exenciones al impuesto predial para los beneficiarios de los programas de acceso y para los pequeños productores.

Como medidas adicionales para dar un buen uso a la tierra, el gobierno nacional definirá lineamientos generales de **uso del suelo** que tengan en cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en el marco de las instancias de participación comunitaria, entre otros criterios. También creará incentivos para promover la reconversión productiva, y fortalecerá la participación de la ciudadanía a nivel local en la planificación y ordenamiento del territorio.

Para prevenir los conflictos por el uso de la tierra y de manera complementaria a la jurisdicción agraria y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, se acordó impulsar instrumentos de diálogo entre gobierno, comunidades y empresas privadas.

Pensando en las futuras generaciones de colombianos, y en la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible con especial atención a la importancia de proteger y preservar el agua y el medio ambiente, el acuerdo establece un plan para **delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las zonas de reserva forestal**, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible.

El acuerdo reconoce que las **Zonas de Reserva Campesina** son una figura que tiene el Estado para promover la economía campesina, y contribuir al cierre de la frontera agrícola y la producción de alimentos. Por tal razón, se estableció que el gobierno nacional hará efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y de las organizaciones agrarias que éstas

consideren representativas, siguiendo lo dispuesto en las normas vigentes, y promoverá la participación activa de las comunidades en la ejecución de estos planes.

La RRI requiere de la implementación de **planes nacionales sectoriales** que, en conjunto, deberán lograr una reducción radical de la pobreza rural, en especial de la pobreza extrema, y una disminución de la desigualdad. Estos planes están orientados a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social y estímulos a la economía campesina, familiar y comunitaria.

En **infraestructura** se ejecutarán planes para: a) **reconstruir la red de vías terciarias,** para permitir a los habitantes rurales un mayor acceso a los mercados y a los servicios sociales; b) corregir el déficit en **electrificación y conectividad en comunicaciones** que ampliarán la cobertura y calidad de los servicios de energía e internet en las zonas rurales; y c) **ampliar y recuperar la infraestructura de riego y drenaje de la economía campesina, familiar y comunitaria**, con el fin de incrementar la productividad de la agricultura familiar y estabilizar sus ingresos. Todos estos planes contarán con una activa participación de las comunidades en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras de infraestructura.

Por su parte, los planes para proveer bienes y servicios sociales buscarán disminuir las brechas entre el campo y la ciudad, aumentando las capacidades y generando oportunidades para los habitantes del campo. Las medidas para erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad en el marco de la RRI, deben crear una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo.

En **salud**, se acordó un nuevo modelo especial que atienda, con un enfoque diferencial, zonas rurales dispersas con pertinencia y énfasis en prevención, que acerque el servicio a los hogares o lugares de trabajo de la población rural. Esto sin perjuicio de las

inversiones necesarias para mejorar la infraestructura y dotación, incluyendo personal calificado, para mejorar la calidad y cobertura de la atención.

En **educación**, el plan tiene como propósito brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales. De igual forma, buscará promover la permanencia productiva de los jóvenes en el campo y asegurar que los niños y jóvenes estudien en condiciones dignas. Se hará especial énfasis en promover una educación técnica, tecnológica y superior pertinente y articulada a las necesidades del sector productivo, adoptando medidas para garantizar el acceso de más jóvenes del campo. Como complemento de lo anterior se acordó fortalecer y promover la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico, para el sector agropecuario en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.

El plan de **vivienda, agua y saneamiento básico** mejorará las condiciones de salud y de habitabilidad en el campo mediante la disminución del déficit de vivienda rural y la provisión de soluciones tecnológicas apropiadas para las necesidades y el contexto rural, en materia de acceso a agua potable y eliminación de residuos, con el fin de garantizar condiciones de vida digna de los habitantes rurales. La pertinencia y sostenibilidad de estas soluciones estará garantizada por una activa participación de las comunidades en el diseño de los proyectos así como en su administración y operación.

En cuanto a los estímulos a la economía campesina, familiar y comunitaria, se acordó, en primer lugar, un plan para fomentar la economía solidaria y cooperativa rural que fortalezca la capacidad de las comunidades rurales organizadas para comercializar productos, acceder a bienes y servicios y, en general, mejorar sus condiciones de vida, trabajo y producción.

En segundo lugar, se acordó un plan de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, esencial para estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de los proyectos productivos de la economía campesina, familiar y comunitaria. Este plan incluye un sistema de seguimiento y evaluación de calidad con participación de la comunidad. Adicionalmente incluye la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas para que las comunidades puedan acceder a material de siembra óptimo, y la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la Nación.

En tercer lugar, se acordó poner en marcha un plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores con menores ingresos, que ofrecerá, dependiendo de las características de los potenciales beneficiarios, líneas de crédito blandas, esquemas de garantías, recursos de capital semilla y seguros de cosecha.

En cuarto lugar, se acordó un plan con el fin de promover condiciones adecuadas para la **comercialización** de los productos provenientes de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria y mejorar su disponibilidad. Esto implicará apoyar la asociatividad, la generación de valor agregado, la información de precios, la infraestructura de comercialización (centros de acopio) y adoptar mecanismos de compras públicas de las entidades y programas institucionales que contribuyan a absorber la producción de esta economía campesina, familiar y comunitaria.

Por último, se convino **fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural** y garantizar condiciones laborales dignas y la protección de los derechos de los trabajadores agrarios.

Esto significa promover formas asociativas adecuadas para el contexto rural que faciliten el acceso a la seguridad social por parte de los trabajadores agrarios; fortalecer los mecanismos de vigilancia y control para promover y garantizar el cumplimiento de las normas laborales en el área rural; y capacitar a trabajadores y empresas en derechos y obligaciones laborales. Adicionalmente se acordó promover y fortalecer la implementación de soluciones que atiendan las particularidades del trabajo rural con el fin de garantizar la protección y seguridad social de los trabajadores del campo.

Con el objetivo de dinamizar el empleo rural y promover la participación de las comunidades, la ejecución de los planes se hará con el concurso de la mano de obra de estas.

La RRI, en materia de **alimentación y nutrición**, pretende asegurar para todos los ciudadanos, disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición. Como complemento al incremento progresivo en la producción de alimentos por parte de la economía campesina, familiar y comunitaria y de la creación de condiciones que permitan a los trabajadores del campo mejorar sus ingresos, hemos convenido la necesidad de articular la oferta estatal en el territorio a través de un sistema de alimentación y nutrición para la población rural. Para ello se desarrollarán planes departamentales y locales de alimentación y nutrición culturalmente apropiados, con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales.

Adicionalmente se crearán consejos departamentales y locales, así como un consejo nacional de alimentación y nutrición para que defina los lineamientos y coordine la puesta en marcha de las políticas en los diferentes niveles. Estos consejos contarán con representación de comunidades, la sociedad y los gobiernos.

Teniendo en cuenta la situación especial de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños y niñas, las mujeres gestantes y

lactantes, y los hombres y mujeres de la tercera edad, y en general la población en condiciones de miseria, se implementarán programas especiales para la erradicación del hambre en la población rural.

Se acordó la realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios, que tenga en cuenta las características del territorio y fomente la producción y el consumo de alimentos nacionales.

La RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, por los niveles de pobreza, por la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas y con menor presencia institucional. Para ello, se acordó la puesta en marcha de **programas de desarrollo con enfoque territorial** que permitirán implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales, sobre la base de un plan de acción para la transformación regional que contará con una amplia participación de las comunidades en su formulación, ejecución y seguimiento.

Las acciones que se diseñen y ejecuten en todos los planes y programas del acuerdo tendrán en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales y estarán orientadas, de manera especial, a promover la participación de las comunidades y a fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar su sostenibilidad.

La RRI acordada debe llevar a una transformación estructural del campo colombiano y a la creación de condiciones de bienestar para sus habitantes, en especial para los más desfavorecidos. El Gobierno considera que debe contribuir a reversar los efectos nocivos del conflicto. Y las FARC-EP consideran que la Reforma

Rural Integral debe contribuir a solucionar las causas históricas del mismo.

No obstante haber llegado a un acuerdo sobre el punto 1 de la Agenda, según el criterio de cada delegación hay temas pendientes, que se discutirán más adelante en la Mesa, siempre teniendo en cuenta el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP agradecen especialmente a los países garantes Cuba y Noruega por su apoyo decidido a este proceso, que ha permitido avanzar en la construcción de este acuerdo en un ambiente de confianza y seriedad. Así como a los países acompañantes Venezuela y Chile por su permanente apoyo.

Por último, las delegaciones agradecen a los colombianos por su participación través de los diferentes mecanismos de la Mesa. Sus contribuciones han sido insumo de gran importancia para el trabajo. Las delegaciones los invitan a continuar enviando propuestas a la Mesa de Conversaciones.

Este informe no varía lo acordado".

Bibliografía

Acción Social. (2008). *Compendio Normativo. Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio* (3 tomos). Bogotá.

Adams W, Dale. (1965). La concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. En Oscar Delgado (compilador) *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilera Camacho, Alberto. (1965). Reforma y contrarreforma agraria. En Oscar Delgado (compilador) *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas.* México: Fondo de Culura Económica.

Arango, Mariano. (mayo-agosto de 1987 y 1994). Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia. (Publicado inicialmente en *Lecturas de Economía*, Universidad de Antioquia, No. 23 y luego en *Minagricultura 80 años, transformaciones en la estructura agraria*).

Arango, Mariano. (septiembre-diciembre de 1986). Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia. En *Lecturas de Economía*, CIE, Universidad de Antioquia, No.21.

Balcázar V., Álvaro. (1996). Justificación histórica de la reforma agraria en la Colombia contemporánea. En *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una mirada social al campo.* Bogotá.

———— (2001). Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001.* Bogotá: Incora.

———— López, Nelson; Orozco, Martha Lucía; Vega, Margarita. (2001). *Colombia, alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria.*

Santiago de Chile: CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

———— (2004). Los supuestos fundamentales de la reforma agraria y su validez actual. Trabajo leído en el acto de ingreso a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE), como miembro correspondiente. En ACCE, *Enfoques sectoriales del desarrollo*. Bogotá.

———— (2013). Ramírez, Carolina. Tierra para uso agropecuario. Capítulo dos del libro *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Juan José Perfetti, Álvaro Balcázar, Antonio Hernández y José Leibovich. Bogotá: Fedesarrollo-SAC.

Barberi, Fernando; Castro, Yesid; Álvarez, José Manuel. (2013). Acaparamiento e inversión extranjera en tierras. Propuesta para su regulación en Colombia. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Políticas sobre Desplazamiento Forzado, Oxfam, Crece, Reino de los Países Bajos, GIZ, Universidad Javeriana.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2012) *El proceso de implementación de la Ley de Víctimas*. Documento presentado a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo ley 1448 de 2011.

Barraclough, Solon. (1965). ¿Qué es una reforma agraria? En Delgado, Oscar (compilador) *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

———— (1968). *Notas sobre tenencia de la tierra en América Latina* (capítulo III). Santiago de Chile: Icira.

Benavides Melo, Guillermo. (marzo de 1987). La Función social de la propiedad en la constitución y en la ley. En *Revista Javeriana* No. 532.

Benítez V, Regis Manuel. (julio-agosto de 2005). La Reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. En *Economía Colombiana* No. 309.

Berry, Albert. (primer semestre de 2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?. En *Economía Institucional*, Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia, Vol. 14, No. 6.

Betancur, Juan Sebastián. (octubre de 1986). El debate sobre la reforma agraria. En Fedesarrollo-Fescol. *Debates de Coyuntura Económica* No.3.

———— (1988). Tres aspectos cruciales en la reforma agraria. En CEGA, Reforma Agraria: elementos para el debate, *Coyuntura Agropecuaria*, Suplemento Especial No.1.

Binswanger, Hans P.; Deininger, Klaus and Feder, Gershon (Julio de 1993). Power, distorsions, revolt and reform in agricultural land relations, Working Papers, *Agricultural Policies*, The World Bank.

Bloch, Marc. (2006). *Introducción a la historia.* (Cuarta reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.

Bustamante, Darío. (marzo de 1987). Opiniones de la Sociedad de Agricultores de Colombia. En *Revista Javeriana,* año 55, No. 532.

Cano, Carlos Gustavo. (diciembre de 2000). La reforma agraria, un programa vigente. En *Realidad y perspectivas del sector agrario.* Academia Colombiana de Ciencias Económicas, CEGA, Ministerio de Educación Nacional.

Carrol, Thomas F. (1965). La estructura agraria. En *Reformas agrarias en América Latina, procesos y perspectivas.* Edición preparada por Oscar Delgado. México: Fondo de Cultura Económica.

Cecoin, Organización Indígena de Antioquia (OIA). (2008). *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. Editor Juan Houghton.

Banco Mundial. (2004). *Colombia: una política de tierras en transición* (Documentos CEDE No. 29). Bogotá: Universidad de los Andes.

Centro de Memoria Histórica. (2010). *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe, 1960-2010*. Bogotá.

CEGA. (marzo de 1987). Hacia una política de tierras. En *Revista Universidad Javeriana* No. 532.

Contraloría General de la República. (junio de 2000). Propiedad rural y reforma agraria en Colombia. Un debate sobre el período 1985-1996. Informe especial. *Economía Colombiana* No. 278.

———— (2008). *Algunos comentarios y observaciones a la ley 1152, estatuto de desarrollo rural*. Bogotá.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2009). *El Reto. Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Proceso nacional de verificación*. Bogotá: Koninkrijk der Nederlanden.

Corral, José Luis; García Herrera, Carmen; Navarro, Germán. (2006). *Taller de historia. El oficio que amamos*. Ensayo. Barcelona: Edhasa.

Chiriboga, Manuel. (1991). *Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura de América Latina y El Caribe*. Seminario Internacional sobre Apertura Económica y Economía Campesina. Bogotá.

Damiani, Octavio. (2008). Desarrollo rural desde una perspectiva territorial. Estudio comparativo de casos en Asia y América Latina. En *Debates y Temas Rurales* No.8.

De Roux, Francisco. (2012). *Saludos y palabras de cierre del Foro Agrario*, Bogotá.

Deininger, Klaus; Grusczynski, Diana; Lavandez, Isabel. (julio-diciembre 2003). Colombia una política de tierra en transición. *Planeación & Desarrollo*, DNP, Volumen XXXIV, No.2.

Deininger, Klaus. (2003). Conclusiones del estudio sobre tierras en Colombia. En *Memorias del Seminario La Hora del Campo*. DNP, Ministerio de Agricultura, PNUD, Fonade, SAC y Anif. Bogotá, septiembre 30–octubre 1.

———— Grusczynski, Diana; Lavandez, Isabel. (julio-diciembre 2003). Colombia una política de tierra en transición. En *Planeación & Desarrollo*, DNP, Volumen XXXIV, No.2.

Delgado, Oscar (compilador). (1965). *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

———— (marzo de 1987). Estructuralistas y neoclásicos en el agro. En *Revista Javeriana* No. 532.

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y de Justicia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2009). *Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo*. Bogotá.

Díaz-Callejas, Apolinar. (2002). *Colombia y la reforma agraria. Sus documentos fundamentales*. Bogotá: Universidad de Cartagena.

Dorner, Peter. (1972). *Reforma agraria y desarrollo económico*. Madrid: Alianza Universidad.

Fajardo M, Darío. (1983). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Fundación Friedrich Naumann, Editorial Oveja Negra.

———— Mondragón B, Héctor, Moreno A, Oscar. (1987). *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá: IICA.

———— (marzo de 1987). La situación del campo colombiano. En *Revista Javeriana* No. 532.

———— (1996). La reforma agraria en la política social rural. En *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una Mirada Social al campo*. Bogotá.

———— (2001). Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001*. Bogotá: Incora.

———— (2005). Reforma Agraria, extinción de dominio y ordenamiento territorial. En *Economía Colombiana* No. 309.

———— (2008). La reforma agraria: como alma en pena. En *Razón Pública*. Recuperado de http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/438-la-reforma-agraria-como-alma-en-pena.html

———— (2009). Territorios de la agricultura colombiana. *Cuadernos del Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS)* No.12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

———— (2012). Propuestas para la modernización del mundo rural colombiano. Presentada en el Foro Política de Desarrollo Agrario Integral, Bogotá.

Feder, Ernest. (1965). El cumplimiento de la reforma agraria. En Oscar Delgado, *Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Flores, Margarita. Campo y ambiente. (2008). En *La Cuestión Agraria Hoy. Colombia tierra sin campesinos*. Bogotá: ASDI, Textos de Aquí y Ahora.

Flórez E., Luis B. (2005). Extinción de dominio. Reforma agraria, democracia y paz. En *Economía Colombiana* No. 309.

———— (2005). La cuestión agraria, la democracia y la paz. En *Economía Colombiana* No. 309.

Forero, Jaime; Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando; Ramírez, Clara; Suárez, Dora Myriam; Gómez, Ricardo. (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia, problemáticas y retos actuales*. Varios autores. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Oxfam, Crece, Universidad Javeriana, GIZ, Reino de los Países Bajos.

García, Antonio. (1967). *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*. Santiago de Chile: Icira.

———— (1967). *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

———— (1970). *Reforma agraria y dominación social en América Latina*. Lima: Ediciones Siap.

———— (1974). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu.

———— (1982). *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. San José de Costa Rica: IICA.

Gómez Méndez, Alfonso. (2005). ¿La extinción de la propiedad rural ilícita: una vía para la reforma agraria?. En *Economía Colombiana* No. 309.

Gómez, Clemencia. (1993). Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia. En *Tierra, economía y sociedad*. Bogotá: PNUD, Incora, FAO.

Gómez Merlano, Antonio. (marzo de 1987). Hacia una reforma agraria democrática. En *Revista Javeriana* No. 532.

Groppo, Paolo. (2001). Hacia una nueva visión de la reforma agraria en Latinoamérica. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001*. Bogotá: Incora.

Grupo de Memoria Histórica. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Una aproximación conceptual*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Herrera, Wilson. (julio-agosto de 2005). Tierras incautadas para la reforma agraria: restricciones y posibilidades. En *Economía Colombiana* No. 309.

Heshusius Rodríguez, Karen. (2005). *Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Documento CEDE 2005-28.

ILSA-Misereor. (2004). *Políticas agrarias para Colombia*. Bogotá.

Incoder, Corporación Latinoamericana Misión Rural. (2013). *Pensar la tierra*. Bogotá.

J. Ridell (2000). *Contemporary thinking on land reform*. FAO.

Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.

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

Leibovich, José; Botello, Silvia; Estrada, Laura; Vásquez, Hernando. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En SAC-Fedesarrollo, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá.

Lipton, Michael. (2009). *Land Reform in Developing Countries. Property rights and property wrongs*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group.

López Cordovez, Luis. (1991). *Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo*. Santiago de Chile: IICA,GTZ.

López Garavito, Luis Fernando. (octubre de 1986). Reforma agraria y realidad nacional. En *Economía Colombiana,* No. 188.

López, M., Cecilia. (julio de 2008). Carimagua, modelo desplazador. En Revista *Semana*.

Lorente, Luis; Salazar, Armando; Gallo, Ángela. (1985, 1994). Distribución de la propiedad rural en Colombia. En *Minagricultura 80 años, transformaciones en la estructura agraria*. Publicado inicialmente en CEGA, *Coyuntura Agropecuaria* Vol. 1, No. 4.

Lleras Restrepo, Carlos. (1982). Mensaje del Comité Nacional Agrario. En Carlos Lleras Restrepo, *La cuestión agraria 1933/1971*. Bogotá: Osprey Impresores.

Machado, C., Absalón. (1984). Un balance retrospectivo de la reforma agraria. En *Economía Colombiana*, No. 160-161.

———— (octubre de 1986). Interrogantes sobre reforma agraria. En Fedesarrollo-Fescol, *Debates de Coyuntura Económica* No.3.

———— (1998). Proyecto piloto para la negociación voluntaria de tierras. En Misión Rural, Documento No. 8. *La reforma agraria.*

———— (1999). Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia. En Absalón Machado y Ruth Suárez (coordinadores). Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores.

———— (mayo-agosto de 2000). ¿Reforma agraria o reforma rural? En *Análisis Político*, No.40.

———— (2000). Agrarismo y ruralidad. En *Realidad y perspectivas del sector agrario.* Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, CEGA, Ministerio de Educación Nacional.

———— (2001). De la reforma agraria a la reforma rural. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001.* Bogotá: Incora.

———— (2004). La experiencia colombiana en reforma agraria y su validez actual. Comentario a la disertación del Académico Álvaro Balcázar. En ACCE, *Enfoques sectoriales del desarrollo.* Bogotá.

———— (2007). *El flujo y reflujo de la política de tierras en Colombia: 1960-2006.* Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, Universidad Nacional, Bogotá.

———— (2008). *La política agraria durante el Frente Nacional.* Conferencia en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

———— (2009) *Evolución y dinámica del conflicto por tierras en Colombia.* Bogotá: inédito.

———— (2009) *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a Frente Nacional.* Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.

———— (2009). Propuesta de elementos para una política de tierras en medio del conflicto. En *Desplazamiento forzado ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?* (tomo II). Bogotá: Codhes, Koninkrijk der Nederlanden, Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercial Internacional de Canadá; Ediciones Ántropos Ltda.

———— Vargas, Carlos. (2011). *Propuesta de Investigación sobre eficiencia y productividad en la pequeña propiedad rural en Colombia.* Documento elaborado para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Bogotá.

———— (2013) Caracterización de la estructura agraria, el sistema agroindustrial y el problema rural en Colombia. *Proyecto Unión Europea. El problema agrario, el conflicto y el desarrollo político en Colombia.* Bogotá: Cinep.

Mesa de Conversaciones entre el gobierno y las FARC. (2013). *Primer informe conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el gobierno de la república de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP.* La Habana.

Mesa de Unidad Agraria. (2012). *Marchando con la palabra en defensa de los territorios. Proyecto de ley general de tierras, reforma agraria y desarrollo rural integral desde la visión de las comunidades y los pueblos rurales.* Bogotá: Oxfam, Ilsa, MUA.

Ministerio de Agricultura-Incora. (1986). *25 años de reforma agraria en Colombia.* Bogotá.

———— DNP (1990). *Misión de Estudios del Sector Agropecuario.* (Tres tomos). Bogotá.

———— (2012). Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural. Bogotá.

Misión Rural. (1998). *Colombia en Transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural.* Informe preparado por Rafael Echeverri Perico. Bogotá: IICA, Tercer Mundo Editores.

Molano Bravo, Alfredo. (2013). *Dignidad campesina. Entre la realidad y la esperanza.* Bogotá: Ícono Editorial Ltda.

Molina, Pablo. (junio de 2000). ¿Reforma agraria? No es tan claro para qué el país la necesita. En *Economía Colombiana* No. 278.

Moncayo, Víctor Manuel. (1991) Política agraria y desarrollo capitalista. En Absalón Machado (coordinador). *Problemas agrarios colombianos* (segunda edición). Bogotá: CEGA, siglo XXI Editores.

Mondragón Báez, Héctor. (2001). ¿Dónde está la falla y cómo remediarla? En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001.* Bogotá: Incora.

———— (2008). Ley 1152 de 2007, hija de la parapolítica. En *La cuestión agraria hoy. Colombia: tierra sin campesinos.* Bogotá: ASDI, Textos de Aquí y Ahora.

———— (2009). Tierra: el derecho de los desplazados a la restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. En *Desplazamiento forzado ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?* (tomo II). Codhes, Koninkrijk der Nederlanden, Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercial Internacional de Canadá. Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.

Organizaciones campesinas. (2003). *Mandato Agrario.* Bogotá.

Ortiz, César; Pérez, Manuel Enrique; Castillo, Daniel y Muñoz, Luis Alfredo. (2004). *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rura*l. Bogotá: Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.

Ospina, Juan Manuel. (1988). ¿El problema agrario: problema rural o problema urbano?. En *Coyuntura Agropecuaria* CEGA, Reforma agraria: elementos para el debate. Suplemento Especial No.1.

Ossa Escobar, Carlos. (junio de 2000). La solución del conflicto colombiano está en el campo". Editorial de *Economía Colombiana*, Contraloría General, No. 278.

———— Candelo Ricardo; Mera Daniel. (junio de 2000) La reforma agraria, perspectivas internacionales. En *Economía Colombiana,* Contraloría General, No.278.

Ordóñez Gómez, Freddy. (2012). Zonas de reserva campesina: contribución a la democratización del acceso y la propiedad sobre la tierra y construcción alternativa del territorio desde el campesinado. En *Propuestas, visiones y análisis sobre la política de desarrollo rural en Colombia*, varios autores. Bogotá: Oxfam, Crece.

Palacios, Marco. (2011). *¿De quién es la tierra? propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Universidad de los Andes.

Palou, Juan Carlos. (2008). *Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Paz Independiente. (2012). *Propuesta gubernamental de desarrollo rural*. Bogotá: Planeta Paz, Fundación Ideas para la Paz, Fundación Nuevo Arco Iris.

Pérez, Edelmira; Farah, María Adelaida (compiladoras). (2004). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), Pontificia Universidad Javeriana.

Planeta Paz. (2011) *La cuestión rural en Colombia: tierra, desarrollo y paz*. Documento de Trabajo. Bogotá: PCS (Proyect Counselling Service).

PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia rural, razones para la esperanza*. Bogotá.

Posada, Antonio J. (1965). La reforma agraria. En Oscar Delgado, *Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Quintero Latorre, Julio César. (1988) *¿Qué pasó con la tierra prometida?* Bogotá: Cinep.

Ramos, Manuel. (2001). Reforma agraria: un repaso a la historia. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001*. Bogotá: Incora.

Restrepo, Juan Camilo. (2011) *Política integral de tierras. Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Reyes Posada, Alejandro. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de tierras en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, Fescol.

———— Duica Amaya, Liliana; Pedraza Aníbal. (2009). *Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos* (Serie Documentos de Trabajo 1). Bogotá: Acción Social.

Roldán, Roque; Sánchez de Botero, Esther. (2013) La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Varios autores. Bogotá.

Rojas, Manuel Enrique. (1993). Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad. En Machado y Suárez (coordinadorese) *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?*. Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores.

———— (2011) *Evaluación de las leyes 30/88 y 160/94 y diseño de indicadores para medición de la ejecución de la reforma agraria en Colombia*. Presentado a la Dirección de Evaluación y Gestión de Resultados del DNP. Bogotá.

Rosas Vega, Gabriel. (julio-agosto de 2005). Reforma agraria: no más dilaciones. En *Economía Colombiana* No. 309.

Roth Deubel, Anrdré-Noël. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salcedo, Luis Fernando. (s.f.). La cruzada contra la pobreza. En *La reforma agraria, Misión Rural. Documento 8*. Bogotá.

Salgado, Ara Méndez, Carlos. (2009). Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada. En *Desplazamiento forzado ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?* (tomo II), Codhes, Koninkrijk der Nederlanden, Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercial Internacional de Canadá. Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.

———— (2012). Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural ¿Cómo incorpora al campesinado? En *Propuestas, visiones y análisis sobre la política de desarrollo rural en Colombia,* varios autores. Bogotá: Oxfam, Crece.

Salinas Abdala, Yamile. (2009). Derecho a la propiedad y posesiones de las víctimas. Retos para la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. En *Desplazamiento forzado*

*¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional? (*tomo II). Codhes, Koninkrijk der Nederlanden, Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercial Internacional de Canadá. Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda.

——— Sarama Santacruz, Juan Manuel. (2012). *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares.* Bogotá: Centro de Memoria Histórica.

Schejtman, Alexander; Berdegué, Julio. (2004). Desarrollo rural territorial. En *Debates y Temas Rurales* No.1.

Schultz, Theodore. (1964). *Transforming Traditional Agriculture.* New Haven y Londres: Yale University Press.

Suárez de Castro, Fernando. (1965). Colombia: aplicación de la ley de reforma agraria. En Oscar Delgado (compilador). *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Suárez, Gonzalo. (2004). Reforma Agraria en Colombia. Una aproximación desde la academia 1986-2002. En *La Academia y el Sector Rural* (Vol. 2). Bogotá: CID, Universidad Nacional.

Suárez M., Aurelio. (2012). ¿Es el derecho real de superficie instrumento para el desarrollo rural en Colombia? En *Propuestas, visiones y análisis sobre la política de desarrollo rural en Colombia.* Bogotá: Oxfam, Crece.

Suárez, Ruth. (1999). De una política de reforma agraria hacia una de reforma rural. En Machado y Suárez (compiladores). *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?* Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores.

Toro Agudelo, Hernán. (1963). La parálisis de la reforma agraria. Extracto de la *Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional*

1962. Bogotá: Imprenta Nacional. En Oscar Delgado (compilador). *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Uña, Gerardo; Lupicia, Carina; Estraza, Luciano (2010). *Tino Banks, Decisores gubernamentales y actores políticos. Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Siena.

Urbina, Hernando. (1999). Hacia la construcción de un mercado de tierras. En Machado y Suárez, *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?*. Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores.

Varios autores. (1962). *Tierra 10 ensayos sobre reforma agraria*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Villarreal Méndez, Norma. (2012). Avances y puntos críticos del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, desde una perspectiva de género. En *Propuestas, visiones y análisis sobre la política de desarrollo rural en Colombia*, varios autores. Bogotá: Oxfam, Crece.

Villaveces, Ricardo. (octubre de 1986). De nuevo el tema de la reforma agraria. En Fedesarrollo-Fescol, *Debates de Coyuntura Económica* No.3.

Warriner, Doreen. (1955). *Land Reform and economic development*. National Bank of Egypt.

———— (1957) *Land Reform and Development in the Middle East*. Londres: Royal Institute of International Affairs.



Carrera 66 No. 24-09
PBX: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co

En su tarea de elaborar una memoria del conflicto colombiano, el Centro Nacional de Memoria Histórica publica el presente trabajo del profesor Absalón Machado, conocedor como pocos del tema de tierras en el país.

Se trata de un texto lúcido e ilustrativo sobre los intentos de reforma agraria y el desafío pendiente de hacer una verdadera reforma rural en Colombia, aspectos que son fundamentales para conocer uno de los temas más conflictivos de la historia del país.

El trabajo del profesor Machado hace un repaso detallado y juicioso de lo que ha ocurrido en materia de política de tierras a partir de 1960, cuando se estaba iniciando el Frente Nacional, y muestra cómo se ha frustrado la reforma rural, que va mucho más allá de la reforma agraria y se requiere en un país donde persiste la alta concentración de la propiedad rural.

Con esta publicación, el Centro Nacional de Memoria Histórica quiere contribuir a la comprensión del conflicto colombiano y, además, entregar insumos de calidad para el análisis del tema rural.

Centro Nacional de Memoria Histórica
DPS Departamento para la Prosperidad Social
Prosperidad para todos