



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO
Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

ASUNTO:	<i>Estudio de Antecedentes</i>
TEMA:	<i>Reforma Agraria y Desarrollo Rural</i>
SOLICITANTE:	<i>Comisión Primera del Senado de la República</i>
PASANTES A CARGO:	<i>Luis Ernesto Cañas Cortés</i>
MENTOR A CARGO	<i>Dr. John Alberto Marulanda Restrepo</i>
FECHA DE SOLICITUD:	<i>4 de mayo de 2004</i>
FECHA DE ASIGNACION:	<i>20 de septiembre de 2004</i>
FECHA DE CONCLUSIÓN:	<i>26 de mayo de 2005</i>

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD:

RESUMEN EJECUTIVO:

La Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia, solicitó a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, OATL, un Estudio de Antecedentes acerca de la problemática de la reforma agraria y el desarrollo del sector rural alrededor de la política de tierras en Colombia. Esta política transversal afecta el desarrollo de las principales variables sociales de este sector, por ello, el propósito de este estudio es servir como documento de trabajo que apoye las iniciativas que pretenda desarrollar el legislador entorno a este tema.

INTRODUCCIÓN

El escenario de la agricultura colombiana en los años recientes presenta tal vez uno de los panoramas más difíciles de analizar para los distintos actores que, de una u otra forma, intervienen en el sector. A la ya de por sí amplia gama de temas que agrupa este concepto (política pública de tierras, estructura de la propiedad rural, producción agraria y agropecuaria, desarrollo de estructuras de servicios sociales a la población campesina, análisis de las distintas etapas de la producción agropecuaria, créditos, producción y empleo no agropecuario, medioambiente y desarrollo rural sostenible, etc.), intervienen situaciones no menos importantes como el escalamiento del conflicto armado, desplazamiento forzoso, auge del narcotráfico y el paramilitarismo, iniciativas de negociación con los actores armados ilegales, liberalización de la

economía con su respectiva reforma a la política sectorial, que singularizan aún más el análisis del agro colombiano¹.

En este sentido, se puede aceptar que más allá de considerar la tierra como un factor productivo tradicional de crecimiento y desarrollo, hoy se enfatiza su importancia como un factor clave en el mantenimiento de las estructuras de poder rurales, de control territorial para los diferentes actores y, finalmente, de producción de bienes ilícitos e ilícitos.

Es por esto que en el marco de la solicitud presentada por el Honorable Senador Dr. Luis Humberto Gómez Gallo, entonces Presidente de la Comisión Primera del Senado, se realiza el presente estudio de antecedentes que aborda la problemática de la reforma agraria y el desarrollo del sector rural alrededor de la política de tierras colombiana, específicamente sobre el tema de su redistribución y la importancia que esta tiene en el crecimiento y desarrollo del campo; donde, como sostiene Machado²: “Las teorías eran claras, pero su aplicación en un sistema institucional descoordinado, sin estrategias definidas de largo plazo y sin liderazgo, echaron por la borda los conceptos y los paradigmas”.

Para responder a la solicitud, el estudio, desde una perspectiva académica centrada en el debate de posiciones proteccionistas y de apertura sobre el campo, se divide en tres segmentos; el primero, corresponde a una conceptualización básica que permite entender los antecedentes y realidad de las reformas hechas en Colombia; en el segundo se presentan las conclusiones de algunos de los estudios recientes, revisados a modo de observaciones, sobre el problema de la tierra y su distribución; finalmente, en el tercer segmento, se presentan dos tipos de recomendaciones sobre cómo generar crecimiento y desarrollo en el campo; las primeras recomendaciones provienen del reciente debate de Fedesarrollo, celebrado en abril 19 del presente año, sobre ¿cómo dinamizar el sector agropecuario colombiano?; el segundo grupo corresponde a la perspectiva de los beneficiarios de las reformas, quienes ponen un mayor énfasis en la estructura de propiedad como principal mecanismo redistributivo para el desarrollo del sector agrario y el campo.

1. VISIÓN ACTUAL ACERCA DEL DESARROLLO Y LA CUESTION AGRARIA EN COLOMBIA

1.1 Aproximación a la evolución del concepto de desarrollo

Los enfoques acerca del desarrollo, generalmente aplicados al concepto de lo rural, que se han implementado en Colombia mediante la política pública, se han enmarcado en las tensiones y evolución de dos fenómenos fundamentales; a saber:

1. En primer lugar, el correspondiente al énfasis dado a los diferentes modelos económicos implementados en el país, que históricamente le han asignado un papel marginal a la problemática agraria y rural en el crecimiento económico. Lo anterior con el propósito de dar soluciones a los problemas rurales desde una lectura de las prioridades correspondientes al desarrollo económico.

¹ Este argumento se encuentra presente (ya sea de manera implícita o explícita) en la mayoría de los documentos analizados en el presente estudio, conviene entonces hacer una lectura del capítulo dedicado a bibliografía analizada.

² Machado, A.; “Reforma agraria: Una ilusión que resultó un fracaso”; Revista Credencial; Noviembre 1999. No.119; Bogotá

2. En segundo lugar, se encuentran las prácticas políticas propias del contexto colombiano desde las cuales se ejerce fuerte presión sobre la formulación e implementación de los modelos de desarrollo económico, debido al peso de las inercias del comportamiento político, que afecta y explica en gran parte los resultados y el fracaso de muchos de los intentos de reforma.

Desde esta perspectiva, podemos explicar a partir de la década de los 40 y 50 del siglo XX en América Latina, el surgimiento de las primeras manifestaciones del modelo “cepalino” de desarrollo económico. Este modelo, al cimentar los factores del crecimiento económico en la ampliación de los grandes centros industriales, terminó por asignarle al campo una posición residual de apoyo al crecimiento económico mediante la producción de alimentos para los centros urbanos suministrando mano de obra no calificada y generando divisas para el apoyo a la industrialización. Este enfoque de desarrollo primó durante la mayor parte del siglo XX y tuvo como punto de crisis la década de los ochenta para el caso colombiano y de la mayor parte de los países de Latinoamérica.

A partir de la década de los ochenta, el concepto de desarrollo parte del presupuesto de concebir al sector agrario desde dos enfoques que pueden complementarse entre sí:

1. En primer lugar, como un sector económico necesitado de políticas que estimulen el desarrollo de empresas productivas, modernización de sus procesos productivos y estímulos a la producción para la exportación.
2. Al mismo tiempo, se entiende este sector como una estructura social que requiere del establecimiento de políticas que propendan por la inclusión de amplias capas de pequeños y medianos campesinos en programas de asignación de tierras, créditos y financiación para la pequeña producción, con especial atención para la población desplazada del país. Todo lo anterior se plantea en el marco de la posibilidad de generar transformaciones en las formas de producción que sean amables con el medio ambiente, que beneficien a la población campesina y posibiliten un desarrollo sostenible en el campo.

Finalmente, hacia los noventa, se concluye que el desarrollo puede ser concebido como el conjunto de procesos (variables endógenas) y estrategias (variables exógenas inducidas), que intervienen en el crecimiento y afianzamiento de dinámicas para incentivar el cambio y mejoramiento de las condiciones de vida y de producción de las comunidades. En este sentido, el conjunto de políticas, destinadas a modificar tanto los procesos productivos como las condiciones en las cuales se desenvuelve la producción, se pueden agrupar dentro de este concepto. Entendiendo que la producción agrícola se constituye para la mayor parte de los habitantes del campo colombiano como la principal fuente de sustento, se centrará el análisis de la problemática agraria a partir de este presupuesto.

2. ANTECEDENTE NORMATIVO, HISTORIA Y ANALISIS DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

De estos tres períodos, en síntesis, puede concluirse que el desarrollo y la cuestión agraria conllevan a que la visión del agro, como problemática económica de crecimiento y productividad en el campo, se complementa con la inclusión de variables sociales, económicas y medio ambientales, posibilitando de esta forma la mirada transversal del sector agrario.

2.1 Factores impulsores de las reformas

El conflicto agrario

Aunque el sector rural ha ocupado un lugar importante en Colombia durante la mayor parte de su historia, podemos establecer que los conflictos agrarios como los conocemos actualmente surgen en los albores del siglo XX como consecuencia de la confluencia de tres factores fundamentales:

1. La incursión de nuevas corrientes de pensamiento político que posibilitaron la formación de asociaciones, organizaciones de base y sindicatos campesinos que lograron llevar las demandas y reivindicaciones de este sector popular a la esfera pública.
2. En segundo lugar, el peso que tuvo el sector para la economía colombiana durante la mayor parte de el siglo XX (especialmente durante la segunda mitad), que logró incluir en la agenda estatal algunas de las problemáticas del sector agrícola colombiano.
3. Finalmente, a partir de lo anterior, se generó la formación de economías exportadoras importantes que cumplieron un papel sobresaliente en la generación de divisas para la economía (el caso emblemático es el del café). Además articuló a grandes capas de propietarios de tierras en torno a agremiaciones que en adelante tendrán un importante papel en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas para el agro colombiano.

Siguiendo las transformaciones históricas de la reforma agraria, podemos establecer una periodización que nos permite en primer lugar observar la construcción normativa durante la segunda mitad del siglo XX para así poder entender la utilización de las distintas herramientas en el marco de un proceso que se puede caracterizar como de largo aliento.

2.2 Periodos de las reformas³

Periodo 1962 – 1972: Caracterizado por la aprobación y puesta en marcha de la Ley 135 de 1961 que implantó un sistema de reforma agraria caracterizado por la utilización de la distribución de tierras clásica mediante la compra directa de predios por parte del INCORA y la expropiación directa como herramienta principal del proceso. En este periodo se crean el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Fondo Nacional Agrario (FNA) y los Consejos Nacionales Agrarios.

Durante la evolución del conflicto de tierras en Colombia, para este período, no se logró afectar un número importante de tierras y por lo tanto se consideraron insuficientes las herramientas utilizadas frente a los propósitos de una verdadera redistribución de la tierra en Colombia.

Periodo 1973 – 1987: Este periodo se encuentra influenciado por un proceso de reformas sistemáticas a la ley 135 de 1961 que pretendía darle un giro a los objetivos de la política pública de tierras y así dirigir su acción sobre la compra simple de tierras, su adecuación, vías e infraestructura social, todo esto en el marco de un plan general para la capitalización y modernización de la agricultura. En este periodo es notoria la expansión de la planta de personal del INCORA.

³ Este apartado sigue básicamente lo expuesto por: Balcazar, A., López, N., Orozco, Martha, Vega, M.; "Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria"; CEPAL- SERIE Desarrollo productivo; 2001; Santiago de Chile.

La operatividad de la ley 135 de 1961 se vio entonces mediada por las distintas reformas implantadas como consecuencia del acuerdo político de Chicoral, reglamentando formas precarias de acceso a la tierra que terminaban fomentando la aparcería y por consiguiente influyendo en adelante en la adquisición de predios por parte del INCORA.

Por otra parte se crean organismos alternos para apoyar las nuevas políticas como el HIMAT y el DRI, en consecuencia las actividades del INCORA, se reducen ostensiblemente dirigiéndose casi exclusivamente en la acción sobre territorios con problemas de conflicto social armado en el marco de la ley de amnistía (Ley 35 de 1982).

Periodo 1988 – 1994: Caracterizado por el incremento de la compra de tierras como elemento primordial de la adquisición de éstas por parte del INCORA en detrimento de la expropiación y la cesión que se vieron ostensiblemente disminuidas. Durante este periodo ingresaron al INCORA cerca de 575.756 tierras de las cuales la compra representó el 80% de estas. El número de familias se incremento alcanzando las 33.670.

Durante este periodo es notable además el incremento de la titulación de baldíos y apoyo a la colonización en zonas de frontera agrícola mediante la construcción de importantes obras viales con el concurso del entonces Ministerio de Obras Públicas. Adicionalmente, se crearon incentivos para la siembra y producción de cacao, palma africana, caucho y ganadería.

Periodo 1995 – 2004: Periodo influido por las reformas implantadas al interior del Estado durante el primer lustro de la década de los noventa enmarcadas, primero, por la Constitución Política de 1991 y, segundo, por los lineamientos de política agraria del Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano. Ésta administración adelantó una serie de reformas tendientes al establecimiento de un mercado de tierras que permitiera transar de una forma mucho más fácil la tierra e intentar que se distribuyera en forma ágil a las personas que tuvieran la capacidad de trabajarla.

Así, se creó la ley 160 de 1994 que preveía la estructuración de este mercado de la mano de una serie de créditos para la compra de tierras otorgados a pequeños y medianos campesinos. Esta nueva ley plantea una importante reducción de la acción del Estado en materia de dotación de tierras ya que pone el énfasis de esta acción en la intermediación entre los distintos agentes que se relacionan en el sistema.

2.3 Resultados de las políticas de redistribución en los últimos 40 años⁴

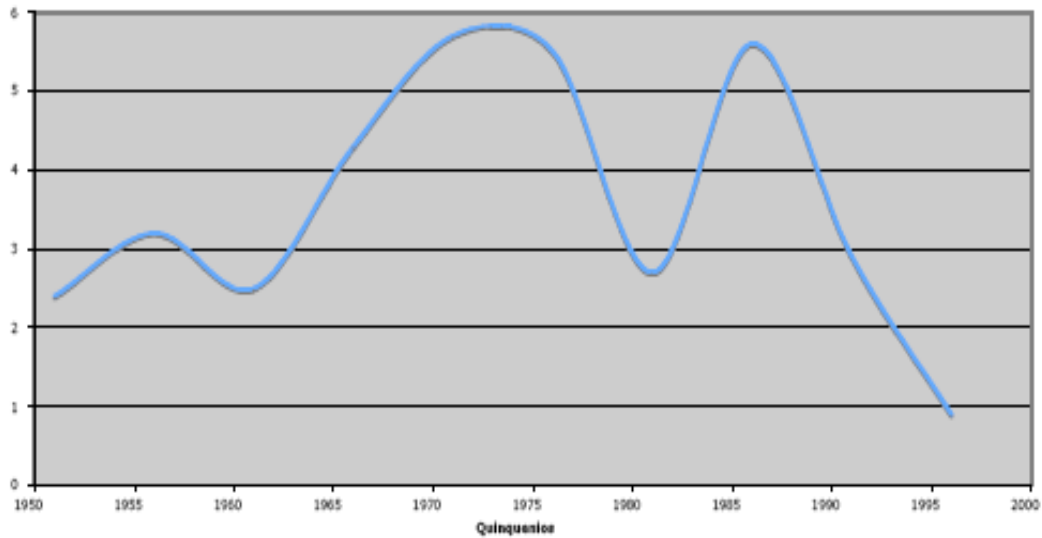
En un poco menos de 40 años de reforma agraria se han alcanzado los siguientes resultados:

1. El crecimiento del PIB agropecuario a mostrado hoy en día los niveles más bajos en las últimas décadas; al respecto ver gráfico 1⁵:

⁴ Ibid página 4.

⁵ Kalmanotiz, S. “Cómo dinamizar el sector agrícola?”; Fedesarrollo, abril de 2005

Grafico 1: Crecimiento del PIB agropecuario, 1950 - 2000



- En cuanto a la concentración de la tierra, Kalmanovitz, presenta como la tierra se encuentra concentrada y mal utilizada:

Cuadro1: Uso potencial y efectivo del suelo en Colombia, 1985 - 2000

Actividad	Potencial 1985		Uso 1987		Uso 1999		Potencial 2001	
	(Mil de ha)	(porcentaje)	(Mil de ha)	(porcentaje)	(Mil de ha)	(porcentaje)	(Mil de ha)	(porcentaje)
Cultivos	14,0	12,3	5,3	4,6	4,4	3,8	21,5	18,9
Agricultura de riego	3,5	3,1						
Secano transitorios	2,7	2,4						
Secano permanentes	7,9	6,9						
Pastos	19,2	16,8	40,1	35,1	41,2	36,0	14,2	12,5
Ganadería semiextensiva	8,3	7,3						
Ganadería muy extensiva	10,9	9,5						
Bosques	78,3	68,6	58,9	51,6	65,4	57,2	71,2	62,5
Con uso restringido	11,2	9,8					21,6	19,0
Sin posibilidad de uso	67,0	58,7					49,6	43,5
Tierra de uso no agropecuario	0,4	0,4	8,5	7,4			3,5	3,1
Agua y urbanas	2,3	2,0	1,4	1,2	3,3	2,9	3,5	3,1
Total	114,2	100,0	114,2	100,0	114,3	100,0	113,9	100,0

1/ Tomado de EGAC-ICA (1987) 2/ Ministerio de Agricultura (1998)
Fuente: EGAC-Copacá (2002)

- Por compra y, casi en forma marginal, por expropiación se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas. Adicionalmente se titularon 15 millones de hectáreas de tierras baldías y se delimitaron 30 millones de hectáreas para resguardos indígenas. Al interior de la frontera agrícola el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa.
- A través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias, de las cuales más de la mitad corresponden a lo realizado en los últimos 10 años. Un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas.

5. El esfuerzo fiscal de la nación a través de asignaciones ejecutadas por el INCORA en los programas de redistribución asciende a algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35 mil dólares, y por hectárea redistribuida, a casi 2.450 dólares. Los periodos de mayor costo efectividad son precisamente los que muestran menores logros en metas alcanzadas. La explicación está en los costos fijos de la estructura administrativa de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no necesariamente se ajusta cuando disminuyen los recursos para inversión.
6. En los últimos periodos tanto el costo fiscal por familia beneficiada como por hectárea redistribuida ha ido disminuyendo, hasta un nivel cercano a 20 mil dólares por familia y 1.3 mil dólares por hectárea, entre 1995 y 1999. Esto coincide con una disminución de la estructura burocrática del INCORA, y con la implementación de políticas de adquisición de tierras por la vía del apoyo a las negociaciones directas entre campesinos y propietarios (al menos en la letra y espíritu de la ley y las normas).
7. Una encuesta realizada para este estudio arroja indicios de que las familias que han sido beneficiarias de programas de reforma redistributiva de la tierra no presentan una situación mejor que las familias “testigo” en cuanto a renta y calidad de vida. Este tema merece ser investigado a fondo, pues estaría indicando que el rendimiento social del gasto público efectuado para redistribuir tierras ha sido negativo.
8. En pesos constantes de 1999, el país, a través del INCORA, ha realizado un gasto en programas de reforma agraria que asciende a la suma 7 billones de pesos, entre 1962 y 1999. El gasto promedio anual ha variado en forma sustancial entre periodos. El periodo de mayor gasto anual corresponde a 1968-72, durante el cual se alcanzó una cifra promedio de casi 300 mil millones de pesos de 1999 por año; también entre 1988 y 1994 el gasto fue relativamente alto, con un promedio anual de 215 mil millones (pesos de 1999). El costo fiscal por familia beneficiada y por hectárea redistribuida a través de los programas de redistribución, para cada uno de los periodos, en promedio, y medido en pesos de 1999, asciende a casi 64 millones de pesos (un poco más de 35 mil dólares) y por hectárea redistribuida a 4,4 millones de pesos (casi 2.450 dólares). Este elevadísimo costo pone de presente un gran problema de costos de transacción de la política de redistribución de tierras por la vía de la intervención directa de una agencia pública, sobre todo por el alto porcentaje de gastos de funcionamiento del programa (los costos de funcionamiento representan en promedio cerca de la tercera parte del presupuesto ejecutado).

2.4 Factores asociados a los bajos resultados de las reformas⁶

Colombia ensayó durante el siglo XX políticas de reforma agraria, con la visión de formar una sociedad rural compuesta de pequeños y medianos productores, que facilitaran el impulso del desarrollo e hicieran posible integrar la agricultura con la industria bajo condiciones de reciprocidad. Pero estos ensayos tuvieron impactos muy parciales y dejaron incólumes los problemas estructurales de la agricultura, porque se centraron más en la tenencia de la tierra y menos en la creación y utilización de otros instrumentos para un desarrollo rural integral. Las teorías eran claras, pero su aplicación en un sistema institucional descoordinado, sin

⁶ Machado, A.; “Reforma agraria: Una ilusión que resultó un fracaso”; Revista Credencial; Noviembre 1999. No.119; Bogotá.

estrategias definidas de largo plazo y sin liderazgo, echaron por la borda los conceptos y los paradigmas.

El modelo

El modelo de reforma agraria redistributivo aplicado en Colombia desde los años sesenta está agotado como posibilidad de resolver la cuestión agraria y la tenencia de la tierra; así como se agotó rápidamente la ley 200 de 1936 en la solución de los conflictos agrarios, en la clarificación de los derechos de propiedad y en la apertura de vías de acceso a la propiedad rural por distintos actores económicos y sociales, se agotó también y de manera rápida el nuevo esquema diseñado en la ley 160 de 1994 que buscaba, sin decirlo, abrirle paso al funcionamiento del mercado de tierras.

Voluntad política

El fracaso también está relacionado con el hecho de que no hubo decisiones políticas para modificar los factores de poder al interior de la estructura agraria, y para facilitar y promover el ascenso social y político de los pobladores rurales, vía su incorporación a la modernización y la modernidad, dentro de una democracia participativa, y con la apertura de alternativas de empleo e ingreso rurales que garantizaran un aumento en el bienestar y desestimularan flujos migratorios no generados en un desarrollo industrial.

El acceso a la tierra y su uso productivo

Colombia se dedicó en los últimos cuarenta años a implementar un modelo de desarrollo rural sin acceso a la propiedad rural, y con pocas fortalezas para garantizar los derechos de propiedad. Se realizó así un desarrollo rural instrumental con enfoque productivista, sin una estrategia de transformación de las estructuras políticas y sociales en el campo... El criterio de entregar tierras de alto costo a campesinos con altos índices de analfabetismo, sin redes sociales organizadas, carentes de capital social, atendidos por organizaciones públicas con altas dosis de ineficiencia y corrupción, actuando con criterios centralistas y en defensa de intereses no públicos, acabó con las posibilidades de transformar el sector rural. Algunos datos que apoyan estas observaciones son:

Concentración de la tierra: Para la mayor parte de los analistas la concentración de la tierra es bastante alta. Según datos tomados del estudio del Banco Mundial titulado: "Colombia: una política de tierras en transición"⁷, el coeficiente Gini para la tenencia de la tierra basada en área situó el promedio nacional de concentración de la tierra en 0, 81 que si bien es inferior a los datos obtenidos en años anteriores (como resultado de la inclusión de variables relacionadas con la calidad de la tierra), sigue representando una alta proporción de concentración en el país.

Estructura de producción⁸: La nuestra se ha desarrollado para un entorno protegido y planificado por el Estado:

1. Basada en productores individuales (finca familiar).
2. Segmentados en gremios por producto específico.
3. Con conflicto de intereses frente a la cadena.
4. Con restricciones de acceso a la tierra y al capital.

⁷ Banco Mundial, "Colombia: una política de tierras en transición", Documento CEDE 2004 – 29, Universidad de Los Andes, 2004.

⁸ Lorente, L.; "Desarrollo rural: reorganización productiva y construcción de entorno" en "Cómo dinamizar el sector agrícola?"; Fedesarrollo, abril de 2005

5. Con poca capacidad para innovar o sustituir.

Estas protecciones congelaron la tecnología, mientras ésta cambiaba en el resto del mundo.

Según Lorente, en este punto, la baja productividad explica la poca competitividad del sector; presentando los siguientes problemas y estrategias de abordaje:

Cuadro 2: Problemas vigentes de la producción

3 problemas clave:	sugieren 3 estrategias:
Producción atomizada, con restricciones de acceso a capital, tierra y tecnología	Integración horizontal: asociación de productores para alcanzar tamaño competitivo
Política segmentada por producto; subsisten los conflictos de cadena	Integración vertical: contrato / sociedad con industria y comercio
Exclusión de pequeños productores; aumentaron los índices de pobreza	Abrir oportunidades de progreso para pequeños en alianzas con grandes

Fuente: Lorente, L.; "Desarrollo rural: reorganización productiva y construcción de entorno" en "Cómo dinamizar el sector agrícola?"; Fedesarrollo, abril de 2005

El uso productivo: Aquí observamos un alto nivel de subutilización de la tierra en Colombia, esta apreciación coincide con la gran mayoría de estudios técnicos sobre el tema. En general, los autores coinciden en interpretar estos datos como consecuencias previsibles de una falta de políticas claras frente al tema de la tierra y el desarrollo agrícola. Para el año de 1999, según información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), de un total de 114,2 millones de hectáreas solo el 3,9% de el área era utilizada para fines agrícolas, el 36% para pastos, el 57% eran bosques y el 2,8% lo representaban el sector urbano y las aguas. Así mismo si comparamos el uso para el año 1999 con los años de 1987 y 1985 observamos que la tendencia en dicho periodo de tiempo (casi 14 años), dibuja un proceso de disminución del área utilizada para fines agrícolas que sostiene las afirmaciones anteriores.

Cuadro 3: Uso actual y potencial de la tierra en Colombia entre 1985 y 1999

	Potencial (1985)		Uso actual (1987)			Uso actual (1999)		
	Mn Hectáreas	%	Mn Hectáreas	%	De potencial	Mn Hectáreas	%	De potencial
Cultivos	14.4	12.6	5.3	4.6	36.8	4.4	3.9	30.6
Pastos	19.2	16.8	40.1	35.1	208.9	41.2	36	214.6
Bosque	78.3	68.6	58.9	51.6	75.2	65.4	57	83.5
No agropecuario			8.5	7.4				
Urbano y aguas	2.3	2.01	1.4	1.2	60.9	3.2	2.8	139.1
Total	114.2	100	114.2	100		114.2	100	

Cuadro Tomado de: Banco Mundial, "Colombia: una política de tierras en transición", Documento CEDE 2004 – 29, Universidad de Los Andes, 2004.

Tenencia de la tierra: El estudio del CEDE considera que la tenencia de tierra es "cualquier vínculo con la tierra tal como la propiedad, la propiedad colectiva, el

arrendamiento, la colonización y la posesión”. El artículo 762 del Código Civil indica “La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en un lugar y a nombre de él. (...) El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”.

Al respecto, sobre la legislación existente para el tema de tierras y conflicto armado, la investigación de la Procuraduría General de la Nación⁹, señala entre algunas, las siguientes:

Cuadro 4: Legislación existente para el tema de tierras y conflicto armado

Norma	Descripción
Ley 160 de 1994.	Beneficia a la población desplazada de programas de tierras, función a cargo del INCORA.
Ley 171 de 1994	Se aprueba el Protocolo II de 1977 adicional a los convenios de Ginebra de 1949. Se prohíbe el desplazamiento forzado.
Ley 812 de 2003.	Mediante la cual se aprueba el PND 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Arts. 27 y 28. <i>Sobre acceso a la tierra:</i> tenencia provisional de tierras adquiridas o expropiadas hasta por 5 años. <i>Otras formas de acceso a la tierra.</i> (comodatos, leasing, arrendamientos etc.)
Decreto 2217 de 1996	Programa para la adquisición de tierras para poblaciones campesinas desplazada por la violencia.
Decreto 2569 de 2000	Establece un programa de estabilización socioeconómica, uno de cuyos componentes es el acceso a la tierra con fines productivos.

Fuente: Citado en Montaña, T. “El problema de tierras en Colombia: un asunto por resolver”; Indepaz, 2005; Bogotá

Otro tanto ocurre al analizar las cifras sobre tenencia de la tierra y número de predios y fincas. Para el año de 1997, teniendo en cuenta la capacidad productiva de los predios, el porcentaje de área total que presentaban los predios se situaba de la siguiente forma:

Cuadro 5: Uso actual y potencial de la tierra en Colombia entre 1985 y 1999 por tamaño

Tamaño del Predio	1984 (%Área)	1997 (%Área)	1984 (Unidades)	1997 (Unidades)
< 100 Hectáreas	40,00	34,50	96,90	97,40
100 – 500 Hectáreas	27,50	20,50	2,70	2,30
> 500 Hectáreas	32,50	45,00	0,40	0,30

Cuadro tomado de: Mondragón Héctor. “Colombia: Reforma Agraria o Mercado de Tierras.”, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – Unidad y Reconstrucción, Fensuagro y Coordinador Nacional Agrario. 2002.

⁹ Protección de bienes patrimoniales de la población desplazada, Procuraduría General de la Nación – USAID, Bogotá, febrero de 2005, pág. 33; Citado en Montaña, T. “El problema de tierras en Colombia: un asunto por resolver”; Indepaz, 2005; Bogotá

Se puede observar como la concentración de la tierra creció en área cubierta; los predios más pequeños redujeron su porcentaje de área mientras que los grandes aumentaron en superficie y en número de unidades.

Otros factores decisivos en los resultados de las reformas¹⁰

Conflicto armado y desplazamiento: También es difícil evaluar cuantitativamente la hipótesis, muy convincente en general, de que el hecho de no haber enfrentado exitosamente la pobreza y el malestar rurales mediante una política agraria astuta ha sentado las bases para el fortalecimiento de los grupos guerrilleros (Fajardo, 1986, 90) y abonado el terreno para la industria de drogas ilícitas (Barragán, 1999), una de las fuerzas paramilitares y, en últimas, el único factor explicativo importante de la actual crisis social, política y económica colombiana.

Sin embargo, al reconocer la existencia de los conflictos sociales vinculados con el problema agrario, se debe considerar su específica productividad, cual es hacer compatibles las políticas de desarrollo de distintos grupos humanos que luchan por el control del paquete de recursos vitales (Posada).

En este sentido, la tierra se ha constituido en el motor de las economías modernas y la distribución de ella ha generado las transformaciones sociales y políticas desde el siglo XIX. El modelo económico en Colombia está directamente relacionado con la dinámica del conflicto, “la ampliación del control de la tierra y del territorio se convierte en una tendencia dominante directamente asociada al conflicto”

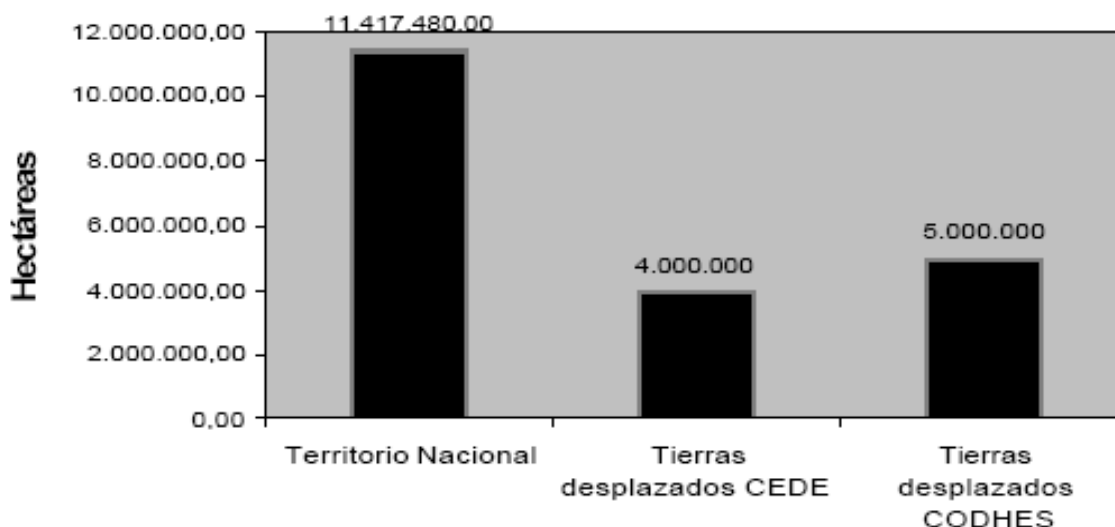
Esto ha conllevado un grave problema de desplazamiento, no solo como indicador de la magnitud del conflicto, sino, también de la importancia estratégica de la tenencia de la tierra en el; algunos datos, (CEDE, 2004):

- Las cifras del Sistema RUT revelan que cerca del 60 por ciento de los hogares desplazados tenían acceso a tierras y más de la mitad son propietarios legales de sus tierras.
- La población desplazada reporta haber perdido cuatro millones de hectáreas lo que equivale a una tercera parte de la tierra en Colombia
- Las regiones del país donde se ha agudizado el conflicto armado presentan además una elevada violación de los derechos humanos y un mercado dinámico de tierras impulsado por la demanda por parte de los narcotraficantes (Reyes, 1994). Las zonas con mayor concentración de la tierra son, asimismo, aquellas con menor crecimiento económico, menores niveles de salarios y mayores niveles de violencia (Castaño, 1999).
- El INCORA estima que los narcotraficantes poseen el 48 por ciento de las mejores tierras del país mientras, que los pequeños propietarios que constituyen el 68 por ciento de los propietarios, posee el 5.2 por ciento de las tierras (Contraloría General de la República, 2002).
- Desplazamiento es más frecuente en los departamentos con mayor concentración de la tierra.
- 54 por ciento de los hogares desplazados son propietarios.

¹⁰ Berry, A.; “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”; Revista de Economía Institucional; Universidad Externado de Colombia; vol4, Nro 6; 2002, Bogotá. También: Montaña, T. “El problema de tierras en Colombia: un asunto por resolver”; Indepaz, 2005; Bogotá

- Los desplazados pierden todo tipo de vínculo con la tierra, pues generalmente llagan a lugares que no les ofrecen trabajo agrícola.
- El abandono de tierra es un costo económico y constituye, por lo general, el único activo de los hogares por lo cual el deseo de recuperar el predio abandonado es un incentivo para retornar.
- Deseo de retorno esta relacionado con la propiedad de la tierra, lo cual es un incentivo: mientras que la mera Posición no conduce al deseo de retorno.

Gráfico 2: Tierras de la población desplazada



Fuente: Citado en Montaña, T. "El problema de tierras en Colombia: un asunto por resolver"; Indepaz, 2005; Bogotá

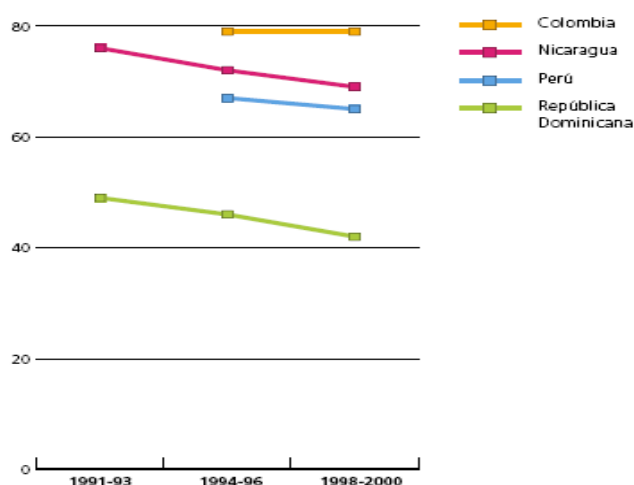
Factores macroeconómicos: Del libro "Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000", de Carlos Felipe Jaramillo, el autor, explica el proceso de apertura iniciado en 1991 y la forma en que afectó a la agricultura a partir de una teoría económica liberal. Éste informe menciona que un medio económico monopolista, en nuestro caso creado por la protección, beneficia a algunos agentes en especial e induce a una asignación inadecuada de los recursos y a inversiones que son sostenibles en tanto los productores operan bajo condiciones de restricción a la competencia. En el caso de la agricultura, el proceso de apertura beneficiará a los productores que pueden resistir la competencia, lo que a su vez les exige escoger ramas de cultivo con ventajas comparativas. Idealmente, los recursos de tierra, trabajo y capital serán asignados en forma más eficiente, lo cual aumentará tanto la productividad como el producto de la economía en cuestión. Los cambios relacionados con la apertura económica produjeron fuertes transformaciones en el agro, sector que al iniciar la década contribuía con una quinta parte del empleo y el producto nacional y generaba un tercio de las divisas del país. Su conclusión es que "los productos que obtuvieron altos niveles de protección son importables, se enfrentan a precios mundiales volátiles y distorsionados y tienden a mostrar intereses comunes con las agroindustrias de procesamiento". (p. 154)

2.5 Evolución comparativa de Colombia¹¹

¹¹ Kalmanovitz, S., López, E.; "Patrones de desarrollo y fuentes de crecimiento de la agricultura"; Borradores de economía; Nro 288; Banco de la República; 2004, Bogotá

En este capítulo se ha podido comparar el desarrollo relativo de Colombia frente al de otros países, estudiar los cambios en su estructura productiva y analizar su sector agropecuario en términos de su dotación de factores y las fuentes de crecimientos que surgen de la aplicación de cada uno y del conjunto como la productividad total de los factores. En todas las cuentas, Colombia ha tenido un comportamiento poco satisfactorio: el país ha aumentado su distancia frente al crecimiento del ingreso per cápita del país más rico del mundo, su estructura productiva dejó de evolucionar hacia una mayor industrialización, en la medida en que ésta se basaba en una alta protección y en una escasa especialización del trabajo, y por lo tanto una evolución lenta de la productividad total de los factores, manifiesta en la poca participación del comercio internacional en el producto. Ejemplo de ello, el lugar que ocupa Colombia en el contexto latinoamericano en términos de pobreza rural (Gráfico 3).

Gráfico 3: Porcentaje de la población rural por debajo de la línea de pobreza en Latino América (Indicadores de desarrollo mundial 2004)



Fuente: FIDA "Fundación para la investigación y desarrollo ambiental" 2004

En el sector agropecuario se tienen indicadores de productividad inferiores al de los líderes internacionales en buena parte de los cultivos, con la excepción del azúcar, el banano y la palma africana – todos con fuerte participación de las exportaciones en su producción – mientras que el sector pecuario presenta la avicultura como su subsector más dinámico, de alguna forma resultado de la apertura del comercio de materias primas para sus concentrados. Otros cultivos para destacar por su dinámica expansiva son la papa de consumo interno y las flores cortadas que se volvieron un ítem importante de las exportaciones colombianas. Ambos ocuparon las tierras de las altiplanicies anteriormente dedicadas al cultivo de los cereales y a la ganadería, de tal modo que el país ganó en productividad al dejar de producir algunos productos que se importan y dedicar sus buenas tierras a actividades más especializadas que cuentan con ventajas competitivas propias.

2.6 Lecciones aprendidas de la política de redistribución¹²

Se requieren condiciones para una reforma

¹² Apartes sobre el tema tomados de: Berry, A.; "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?"; Revista de Economía Institucional; Universidad Externado de Colombia; vol4, Nro 6; 2002, Bogotá

1. Aunque los acontecimientos han tenido pocas posibilidades de demostrarlo en Colombia, quizá sea cierto, como creía Lleras Restrepo, que el dar poder a los pobres rurales es esencial para consolidar una estructura agraria saludable o para establecerla.
2. El programa debe ser bastante amplio para que tenga impacto agregado sobre la estructura de la tierra y, por ende, sobre la pobreza; los programas cuyo objetivo es atenuar en el corto plazo el malestar o la pobreza más aguda son entonces una mala apuesta.
3. Los topes a la cantidad de tierra que pueden mantener los propietarios actuales y la cantidad que se debe asignar a los beneficiarios deben ser suficientemente bajos para que tengan gran impacto; en casos como el de Colombia, donde la redistribución de la tierra en las zonas colonizadas del país ha sido bloqueada históricamente, la ausencia de medios para impedir la concentración en los asentamientos de la frontera es aún más fundamental.
4. El apoyo efectivo a los pequeños beneficiarios de la reforma agraria es siempre importante y a menudo esencial para su desarrollo eficiente.
5. Otras formas de apoyo a los pequeños agricultores no beneficiarios pueden lograr mucho si se llevan a cabo de manera eficaz, y quizá han hecho una contribución muy positiva a través del DRI. Pero para mantener su potencial deben involucrar un flujo sustancial de recursos, una buena comprensión de lo que se necesita y un alto grado de continuidad. En vista de que la comprensión inicial de lo que funciona mejor no es por lo general muy buena, es muy importante la capacidad para aprender, modificar y refinar.
6. El Estado actúa a veces como agente de modernización y desarrollo, aliado a grupos estratégicos de la población, y a veces como árbitro que interviene en los conflictos y procura resolverlos. La peor situación para la sociedad y el Estado ocurre cuando éstos sienten que los conflictos desbordan su capacidad de acción sobre sí mismos. La manera de resolver el problema es, por supuesto, definir una estrategia de transición que parta de la movilización de sectores de población y se dirija a construir equilibrios, distribuir ingresos, ampliar las bases de participación en la política y el desarrollo, y de esa manera absorber y transformar los conflictos en energías sociales creadoras (Posada/?)

Se necesita claridad, coherencia y continuidad de políticas y legislación¹³

Las lecciones de naturaleza más política de la experiencia colombiana, aparte del hecho obvio de que siempre habrá una oposición del statu quo poderoso contra las propuestas de una reforma importante, y del corolario de que las condiciones que pueden hacer posible una reforma seria que enfrenta una fuerte oposición normalmente serán transitorias, incluyen:

1. El hecho de que, aun dentro de una forma de gobierno generalmente dominada por la élite, las diferencias de política agraria entre los partidos políticos y los gobiernos han sido considerables
2. Si lo anterior es cierto, el costo de la alternación de la Presidencia de la República entre los dos partidos durante el Frente Nacional (y de la exclusión de otras voces políticas)

¹³ Ibid página 11

puede haber sido elevado para la política agraria. Los gobiernos de corta vida son una razón más, entre otras, para que las reformas exitosas se suelen hacer rápidamente.

3. Algunas formas de falta de continuidad política implican que la oportunidad de la reforma es efímera. Otras, que generalmente involucran políticas más aceptadas o programas ya establecidos, imponen sus costos mediante discontinuidades políticas que previenen o impiden el aprendizaje institucional por la experiencia y el refinamiento de los programas.
4. Las intenciones aparentes de la dirigencia política de Colombia en relación con la estructura agraria y, sobre todo, con la inequitativa e ineficiente distribución de la propiedad de la tierra, se han reflejado en numerosas y sucesivas reformas y ajustes legislativos, al cual más, con una mínima capacidad efectiva para efectuar el tipo de transformaciones necesarias para encauzar el desarrollo agrícola y rural hacia el logro del progreso y bienestar de los habitantes rurales.
5. Los enfoques legislativos han cambiado su énfasis: antes de 1960 se enfocaron a definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos. Desde principios de la década de los años sesenta ha predominado un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral. Las acciones de intervención estatal se dieron a través de programas de compra de predios para entregar en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización; y creación, delimitación y saneamiento de resguardos, para comunidades indígenas.
6. Las diferentes problemáticas rurales y los conflictos sociales de mayor profundidad y extensión que afronta el país se han asociado, en el modelo subjetivo de intelectuales y políticos influyentes, con la persistente concentración de la propiedad de la tierra y los supuestos anhelos de propiedad frustrados históricamente por parte de la inmensa mayoría de los campesinos. Esta percepción intelectual y política tiende a reforzar y perpetuar la atención en soluciones redistributivas de la tierra, como condición necesaria para hacer posible el desarrollo rural y superar los aberrantes niveles de pobreza y marginalidad en que viven los campesinos. Así, las posibilidades de tener éxito en la búsqueda de convivencia en paz, la lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas, y la mitigación de los problemas ambientales, necesariamente se perciben, por el ideario intelectual y político, como que dependen de la efectividad de una reforma agraria redistributiva de la propiedad. Esta percepción en buena parte explica la sucesión de cambios a la legislación sobre reforma agraria.
7. En todas las reformas a la legislación se declaran las intenciones orientadas a corregir la ineficiencia e inoperancia de las entidades responsables de la redistribución, a lograr transparencia en los procedimientos, a fomentar la organización y la participación de los campesinos, a promover la descentralización, a combatir la corrupción, etc., según se ha ido atribuyendo la falta de efectividad a las fallas instrumentales y no a las fallas de concepción del problema. Sin embargo, todos esos problemas instrumentales persisten reforma tras reforma.

Las instituciones cuentan

Jesús Antonio Bejarano, en 1998, para la Serie Competitividad del IICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, plantea que el enfoque neoclásico por lo pronto configura un ambiente macroeconómico desfavorable para la agricultura y que en Colombia el avance de reformas en este sentido sólo ha deteriorado enormemente el cuadro institucional. El autor afirma que el desarrollo de la infraestructura organizativa del Estado no sólo debe enfocarse en el avance de las reformas o para adecuar el marco institucional a las nuevas circunstancias de la política de desarrollo y de la economía internacional, sino para lograr un Estado administrativamente más eficiente, capaz de enfrentar con éxito la gobernabilidad¹⁴.

Es fundamental realizar la reforma de la estructura institucional del Estado para el sector rural partiendo de la redefinición de sus objetivos prioritarios y del ajuste de los medios para realizar esos objetivos. Como un principio general, el Estado debe complementar, no sustituir, la iniciativa y la responsabilidad de los productores y las comunidades rurales en cuanto concierne a su desarrollo. En lo posible, el Estado debe sustituir la gestión directa por administración de incentivos no rentísticos y, realizar la provisión de servicios a través de mecanismos de mercado y reglas transparentes de acceso. En segundo lugar, es conveniente minimizar los arreglos institucionales que determinan discrecionalidad de los funcionarios públicos en la ejecución de los recursos de los programas. En tercer lugar, es necesario desarrollar mecanismos de control y participación social en la formulación, ejecución y evaluación del impacto de los programas sectoriales. Y, finalmente, es imprescindible evaluar el impacto, la eficacia y la eficiencia de los programas y los recursos públicos dirigidos al sector rural¹⁵.

En esta línea, Misión Rural plantea como necesidades de una nueva institucionalidad¹⁶:

1. Ordenamiento territorial como base de una nueva organización institucional del

Estado: El logro de todas estas metas - sostiene la Misión Rural - requiere el desarrollo de ordenamiento territorial como base de una nueva organización institucional del Estado que incluya la incorporación de regiones estratégicas, a escala nacional, que hoy se consideran marginales en las visiones geopolíticas de largo plazo como son la Orinoquia, la Amazonia y el Pacífico, "que darán cuenta de gran parte del desarrollo colombiano en el futuro.

Demanda también la revisión del sistema nacional de planeación, para ajustarlo a la estructura territorial y redefinir su estructura sectorial actual; fortalecer las instituciones de desarrollo territorial; formular un plan de zonas de reserva campesina, zonas de reserva empresarial y pueblos nuevos que responda las necesidades del ordenamiento territorial y de asentamientos humanos.

2. Ajuste a las instituciones públicas del sector rural:

En este sentido se propone una reforma al Ministerio que deberá denominarse *Ministerio de Desarrollo Económico y Social Rural* afirmando su carácter territorial y multisectorial y la consolidación de cinco subsistemas (financiamiento, sanidad y calidad, ciencia y tecnología, desarrollo rural y competitividad).

¹⁴ Notas del Boletín 42 de 2004 de "Chorlavi" sobre la publicación de Jesús Antonio Bejarano: "El desarrollo institucional y la política agrícola".

¹⁵ Balcazar, A.; "Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 y 2002"; Revista de Economía Institucional; vol4, Nro 9; 2003, Bogotá

¹⁶ Reseña sobre las conclusiones de la Misión Rural, Colombia 1998

Se propone igualmente el fortalecimiento del sistema de financiamiento, reestructurando o liquidando la Caja Agraria y ampliando la participación de otros intermediarios financieros.

La descentralización del sistema nacional de ciencia y tecnología y la reestructuración de Corpoica. El fortalecimiento del sistema de sanidad y calidad especializando al ICA en estas funciones y culminando su separación e independencia de Corpoica, del sistema de desarrollo social rural con la creación del *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* y las Corporaciones Territoriales de Desarrollo Rural, que sustituyan al Incora, Inpa, Fondo DRI e Inat, para un desarrollo más eficiente y descentralizado de los programas de desarrollo rural, del sistema de competitividad, ampliando la participación, inversiones y acciones de la Corporación Colombia Internacional y la Bolsa Nacional Agropecuaria.

3. **Ajuste a las instituciones privadas:** En este aspecto la Misión Rural se pronuncia por el fortalecimiento de las organizaciones gremiales en su capacidad de apoyo técnico y de gestión empresarial, así como de las organizaciones campesinas las cuales deben transitar hacia convertirse en verdaderas organizaciones gremiales de pequeños y medianos productores con mayor representación capacidad de gestión. Propone también el incremento de la vinculación de las organizaciones no gubernamentales a la gestión de la política de desarrollo social rural.
4. **Agenda legislativa:** La Misión Rural postula una agenda que incluya: ley orgánica de ordenamiento territorial; ley de tierras; ley de participación de la sociedad civil; ley marco del sector rural.
5. **Inversión pública para la paz:** Este componente requiere, según la *Misión Rural*, introducir sistemas de evaluación y seguimiento del impacto de la inversión pública; especializar y focalizar la inversión en bienes públicos y en consideración a los multiplicadores para jalonar inversión privada y para garantizar efecto redistributivo; reorientar el presupuesto general para garantizar la inversión suficiente para el sector rural, atendiendo a la restricción fiscal; elaborar un plan de financiamiento de largo plazo con fuentes externas y amortizaciones de muy largo plazo.

Viabilidad actual de los distintos modelos de reforma¹⁷

1. Gremial que aboga por una prolongación del status quo; la cual es inviable en el largo plazo y no requiere discusión, pero las otras dos deben examinarse con cuidado porque sus consecuencias son radicalmente diferentes; al respecto, Posada agrega: “es necesario elaborar políticas que tiendan a eliminar las rentas institucionales que resultan del acceso privilegiado que los gremios de la producción tienen al manejo de las políticas económicas del sector agrario, con el fin de democratizar el impacto social de la distribución de tierras, de la transferencia tecnológica, del crédito oportuno y barato, de la regulación de precios y compras, y de los servicios públicos y sociales. El Estado debe actuar como agente del desarrollo agrario en las regiones deprimidas y desarticuladas socialmente y no solo como árbitro del conflicto social. (Posada).
2. Focalización: Tal parece que una estrategia de apoyo focalizado como la mexicana está fuera del alcance de las posibilidades fiscales de Colombia, además de que no promete

¹⁷ Apartes tomados de: Lorente, L.; “La agenda interna: bifurcación de caminos para el sector rural”; Portafolio, 23 Agosto de 2004, Bogotá

muchos éxitos en materia de solución del problema central de alta pobreza que caracteriza nuestro entorno rural.

3. **Modernización:** Aquí deberíamos ensayar la tercera variante de agenda interna, la de modernización, concentrando todos los esfuerzos en modificar la estructura misma de producción rural para conseguir un alivio directo de la pobreza y un aumento de la competitividad suficiente para defender el empleo rural.

2.7 Instrumentación de los modelos propuesta por la cooperación internacional¹⁸

1. **Instrumentos para creación e incremento de seguridad en la ley:** Una legislación agraria inconsistente, fragmentada y a veces contradictoria necesita armonizarse especialmente si se toma en cuenta que existen casos de países con más de 2000 leyes, decretos, regulaciones y órdenes. Esta armonización incluye especialmente, un fácil acceso a información sobre tierra y mayor transparencia en los procedimientos de transferencia de tierra y provisiones contractuales.
2. **Instrumentos para administración de tierras:** Una necesidad creciente es el establecimiento de una estructura eficiente y completa de administración de tierras a niveles centrales y medianos, ya sean a nivel nacional y/o locales. Estas medidas son especialmente necesarias en países con un desarrollo económico dinámico.

Registro de la tierra y sistemas de catastro: Son requeridos urgentemente en áreas densamente pobladas, en mercados activos de tierras y en estructuras con alta diversidad social. Estos instrumentos son necesarios, sin embargo no son suficientes para asegurar el desarrollo rural y urbano sostenible. Sus virtudes y beneficios son muy bien conocidos, mientras que los riesgos y problemas enlazados son muchas veces ignorados ya que el registro voluntario alcanza una parte pequeña de la población, goza de parcialidad a favor de los hombres y áreas urbanas, sin olvidar que los costos de mantenimiento son elevados. El registro por sí mismo no resultará en un aumento de la producción si la tecnología o las instituciones de apoyo no están disponibles. La interrogante en este caso particular es cómo combinar en el futuro, sistemas económicos de registro formales (con sus componentes de formalidad y perfección técnica) con sistemas informales (con características de bajo costo).

Regulación de transacción de tierra o de derechos: En la medida que la tierra, además de su valor económico, cumple con otras importantes funciones, los mercados de tierras en todos los países están de alguna manera sujetos a control gubernamental. Lo mismo tiene validez para mercados de arrendamiento de tierra. Regulaciones, como por ejemplo, la regulación de transacción de tierra o de derechos, puede ser una ayuda en asegurar que la tierra agrícola permanezca en manos de agricultores y no sea comprada por terratenientes con fines de especulación.

Actividades para modernizar la eficiencia, transparencia y funciones sociales de los mercados de tierra incluyen entre otras medidas: clarificar el rol de los sectores públicos y privados, evaluar y auditar instituciones existentes de mercados de tierras, capacitar personal involucrado en

¹⁸ “Tenencia de la tierra”; documento de trabajo de la GTZ; 2004

mercados de tierras reformados, así como bajar la tasa impositiva en transferencias de tierra.

El rol de los bancos de tierras (dirigir mercados y demarcar áreas protegidas) ha sido ignorado hasta estos días. Su objetivo principal es hacer accesible la tierra a grupos y objetivos específicos, como por ejemplo, para el desarrollo urbano en comunidades, o para el control indicativo de precios de tierras, entre otros. También los bancos de tierra pueden desarrollarse como un instrumento para facilitar la provisión futura de tierra para finalidades agrícolas específicas, para transporte, recreación o medio ambiente, así como para trueque de tierra. Como en el caso de otros instrumentos, es necesario un análisis detallado de los costos y beneficios que involucra, incluyendo los posibles mecanismos alternativos.

Avalúo de la tierra: Mercados de tierra transparentes, compensación en casos de expropiación, impuesto sobre la tierra o sus hipotecas, requieren avalúo de tierras para determinar el valor actual de mercado de la propiedad. En el avalúo de la tierra es necesario tener en cuenta criterios como el régimen actual de propiedad, ubicación, expectativas de desarrollo, lastres y riesgos específicos. Un reto más es el desarrollo de métodos sencillos de avalúo de tierras.

3. **Instrumentos fiscales:** Éstos incluyen una imposición fiscal sobre la tierra (tasación de la tierra), impuesto sobre el valor añadido (plusvalía) de la tierra, así como impuestos y honorarios en transacciones de tierra. El impuesto sobre la tierra (la tasación de la tierra) puede ser una fuente importante de ingreso para las autoridades municipales y locales. En la cooperación al desarrollo los impuestos sobre la tierra adquieren especial importancia en el proceso de descentralización, de desarrollo comunal y en el marco de reformas tributarias. Además de su impacto fiscal directo, puede ser utilizado como un desincentivo en la acumulación desmedida de tierra; para proveer tierra a diferentes finalidades (construcción, industria) o para reducir la especulación sobre la tierra.
4. **Instrumentos para la creación de instituciones:** Tanto en áreas urbanas como en rurales, a nivel nacional, regional y local, así también como en tenencia tradicional y moderna de la tierra, presentan las instituciones y regulaciones existentes a menudo un obstáculo para encontrar alternativas más eficientes y equitativas. La reforma de agencias centralizadas de tierra y la clara asignación de responsabilidades entre las instituciones son cruciales para la exitosa implementación de cualquier política agraria nueva. Estas reformas tienen que incorporar modelos de integración de la administración local y grupos de interés involucrados, a fin de instituir una cooperación multilateral entre los actores del sector público y privado, así como de garantizar un control de calidad y seguridad en el uso de los fondos, incluyendo una contabilidad extensiva, mejores sistemas con intercambio de información y redes de trabajo.
5. **Instrumentos para un desarrollo rural agrario y de la tenencia de la tierra:** Un conjunto de instrumentos, utilizados ya sea en forma separada o simultánea, ha sido efectivamente comprobado como un apoyo en el desarrollo de la tenencia de la tierra en áreas rurales y estructuras agrarias. A esto corresponde la "Planificación del Desarrollo de Estructuras Agrarias" (PDEA), que es un instrumento de toma de decisiones en coordinación con desarrollo rural regional, consolidación agraria o proyectos de desarrollo de comunidades pequeñas en áreas con un rápido cambio estructural. No

obstante, es necesario cuestionar si éste es efectivo cuando las deficiencias estructurales agrarias necesitan ser remediadas.

La consolidación y reajuste agrario: Es el más extenso y amplio de todos los instrumentos de desarrollo de áreas rurales. Este instrumento es utilizado para eliminar deficiencias estructurales bajo consideración de las relaciones y derechos de propiedad existentes. La consolidación y el reajuste agrario cumplen además importantes funciones en programas de riego y colonización, así como en el establecimiento de plantaciones minifundistas o proyectos de conservación de la naturaleza. Algunos países de Asia ya han ganado experiencia en este aspecto.

La planificación del uso de la tierra: Se fundamenta en la idea de que el desarrollo es un proceso que se inicia desde las bases, y por lo tanto requiere de forma indispensable autoayuda y responsabilidad. Es un proceso interdisciplinario con el fin de mejorar las capacidades en la planificación y en el desarrollo de actividades. Los planes de uso de la tierra son planificados y ejecutados en primera instancia, por los grupos a que está orientado el plan o programa. No obstante, éstos serán apoyados por los representantes de la cooperación internacional. Cualquier implementación en la planificación del uso de la tierra afecta los derechos de tenencia de individuos y comunidades. A menudo, diferencias en los intereses pueden ser únicamente reconciliadas a manera de consenso o por la aceptación y uso de reglas y normas locales, o ya sea aplicando métodos legales, como por ejemplo el reajuste agrario.

- 6. Instrumentos de administración de tierras urbanas:** En áreas urbanas a menudo se carece de información clara sobre el sistema actual de derecho en la tenencia de la tierra. Es por eso que sistemas de información de tenencia de la tierra son precondiciones para una planificación y un desarrollo urbano eficientes. Un concepto para el desarrollo urbano y sub-urbano es el "Desarrollo dirigido del Perímetro Urbano" (Guided Land Development). En este concepto las instituciones del Estado responsables de la implementación de la infraestructura, como por ejemplo, redes viales, sistemas de mejoramiento sanitario y urbano, ponen a disposición estos servicios, antes de que el desarrollo urbano privado se inicie.

Demarcación de "Zonas de especial interés social": Además, es necesario muchas veces la demarcación de "Zonas de especial interés social" con el fin de poder limitar la especulación de la tierra. Conceptos de regular y legalizar asentamientos espontáneos en los márgenes de las ciudades pueden incluir entre otros los siguientes pasos: Iniciación de una estructura de comunicación y cooperación entre las instituciones y los afectados, integración de los asentamientos espontáneos en los conceptos de planificación y desarrollo urbano, una conexión de programas de legalización y la movilización de organizaciones propia de los afectados y su permanente relación en la planificación, toma de decisiones y ejecución.

- 7. Instrumentos para la ejecución y monitoreo de procesos de transformación y de reformas agrarias:** Los procesos de reformas agrarias son usualmente parte de un proceso amplio de reformas políticas y económicas, por lo cual requiere una serie de instrumentos complementarios de política agraria. En el caso de una reforma de la propiedad de la tierra es necesario identificar la estructura de propiedad actual de los

latifundios para preparar procedimientos legales de expropiación. Mientras tanto en las reformas de administración y uso de la tierra, se requiere un apoyo a los nuevos agricultores en áreas como por ejemplo, extensión, preparación, crédito o marketing.

Modelos de negociación orientados por las fuerzas del mercado y controlados por el Estado: Nuevos impulsos en el sensible campo de los procesos de reforma agraria se esperan de modelos de negociación. Éstos son modelos en que el acceso a la tierra ocurre directamente a través de los interesados en el mercado de tierras. Se formulan directivas en precios de tierra razonables y las autoridades locales supervisan las negociaciones, mientras que el financiamiento es proporcionado propiamente por el mismo grupo beneficiario.

Claras regulaciones de transición: Han sido en muchos países subestimadas, no obstante que son de crucial importancia para una rápida e irreversible transformación. Esta crucial importancia salió a la luz particularmente en la reunificación alemana. Claras disposiciones de transición son necesarias para transformar las cooperativas de producción socialista para garantizar la producción actual, así como para permitir las apelaciones legales y los tribunales arbitrales.

2.8 Importancia y creencias de los actores en la implantación de los instrumentos

Solon Barraclough, uno de los pensadores más eminentes de América Latina y el Caribe en materia de reforma agraria, examinó la experiencia que han tenido en este plano varios países en desarrollo, para lo cual analizó el papel del Estado y de los distintos actores en sus contextos respectivos. Sus tesis permiten reflexionar sobre las posibilidades contemporáneas de la reforma agraria. En efecto, Barraclough (1998), sostiene que este proceso exige la participación de tres tipos de actores: los eventuales beneficiarios, los grandes propietarios, que habrán de perder parte de sus derechos sobre la tierra, y el Estado, que proporciona la estructura jurídica de la reforma. No obstante, siempre intervienen otros actores sociales, en especial cuando se procede a definir la evolución futura de la reforma¹⁹.

Agencias internacionales²⁰

A veces, estos otros actores tienen mucha mayor influencia que los campesinos o los latifundistas; es el caso de las agencias internacionales. Es indudable que el mayor fracaso de las agencias internacionales en el último cuarto de siglo, durante el cual prestaron considerable atención a la pobreza, fue su negativa a participar en los procesos de reforma agraria hasta el reciente apoyo del Banco Mundial a las reformas basadas en el mercado. Ese fracaso parangona al de la élite nacional. Como señala Christodoulou (1990, 187-192), el Banco Mundial tradicionalmente ha rehuído el más importante de todos los 'ajustes estructurales deseables por razones políticas. Prosterman, Temple y Hanstad (1990, 4-5) indican que otra razón para que la reforma agraria no sea tema de atención consistente o coherente para los donantes de ayuda o las autoridades de política en los países en donde la carencia de tierras es aguda puede ser la invisibilidad de los pobres, de modo que el problema aparece en forma notoria sólo cada década en algunos países en donde la revuelta o el hambre atraen la atención de los medios de comunicación, el público y los gobiernos. Hoy, con la mayor aceptación de la

¹⁹ Tejo, P.; "Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta"; CEPAL, 2003; Santiago de Chile.

²⁰ Ibid página 11

idea de una reforma per se, es probable que los beneficios se reduzcan debido a la consagración al enfoque del mercado.

El Estado

El Estado siempre desempeña un papel clave porque en definitiva todas las partes restantes tratarán de promover sus propios intereses por intermedio de las políticas del Estado.

Hoy, la reforma agraria cobra actualidad en Colombia porque ella no se ha hecho. Pero debe diseñarse bajo otros parámetros, con otra institucionalidad y dentro de una verdadera estrategia de cambio y transformación. Esa reforma requiere que el Estado deje el monopolio y control absoluto de todas las operaciones y actividades que ello implica avanzar en una verdadera descentralización, concentrar las acciones por áreas geográficas para hacer eficiente el uso de escasos recursos, desburocratizar los aparatos del Estado y aplicarles mecanismos de rendición de cuentas, disminuir los costos de transacción en operaciones con pequeños productores, fortalecer el derecho de propiedad y adecuar los mecanismos de apoyo para el desarrollo de la agricultura y para hacerla una actividad rentable y segura. Seguir intentando una reforma agraria con modificaciones de organigramas en aparatos del Estado que han perdido credibilidad y confianza, y sin modificar los esquemas tradicionales donde los buscadores de rentas siempre están presentes, es seguir engañándose y repetir los fracasos de este siglo²¹.

Arrendatarios

Una comprensión defectuosa de las implicaciones de los diversos contratos entre propietarios y arrendatarios, que a menudo –como en Colombia– llevó a legislar ingenuamente contra ciertas formas o a tratarlas como criterio que afectaba la posibilidad de expropiación de la tierra, y en consecuencia se alentó a los propietarios a expulsar a los arrendatarios²²

El pequeño agricultor

La siempre difundida impresión de que los pequeños agricultores son económicamente menos eficientes que los grandes, a pesar de una rica evidencia que apunta en la dirección opuesta o que, por lo menos, exige que se tenga una opinión muy ponderada en esta materia. Aunque algunos actores destacados, como Lleras Restrepo, tenían una visión generalmente positiva del potencial de los sistemas agrícolas pequeños, esta visión nunca fue de aceptación general, incluso entre los agrónomos, que tienden, como muchos otros, a confundir la productividad del trabajo y de la tecnología moderna con la eficiencia económica²³

2.9 Retos a corto plazo: TLC²⁴

Entre quienes defienden la necesidad de un Tratado de Libre Comercio, comienza a aparecer un consenso acerca de la necesidad de apoyos especiales para el sector rural.

A juzgar por las recientes declaraciones y artículos, aún quienes se oponen a mantener las protecciones y abogan por la supresión de todos los privilegios, reconocen que existe un problema social en el campo que es preciso atender. La divergencia de criterios está en el contenido específico de dichos apoyos. Simplificando el tema, hay tres vertientes: la gremial,

²¹ Ibid página 2.

²² Ibid página 11

²³ Ibid página 11

²⁴ Lorente, L.; “La agenda interna: bifurcación de caminos para el sector rural”; Portafolio, 23 Agosto de 2004, Bogotá.

que aboga por una prolongación del status quo; la de quienes conciben el problema como una modalidad más de gasto focalizado, y la de quienes plantean una modernización del sector. La primera es inviable en el largo plazo y no requiere discusión, pero las otras dos deben examinarse con cuidado porque sus consecuencias son radicalmente diferentes. (Lorente/04).

El caso de México

A primera vista, la estrategia adoptada fue excelente pues las exportaciones de México crecieron con rapidez al tiempo que la producción aumentaba, incluso en los cultivos tradicionales que estaban en mayor riesgo. La balanza comercial del sector incluyendo en ella actividades agroindustriales, mejoró notablemente. Unos pocos productos quedaron protegidos por un sistema de cuota-arancel que se ha ido desmontando gradualmente, y hasta pudieron darse el lujo de no aplicar los aranceles para las importaciones extra-cuota de maíz sin que esto redujera su volumen de producción interna.

La parte negativa de esta historia es que, a pesar del esfuerzo fiscal, México no consiguió resolver sus problemas rurales: la población del campo sigue siendo muy alta (unos 25 millones), el nivel de pobreza rural permanece igual (cerca del 50%), la producción de cultivos tradicionales aumentó y no se ha dado una modernización o reconversión significativa de las fuentes de ingreso en el campo. Simplemente, el ingreso que perdieron los campesinos en materia de precios o volumen de producto vendido al mercado urbano, fue sustituido por el subsidio y por las remesas que recibían de miembros de la familia que salieron del campo (aunque la migración resultó ser mucho menor que la prevista). Estos ingresos permitieron incrementar el comercio vecinal de bienes de primera necesidad y ayudaron a sostener la economía de los ejidos tradicionales, que sigue bastante desconectada de los mercados nacionales.

Como consecuencia, México no podrá desmontar el sistema de subsidios al completarse el período previsto de liberación total del comercio, pues tendría que enfrentar un problema social igual o peor que el existente al iniciar el Nafta. El otro aspecto negativo es el impacto sobre el consumidor, totalmente opuesto a las intenciones y razones aducidas en defensa del tratado de libre comercio, que debía abaratar el costo de vida.

En resumen: el apoyo focalizado se tradujo en un subsidio permanente con alto costo fiscal, complementado por un sistema de ayudas que emula los subsidios vigentes en Estados Unidos; los problemas de pobreza y de baja competitividad del sector rural se perpetuaron y el consumidor terminó siendo el principal perjudicado.

3. OBSERVACIONES²⁵

Del grupo de investigadores y estudios seleccionados, los cuales, presentan tanto posiciones favorables a una dinamización del campo basada en la realidad del proceso de globalización, posiciones intermedias que abogan por innovar la tendencia de concentración de tierras y finalmente, posturas que resaltan la deuda social que aún vive el campo, se presentan, a modo de observación, las conclusiones de algunos de los investigadores y sus estudios aquí abordados.

²⁵ Balcazar, A.; "Los supuestos fundamentales de la reforma agraria y su validez actual"; Revista de Economía Institucional; vol4, primer semestre de 2001, Bogotá; adicionalmente, se consultó: Molina, J.;" Derechos de Propiedad, Mercados de Tierra y Crédito Rural; FAO.

- A juzgar por la abundante expedición de leyes y de normas orientadas a modificar la estructura agraria, desde la década de los treinta, Colombia da la impresión de haber estado persiguiendo la forma más adecuada de corregir las restricciones más apremiantes, relacionadas con la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra, que limitan el desarrollo de su agricultura y el progreso económico y social de los habitantes del campo. Pero a juzgar por los resultados, es claro que, o ha carecido de la suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones necesarias, o ha escogido medios y estrategias que no pueden lograr los propósitos que declara la legislación, a ambas cosas.
- La redistribución de la propiedad de la tierra es inequívocamente el factor fundamental en el concepto de reforma agraria, al cual se han agregado otros factores, más para operativizar la idea de ‘integralidad de la reforma agraria’, que por claridad conceptual acerca del problema que se debe resolver. De hecho, sobre todo en los últimos cuarenta años de intentar una reforma redistributiva de la tierra, no se logró un cambio ni siquiera marginal en la estructura de la propiedad ni en la dinámica de la pobreza y la marginalidad rural, pero sí el país gastó más de 3.500 millones de dólares sólo en el intento de reformar la estructura de la propiedad rural mediante la acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.
- Sin embargo, las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente. Hoy parece más importante poner el énfasis, tanto en lo que promueve las capacidades de los campesinos (capital humano) para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar, como 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.
- En este sentido, la experiencia internacional indica que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la tierra para lograr resultados significativos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad rural depende de la ocurrencia de profundas transformaciones en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto que permitan generar las condiciones institucionales que requiere el desarrollo integral del medio rural. La ausencia de esos cambios fundamentales en las relaciones de poder y en el marco de incentivos impide el logro de resultados positivos en bienestar y oportunidades de progreso a través de simples reformas redistributivas de la tierra, por más profundas que éstas sean (Perú y México son ejemplos muy dicentes).
- **La regularización de los derechos de propiedad:** Es considerada un pre-requisito para el funcionamiento efectivo de los mercados de tierra. En ese sentido, los programas de titulación de tierras pueden contribuir directamente a un mejor funcionamiento de dichos mercados. No obstante, ello requiere de sistemas de catastro y registro de la propiedad que sean ágiles y baratos de modo que pequeños propietarios de escasos recursos pueden fácilmente registrar sus propiedades. De otra manera, este segmento de propietarios y propiedades difícilmente podrán participar eficientemente y por tanto, beneficiarse de los mercados de tierra; sobre este tema, se ha pronunciado el Procurador durante el lanzamiento del estudio de la Procuraduría: “Protección de bienes patrimoniales de la población desplazada”
 - “Los procesos de reestabilización económica y social de los desplazados, exigen el diseño y desarrollo de una política dirigida a garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos y específicamente a devolverles sus tierras cuando ellos

voluntariamente opten por el retorno, o a adjudicarles nuevas cuando elijan establecerse en un sitio diferente.”

- **El acceso a la tierra:** Cuando este es por medio del mercado requiere de financiamiento inicial (capital para la compra de tierra) y apoyo complementario a la producción agrícola para facilitar la inserción exitosa de los beneficiarios al mercado. Este tipo de programas de acceso a la tierra es facilitado cuando en el proceso de transferencia participan de forma activa los beneficiarios de los mismos. Es decir, participar en la selección de las tierras, en las transacciones de compra-venta y diseño de planes de apoyo complementario a la producción.
- **Los programas de titulación de tierras:** Dado que no necesariamente tienen un efecto inmediato, natural y de forma similar en los diversos grupos de beneficiarios, ya que en ello influye la heterogeneidad de los mismos y el contexto macroeconómico en el cual esos programas tienen lugar. Al respecto, es necesario formular políticas que reconozcan y respondan a las diferencias entre los distintos tipos de agricultores y a las condiciones impuestas por el entorno en el que operan.
- Si la redistribución de la tierra ya no tiene capacidad para aumentar significativamente los ingresos de los campesinos, ni para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ni para fortalecer la participación política de los campesinos; y si en Colombia esos objetivos siguen siendo tan válidos hoy como hace 50 años, ¿Por qué insistir en una estrategia equivocada? ¿Por qué no prestar atención a mejorar la distribución de los factores que hoy determinan el nivel de ingreso, de riqueza y de participación política de los ciudadanos? ¿Por qué no destinar los recursos y la energía a proporcionar educación y capacitación de alta calidad a los campesinos pobres, en vez de distraer esos mismos recursos en acciones con muy poca capacidad de impacto en relación con los objetivos? ¿Por qué distraer las energías políticas que deben aplicarse a crear un ambiente institucional apropiado para que los campesinos puedan ser mejor educados, tener más iniciativa y diversas alternativas de acceso a los medios y factores tradicionales de producción para crear riqueza y apropiarla? No parece haber razón entonces para que se conserve una preocupación anacrónica por la estructura de propiedad de la tierra como condición para superar la pobreza rural y promover el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Mantener ese punto de vista en el diseño de las estrategias de desarrollo agrícola y rural es contribuir a mantener el atraso y la pobreza rural. Es necesario pasar la página de la reforma agraria, cuando por ella se entiende –como se ha entendido en Colombia– redistribuir la propiedad de la tierra, porque las suposiciones y las condiciones que justificaron ese objetivo en el pasado, hoy ya no tienen validez porque carecen de la capacidad transformadora que tuvieron antes del advenimiento de la “sociedad basada en el conocimiento”. Hay que esforzarse más por garantizar que los campesinos y trabajadores del campo tengan el mayor acceso posible a los conocimientos y a la información que son imprescindibles para aumentar tanto sus capacidades como el rango de oportunidades para su desarrollo y progreso material y espiritual.
- **Reforma agraria y conflicto armado:** Observando en forma general la historia política de nuestro país, podemos establecer como el concepto de reforma agraria se ha convertido en un punto de importante discusión entre los distintos actores políticos y sociales colombianos, debido fundamentalmente a que se reconoce en el problema de la inequitativa estructura de la propiedad rural, uno de los factores más importantes en las causas del conflicto social y armado.

Esta afirmación se ve reflejada en la posición privilegiada que el debate sobre la tierra ha tenido en los distintos procesos de dialogo (para el caso de los grupos subversivos) y reinserción (para el caso de los grupos paramilitares) a lo largo de la historia colombiana del siglo XX. Desde las históricas luchas agrarias en las regiones del Tolima, Sumapaz y Santander, en la primera mitad del siglo, pasando por el periodo de guerra civil bipartidista, hasta llegar a los procesos de dialogo con grupos subversivos menores (como el M-19 y el EPL durante los años ochenta), que en algunos casos posibilitaron la puesta en marcha de ciertos instrumentos de apoyo al campesino, influyendo en forma importante en la política pública de tierras en Colombia.

Más recientemente, el debate sobre la inequitativa estructura de la propiedad rural ha estado presente en la mesa de dialogo iniciada en el gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana (proceso abortado en 2002), y más recientemente en el proceso de reinserción que se adelanta actualmente con los grupos paramilitares, evidenciando de esta forma el importante aporte que una reforma agraria integral puede generar en la solución de este fenómeno político.

Así mismo, numerosos estudios realizados recientemente se han dado a la tarea de presentar un primer panorama acerca de la incidencia del conflicto armado en el mantenimiento y profundización del problema de la tierra colombiano, midiendo variables como el desplazamiento y realizando algunos estimativos sobre la adquisición de grandes predios por parte de los actores armados ilegales del conflicto. Aunque estos estudios se encuentran en su etapa preliminar y por consiguiente sus cifras tienen que ser estudiadas con reservas; el panorama que nos empiezan a develar indica que el desplazamiento y el narcotráfico se están convirtiendo en el motor fundamental que empuja el proceso de concentración y reconcentración de la tierra en Colombia.

De esta forma se hace preciso señalar que de cualquier manera, los instrumentos y herramientas que se quieran implementar en materia de reforma agraria en el país tienen que observar de manera especial la variable del conflicto social y armado que sostiene el país. En este sentido el debate planteado acerca de las formulas y procedimientos que debe seguir una reforma agraria en Colombia se debe enmarcar en una discusión más amplia acerca de los principios, sentido y objetivos que la reforma agraria debe tener, ya que las ideas en torno a este concepto tienen a ser diametralmente distintas según el actor político y social que se consulte.

- Para finalizar, a partir de estos cuestionamientos, puede concluirse que los esfuerzos para modificar la estructura agraria son procesos políticos cuyos resultados dependen principalmente del equilibrio del poder político entre las fuerzas contendientes. De modo que la primera y más importante pregunta acerca de la experiencia en un país dado se refiere al carácter de ese equilibrio²⁶.

4. RECOMENDACIONES²⁷

- Cuando la información sobre la realidad agraria es muy limitada, se acentúa la tendencia general a apoyarse en modelos simplistas. Las visiones marxistas rígidas han guiado algunas interpretaciones del mundo campesino en Colombia, mientras que las visiones neoclásicas rígidas han guiado otras. Ambas están bastante alejadas de la verdad.

²⁶ Ibid página 11

²⁷ Ibid página 11

- Por ello, las recomendaciones han tomado elementos comunes entre aquellas posiciones que relativizan la importancia de la distribución de tierras como mecanismo principal de crecimiento y desarrollo agrario y entre quienes defienden este mecanismo como el principal factor a tener en cuenta; dentro de las primeras se han tomado las recomendaciones hechas por diferentes expertos en el reciente debate de Fedesarrollo sobre cómo dinamizar el sector agropecuario; dentro de las segundas se han consultado fuentes cercanas a los actores campesinos y beneficiarios finales de las iniciativas de reforma.

Distribución y tenencia de la tierra

Distribuir la tierra en forma más equitativa, evitar la especulación sobre los precios de la tierra y la subutilización de la tierra apta para agricultura en otro tipo de actividades; los instrumentos serían:

1. Los subsidios para el acceso a la tierra, con una estrategia de transformación de las estructuras políticas y sociales en el campo.
2. La extinción de dominio.
3. La expropiación por vía administrativa.
4. El desarrollo de zonas de Reserva Campesina.
5. Políticas de financiamiento al pequeño y mediano campesino mas acordes con la realidad de su situación²⁸.
6. Impuesto predial que contribuya a mejorar el uso de la tierra; centralizar su recaudo en municipios con problemas y devolverle el 80%.

Fortalecer el derecho de propiedad y desarrollar instrumentos geográficos y normativos que permitan clarificar de forma suficiente y exacta la propiedad de la tierra en mano de privados.

1. Seguir desarrollando el mercado de tierras del que trata la Ley 160 de 1994.
2. Empoderar a los pobres rurales para consolidar una estructura agraria saludable o para establecerla.

Sistemas de apoyo financiero

Al respecto, las distintas fuentes bibliográficas sostienen la imposibilidad de:

1. Establecer políticas serias en materia agraria sin antes reducir en buena forma las altas tasas de interés.
2. Evitar crédito individual barato, cuando se necesita acceso masivo a capital para crear empresas y transformar la producción.
3. Subsidiar la producción en el marco de políticas de producción y ajuste tecnológico.
4. Evitar un medio económico monopolista, creado por la protección beneficia a algunos agentes en especial en tanto los productores operan bajo condiciones de restricción a la competencia.

Instituciones

1. Disminuir el monopolio y control del Estado de todas las operaciones y actividades que ello implica avanzar en una verdadera descentralización.
 - a. El Estado debe complementar, no sustituir, la iniciativa y la responsabilidad de los productores y las comunidades rurales en cuanto concierne a su desarrollo. En lo posible, el Estado debe sustituir la gestión directa por administración de incentivos no rentísticos y, realizar la provisión de servicios a través de mecanismos de mercado y reglas transparentes de acceso.

²⁸ Al respecto ver: Misión Rural. "De la crisis a la convivencia: Propuestas para el desarrollo rural", Misión Rural. 1998.

- b. Minimizar los arreglos institucionales que determinan discrecionalidad de los funcionarios públicos en la ejecución de los recursos de los programas públicos.
 - c. Desarrollar mecanismos de control y participación social en la formulación, ejecución y evaluación del impacto de los programas sectoriales.
2. Concentrar las acciones por áreas geográficas para hacer eficiente el uso de escasos recursos.
3. Desburocratizar los aparatos del Estado y aplicarles mecanismos de rendición de cuentas,
4. Disminuir los costos de transacción en operaciones con pequeños productores.

Crecimiento

1. Propiciar la convergencia económica de las regiones a través de un desarrollo rural sostenible que incluya a los pequeños productores.
2. Regionalizar como respuesta necesaria a la necesidad de dinamización del sector.
3. Recuperar la seguridad y la inversión local con políticas tributarias y de gasto público sin corrupción que generen también paz social.
4. Reducir los costos de producción; impactando las causas o factores que explican los altos costos de producción en Colombia.
5. Incentivar la agricultura y la ganadería de exportación, donde el país tiene ventajas. Reducir las barreras en los grandes mercados

Conflicto y Desplazados

Para terminar estas recomendaciones, se toman apartes del discurso del Señor Procurador General de la Nación:

- “En efecto, la discusión de los proyectos de ley que pretenden la construcción de un marco jurídico sólido, garantista y democrático para los procesos que desarrolla el gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, actualmente y de manera concreta con las denominadas autodefensas, se inició ayer en el escenario que le es propio, que no es otro que el Congreso Nacional, allí se confrontarán y debatirán, desde la perspectiva de distintas posiciones e ideologías, las diferentes propuestas; el país necesita que ese debate de desarrolle de manera abierta y transparente, que sea ajeno a la exclusión, a las presiones indebidas y a la estigmatización, es decir que como lo impone nuestra Constitución sea un debate democrático y pluralista”.

CALIFICACION DEL ESTUDIO:

El presente estudio fue presentado ante el Consejo Técnico conformado por:

- Dr. Jaime Sepúlveda, Subsecretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes;
- Dr. Jairo Pulgarín, en representación del Subsecretario General del Senado;
- Dra. Yelitza Duarte, en representación del Jefe de Leyes del Senado de la República
- Dra. Yanira Yanguas, Jefe Hemeroteca Cámara de Representantes;
- Dr. Fernando Giraldo García, Mentor de la OATL;
- Dr. David Soto, Mentor de la OATL;
- Dr. Álvaro Forero, Mentor de la OATL.

También se hizo presente la Dra. Sylvia Campos Verdesia, Subdirectora del Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República.

El presente estudio de antecedentes fue calificado con "aprobación con felicitación".

NOTA

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa – OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.

INDICE

	Pág.
I. Normatividad	
A. Constitucional	
A.1 Vigente	
Constitución de la República de Colombia de 1991.....	33
B. Legal	
B.1 Vigentes	
B.1.1 Acceso a la tierra	
Ley 101 del 23 de diciembre de 1993.....	33
Ley 160 del 3 de agosto de 1994.....	35
Ley 793 del 27 de diciembre de 2002.....	51
B.1.2 Créditos y financiación	
Ley 160 del 3 de agosto de 1994.....	52
B.1.3 Servicios sociales e infraestructura	
Ley 160 del 3 de agosto de 1994.....	57
B.2 No Vigentes	
B.2.1 Propiedad de la tierra	
Ley 200 del 19 de diciembre de 1936.....	58
Ley 135 del 13 de diciembre de 1961.....	59
C. Decretos	
C.1 Vigentes	
C.1.1 Acceso a la tierra	
Decreto 2663 del 3 de diciembre de 1994.....	65
Decreto 2665 del 3 de diciembre de 1994.....	66
Decreto 2666 del 3 de diciembre de 1994.....	67
Decreto 1031 del 20 de junio de 1995.....	70
Decreto 1139 del 30 de junio de 1995.....	72
Decreto 1745 del 12 de octubre de 1995.....	73
Decreto 1827 del 26 de octubre de 1995.....	73
Decreto 1777 del 1 de octubre de 1996.....	74
Decreto 1290 del 21 de mayo de 2003.....	76
Decreto 1291 del 21 de mayo de 2003.....	76
Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003.....	77
Decreto 1293 del 21 de mayo de 2003.....	77
Decreto 1300 del 23 de mayo de 2003.....	78
C.1.2 Créditos, Subsidios y financiación	
Decreto 1031 del 20 de junio de 1994.....	78
Decreto 1226 del 6 de mayo de 1997.....	81

II. Proyectos de Ley	
A.1 Archivados	
Ponencia para primer debate del proyectos de ley 183 de 1999 Cámara.....	82
Texto definitivo al proyecto de Ley 183 de Cámara y 200 de Cámara.....	83
Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 240 de 2000 Cámara.....	84
Articulado al proyecto de Ley 240 de 2000 Cámara.....	84
Exposición de motivos al proyecto de Ley número 097 de 2002 Cámara.....	86
Acta de presentación al proyecto de Ley 097 de 2002 Cámara.....	86
III. Legislación extranjera	
A. Constitucional	
Constitución de Bolivia del 6 de febrero de 1995.....	90
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	91
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.....	96
B. Legal	
Bolivia. Ley 1715 del 28 de agosto de 2002.....	98
México. Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.....	102
Venezuela. Decreto con fuerza de ley de tierra y desarrollo Agrario.....	104
IV. Bibliografía Analizada	
Aylwín José. “El Acceso de Indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos”. Volumen II. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL, 2002.....	106
Balcazar Álvaro. “Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 y 2002. Revista de economía institucional, Volumen 4 Número 9, Bogotá, 2003.....	110
Balcazar Álvaro. “Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino a la modernización Agropecuaria”. CEGA – Misión Rural, 1998.....	111
Balcazar Álvaro, Nelson López, Martha Lucia Orozco y Margarita Vega. “Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en Reforma Agraria. Serie desarrollo productivo. CEPAL, 2001.....	117
Barkin David. “Ruralidades, campesinos, Globalizaciones”. Documento en Internet. 2002.....	119
Bonal Phillipe, Marie Bosc y Mario Díaz. “Multifuncionalidad de la agricultura y nueva Ruralidad. 2003.....	120
Díaz Callejas Apolinar. “Colombia: La cuestión agraria”. Documento en Internet 1986.....	123
Díaz Callejas Apolinar. “Aspectos políticos de la reforma agraria: el caso de Colombia 1986.....	125
Fajardo Montaña Darío. “Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural. Cuadernos Tierra y Justicia, No. 1. Bogotá: ILSA, 2002.....	130
Fajardo Montaña Darío. Reforma Agraria en la solución de conflictos armados. Documento en Internet. 1998.....	139
González Posso Darío. “Problema Agrario y cultivos ilícitos”. Documento en Internet. 1999.....	142
Ibáñez Ana María. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”. Documento en Internet. 2004.....	146
Kalmanovitz Salomón. “Patrones de desarrollo y fuentes de crecimiento de la Agricultura”. Borradores de Economía, 2004.....	148
Misión Rural. “De la crisis a la convivencia: Propuestas para el desarrollo rural”.	

Misión Rural. 1998.....	149
Molano Bravo Alfredo. “Desplazados y Problema agrario”. VIII Foro Nacional: “Paz, Democracia desarrollo. 1996.....	152
Mondragón Hector. “Colombia: o Reforma Agraria o Mercado de Tierras”. LRAN. 2002.....	154
Mora Jorge, Jose Maria Sumís. “Desarrollo Rural: Nuevos retos y perspectivas. FODEPAL. 2003.....	157
Organización Internacional del Trabajo(OIT). “Un desarrollo agrícola sostenible en Una economía mundializada. OIT”. 2000.....	161
Organizaciones Campesinas. “Reforma Agraria: Fundamental para la Paz”. CHODES Colombia. 2001.....	162
Perry Santiago. “El impacto de las reformas estructurales en la agricultura Colombiana. CEPAL. 2001.....	165
Posada Reyes Alejandro. “La violencia y el problema agrario”. Biblioteca Luis Angel Arango. Bogotá, 2000.....	171
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). “Propuestas en el tema rural para la Negociación del conflicto armado en Colombia. 1998.....	172
Tejo Pedro (Comp.). “Mercado de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una Realidad incompleta. CEPAL. 2003.....	177
Banco Mundial. “Colombia: Una política de tierras en transición”. Universidad de los Andes. 2004.....	177

V. Artículos de periódicos y revistas

A. Revistas

Reforma Agraria: una ilusión que resultó un fracaso. Revista Credencial, noviembre de 1999.....	180
Narcotraficantes poseen el 48 por ciento de las tierras más productivas. Revista Semana, 2 de septiembre de 2003.....	181
Los señores de las tierras. Revista Semana, 28 de mayo de 2004.....	183
Cultivos de uso ilícito y reforma agraria. Revista Semana, 18 de junio de 2004.....	185
La agenda interna: bifurcación de caminos para el sector rural. Revista Portafolio, 23 de Agosto de 2004.....	186

CONTENIDO

I. Normatividad

A. Constitucional

A.1 Vigente

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
7 de julio de 1991.	<p>Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</p> <p>Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p> <p>Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. (Documento 1)</p>

B. Legal

B.1 Vigentes

B.1.1 Acceso a la Tierra.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 101 del 23 de diciembre de 1993	<p>Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero</p> <p>Artículo 2. Liberación del comercio agropecuario y pesquero. El Gobierno Nacional podrá, mediante tratados o convenios que serán sometidos a la aprobación del Congreso, obligarse sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional, a la liberación gradual y selectiva de bienes agrícolas, pecuarios y pesqueros, sus insumos y productos derivados.</p> <p>Parágrafo. Si en los Tratados Multilaterales, Subregionales o Bilaterales se permite el desarrollo de concesiones en el sector agropecuario como resultado de posteriores</p>

negociaciones o como desarrollo de actividades realizadas por organismos comunitarios o regionales, dichas concesiones deberán ser sometidas al concepto de la Comisión Nacional Agropecuaria a que hace referencia el Capítulo XII de la presente Ley.

Artículo 3. Especial protección del estado a la producción de alimentos. Salvo las previsiones contempladas en el artículo anterior, el Gobierno Nacional establecerá tarifas arancelarias, mecanismos paraarancelarios o sistemas compensatorios, con el fin de que en la importación de bienes agropecuarios y pesqueros se garantice la adecuada protección a la producción nacional.

Artículo 4. Tributos aplicables frente a competencia desleal. Los subsidios regulares cuantificables, mediante los cuales otros países estimulan la producción y exportación de productos de origen agropecuario y pesquero, y que se traduzcan en competencia desleal para los productos nacionales, deberán ser neutralizados a través de mecanismos como derechos compensatorios, valor mínimo de aforo aduanero, precios de referencia o restricciones paraarancelarias. Igualmente, deberán tenerse en cuenta las reducciones de costos de producción resultantes de la no adhesión de otros países a convenios internacionales relacionados con las condiciones laborales, así como otras reducciones artificiales de costos o precios, incluyendo el "dumping". Estas medidas compensatorias se aplicarán en concordancia con los procedimientos establecidos en los convenios internacionales vigentes.

Artículo 5. Régimen de salvaguardia. El Gobierno Nacional impondrá medidas de salvaguardia cuando la producción nacional de bienes agropecuarios o pesqueros sufra un perjuicio o cuando exista una amenaza de perjuicio a causa de un incremento significativo de las importaciones o de una caída sustancial de los precios internacionales. La petición de imposición de una medida de esta naturaleza podrá ser presentada por representantes de la producción doméstica. El Consejo Superior de Comercio Exterior decidirá los casos en que esta salvaguardia deba aplicarse.

Artículo 6. En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural.

Artículo 7. Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

Parágrafo. La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo.

Artículo 8. La Comisión de Regulación Energética establecerá subsidios preferenciales de energía eléctrica para los productores del sector agropecuario y pesquero.

	<p>Artículo 9. Cuando las normas municipales sobre el uso de la tierra no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares.</p> <p>Parágrafo. Para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias dentro de los porcentajes mínimo y máximo previstos en el artículo 8o. de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor.</p> <p>Artículo 10. Adiciónese el artículo 8o. de la Ley 44 de 1990 con el siguiente parágrafo: "Parágrafo. Cuando se trate de predios rurales, el concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, sobre el ajuste anual de los avalúos catastrales deberá estar antecedido por el concepto del Ministerio de Agricultura sobre la existencia de las circunstancias contempladas en el artículo 10 de la presente Ley, si ellas se presentasen".</p> <p>Artículo 11. De los recursos que le corresponda a la Nación provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, el Gobierno destinará prioritariamente recursos suficientes para la reactivación y el desarrollo sostenido del sector agropecuario y pesquero. (Documento 2)</p>
Ley 160, del 3 de agosto de 1994	<p>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 2. Crease el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.</p> <p>Integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino las entidades oficiales y las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que realicen actividades relacionadas con los objetivos señalados en el inciso anterior, y además las organizaciones campesinas. Los organismos integrantes del sistema deberán obrar con arreglo a las políticas gubernamentales.</p> <p>El Gobierno reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.</p> <p>Artículo 3. Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito,</p>

diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -SINTAP participará con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en el proceso de asesoría tecnológica a los campesinos de escasos recursos involucrados en los programas que éste adopte.

Artículo 11. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, creado por la Ley 135 de 1961, continuará funcionando como un establecimiento público descentralizado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura, su domicilio será la ciudad de Santafé de Bogotá y tendrá duración indefinida.

Cumplidos los objetivos señalados para la reforma agraria dentro del término previsto en el artículo 17, el Instituto seguirá atendiendo las restantes funciones previstas en esta Ley y las que le señalen disposiciones posteriores y su vigencia o supresión será determinada por el Gobierno conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.

Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

1. Coordinar, con arreglo a las directrices que señale el Ministerio de Agricultura, las actividades que deben cumplir los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
2. Adelantar una estrecha relación interinstitucional con el subsistema de financiación a fin de apoyar y facilitar el acceso al crédito por los campesinos de escasos recursos, beneficiarios del Subsidio directo para la compra de tierras.
3. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan a través de los mecanismos previstos en los numerales 5o., 6o. y 7o. de este artículo.
4. Administrar el Fondo Nacional Agrario.
5. Prestar asesoría técnica y jurídica a los beneficiarios en los procesos de adquisición de tierras, cuando éstos obren mediante las modalidades de negociación voluntaria, servicios de inmobiliaria y las reuniones de concertación.
6. Establecer servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en los procesos de adquisición de tierras que aquellos promuevan, sin perjuicio de los que presten las sociedades inmobiliarias rurales previstas en el Capítulo V de la presente Ley.
7. Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley.
8. Determinar las Zonas en las cuales deben cumplirse los programas a su cargo y ejecutarlos conforme a los procedimientos respectivos.
9. Realizar directamente programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen en la forma prevista en el Capítulo VI de esta Ley, para redistribuirlas en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, los minifundistas, comunidades indígenas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a los habitantes de

regiones afectadas por calamidades públicas, mujeres campesinas jefes de hogar, o solas por causa de violencia, abandono o viudez y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.

10. Ordenar y adelantar la expropiación de los predios y mejoras de propiedad privada, o las que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, cuando realice directamente el procedimiento de adquisición previsto en el Capítulo VI de la presente Ley.

11. Promover la acción de las entidades públicas que prestan servicios de capacitación, asistencia técnica agrícola, empresarial, adecuación de tierras, vías, servicios públicos y otros necesarios para lograr el desarrollo rural campesino, como una estrategia orientada a transformar las condiciones de producción de los campesinos.

12. Ejecutar programas de apoyo a la gestión empresarial rural dirigidos a los beneficiarios de esta Ley, a fin de habilitarlos para recibir los servicios de que trata el numeral anterior.

13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

14. Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado.

15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

16. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares. También podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el artículo 48 de la presente Ley.

17. Cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales.

18. Estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades.

19. Cofinanciar con las entidades territoriales programas de titulación de baldíos nacionales, cuando les delegue esa función conforme a las disposiciones de la presente Ley.

20. Autorizar, en casos especiales que reglamentará la Junta Directiva, la iniciación de los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia o cuando habiendo obtenido el propietario sentencia judicial favorable y definitiva no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores u ocupantes, o si persistieren las perturbaciones a la propiedad en cualquier forma.

21. Autorizar la adjudicación de tierras en favor de los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren que sus ingresos provienen principalmente de las actividades propias de la respectiva profesión. La Junta Directiva determinará mediante reglamentos los requisitos y obligaciones de los beneficiarios, las condiciones de pago y el régimen de adjudicación de las unidades agrícolas correspondientes.

Los adjudicatarios sólo tendrán derecho a un subsidio equivalente al setenta por ciento

(70%) del que se otorgue a los campesinos cuando hagan parte de una parcelación y residan en ella y se obliguen a prestar asistencia técnica gratuita durante cinco (5) años a los parceleros socios de las Cooperativas que se constituyan dentro de la parcelación respectiva. Cuando las adjudicaciones no hagan parte de parcelaciones en las cuales participen pequeños propietarios, no tendrán derecho a subsidio.

Para la selección de los profesionales o técnicos, que deberá efectuarse mediante concurso de aptitudes que reglamente la Junta Directiva, el Instituto solicitará una relación de inscritos a las asociaciones gremiales de carácter nacional, dando preferencia a quienes se hallen vinculados a la región de ubicación del predio objeto de adjudicación.

Artículo 28. El INCORA establecerá servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en los procesos de adquisición de tierras que aquéllos promuevan, para facilitar su enajenación en cumplimiento de los programas de reforma agraria. En tal virtud, los propietarios podrán solicitar la inscripción en las oficinas regionales del Instituto de los predios que ofrezcan voluntariamente y se procederá en la forma señalada en el artículo anterior para determinar su aptitud y las condiciones generales de la venta.

El Instituto dará a conocer a los campesinos inscritos en las Regionales los predios que sean ofrecidos en venta por los particulares, así como las condiciones de negociación propuestas.

Las sociedades inmobiliarias rurales legalmente constituidas, podrán ofrecer en venta a los campesinos o al Instituto los predios que hayan recibido para tal fin por parte de sus propietarios, los cuales deberán ajustarse a los requisitos o exigencias mínimas que aquél hubiere establecido, para lo cual deberán adjuntar el avalúo efectuado por personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas para ello, conjuntamente con los documentos que acrediten la propiedad y demás que sean pertinentes. La propuesta de enajenación no obliga al Instituto frente a la sociedad inmobiliaria ni respecto de terceros interesados.

Artículo 31. Son motivos de interés social y de utilidad pública para la adquisición y expropiación de bienes rurales de propiedad privada, o los que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público los definidos en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1o. de la presente Ley.

En consecuencia, podrá el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adquirir mediante negociación directa tierras o mejoras, o decretar su expropiación, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta Ley, en los siguientes casos:

1. Para las comunidades indígenas que no las pasean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.
2. En beneficio de las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas especiales para tal fin.
3. Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico.

El INCORA adelantará los respectivos programas de adquisición de tierras y mejoras en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas al régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ecológico, o las situadas en las áreas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales.

4. Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes, sin afectar las reservas de recursos forestales.

5. Para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando no hubiere acuerdo de negociación entre los campesinos y los propietarios, o en las reuniones de concertación, en los casos que determine la Junta Directiva.

Artículo 33. Si el propietario no acepta expresamente la oferta de compra o se presumiere su rechazo de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, se entenderá agotado el procedimiento de negociación directa y se adelantarán los trámites para la expropiación, de la siguiente manera:

1. El Gerente General del Instituto, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él.

Esta resolución será notificada en la forma prevista por los artículos 44 a 48 del Código Contencioso Administrativo. Contra la providencia que ordena la expropiación sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los 5 días hábiles siguientes al surtimiento de la notificación. Transcurrido un mes sin que el Instituto hubiere resuelto el recurso, o presentare demanda de expropiación, se entenderá negada la reposición, quedará ejecutoriado el acto recurrido y, en consecuencia, no será procedente pronunciamiento alguno sobre la materia objeto del recurso.

Podrá impugnarse la legalidad del acto que ordena adelantar la expropiación dentro del proceso que se tramite con arreglo al procedimiento que la presente Ley establece.

2. Ejecutoriada la resolución de expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes el Instituto presentará la demanda correspondiente ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el inmueble.

Si el Instituto no presentare la demanda dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la resolución de expropiación, caducará la acción.

A la demanda deberán acompañarse, además de los anexos previstos por la ley, la resolución de expropiación y sus constancias de notificación; el avalúo comercial del predio y copia auténtica de los documentos que acrediten haberse surtido el procedimiento de negociación directa.

Cuando se demande la expropiación de la porción de un predio, a la demanda deberá acompañarse la descripción por sus linderos y cabida de la parte del inmueble que se pretende expropiar, y un plano elaborado por el Instituto del globo de mayor extensión,

dentro del cual se precise la porción afectada por el decreto de expropiación.

En lo demás, la demanda deberá reunir los requisitos establecidos en los artículos 75 a 79, 81 y 451 del Código de Procedimiento Civil.

3. En el auto admisorio de la demanda el Tribunal decidirá definitivamente sobre la competencia para conocer del proceso y si advierte que no es competente rechazará in limine la demanda y ordenará la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

Así mismo, al momento de resolver sobre la admisión de la demanda el Tribunal examinará si concurre alguna de las circunstancias de que tratan los numerales 6o., 7o. y 9o. del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, y si encontrare establecida alguna, procederá de la manera siguiente:

a) En los eventos previstos por los numerales 6o. y 7o. del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, señalará las pruebas faltantes sobre la calidad del citado o citados, o los defectos de que adolezca la demanda, para que la entidad demandante los aporte o subsane, según sea el caso, en el término de 5 días, y si no lo hiciera la rechazará y ordenará la devolución de los anexos sin necesidad de desglose;

b) En el caso previsto por el numeral 9o. del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, se seguirá el procedimiento establecido por el artículo 83 del mismo código, sin perjuicio de aplicación al procedimiento de expropiación de lo dispuesto por el artículo 401 del citado estatuto procesal.

Contra el auto admisorio de la demanda o contra el que la inadmita o rechace procederá únicamente el recurso de reposición.

4. La demanda se notificará a los demandados determinados y conocidos por el procedimiento previsto por el inciso 2o. del artículo 452 del Código de Procedimiento civil.

Para notificar a terceros indeterminados que se crean con derecho sobre el bien objeto de la expropiación, en el auto admisorio de la demanda se ordenará su emplazamiento mediante edicto que se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación en la región donde se encuentre el bien, para que comparezcan al proceso a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación, transcurridos los cuales se entenderán surtido el emplazamiento de las personas indeterminadas a las que se les designará curador ad litem, quien ejercerá el cargo hasta la terminación del proceso, siendo de forzosa aceptación.

El edicto deberá expresar, además del hecho de la expropiación demandada por el Instituto, la identificación del bien, el llamamiento de quienes se crean con derecho para concurrir al proceso y el plazo para hacerlo. El edicto se fijará por el término de cinco días en un lugar visible de la secretaría del mismo Tribunal.

Las personas que concurran al proceso en virtud del emplazamiento podrán proponer los incidentes de excepción previa e impugnación de que trata la presente Ley, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que aquél quede surtido. Las que se presenten posteriormente, tomarán el proceso en el estado en que lo encuentren.

De la demanda se dará traslado al demandado por diez (10) días para que proponga los

incidentes de excepción previa e impugnación de que trata la presente Ley.

5. Sin perjuicio de la impugnación de que trata el numeral 8o. del presente artículo, en el proceso de expropiación no será admisible ninguna excepción perentoria o previa, salvo la de inexistencia, incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado, la cual deberá proponerse por escrito separado dentro del término del traslado de la demanda y se tramitará como incidente, conforme al procedimiento establecido por los artículos 135 a 139 del Código de Procedimiento Civil, salvo que el Instituto al reformar la demanda, subsane el defecto, en cuyo caso el Tribunal mediante auto dará por terminado el incidente y ordenará proseguir el proceso sin lugar a nuevo traslado.

No podrán ser alegadas como causal de nulidad las circunstancias de que tratan los numerales 1o., 2o., 6o., 7o. y 9o. del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, si el demandado no hubiere interpuesto contra el auto admisorio de la demanda recurso de reposición, en que hubiere alegado la concurrencia de alguna de ellas. Tampoco podrán alegarse como causal de nulidad los hechos que constituyen las excepciones previas a que se refieren los numerales 4o. y 5o. del artículo 97 del mismo Código, si no hubiere sido propuesta en la oportunidad de que trata el inciso precedente. En todo caso, el Tribunal antes de dictar sentencia deberá subsanar todos los vicios que advierta en el respectivo proceso para precaver cualquier nulidad y evitar que el proceso concluya con sentencia inhibitoria.

En caso de que prospere el recurso de reposición interpuesto por el demandado contra el auto admisorio de la demanda, respecto a lo resuelto sobre las circunstancias de que tratan los numerales 6o., 7o. y 9o. del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, el Tribunal declarará inadmisibles la demanda y procederá como se indica en el inciso 2o. del numeral 8o. del presente artículo, y si el Instituto subsana los defectos dentro del término previsto, la admitirá mediante auto que no es susceptible de ningún recurso sin que haya lugar a nuevo traslado; en caso contrario la rechazará.

6. Si el demandado se allanare a la expropiación dentro del término del traslado de la demanda, podrá solicitar al Tribunal que se le autorice hacer uso del derecho de exclusión, conforme a las reglas de la presente Ley. En tal caso el Tribunal reconocerá al solicitante el derecho de exclusión sobre la porción del predio indicado en la demanda y dictará de plano sentencia, en la que decretará la expropiación del resto del inmueble sin condenar en costas al demandado.

7. El Instituto, por razones de apremio y urgencia tendientes a asegurar la satisfacción y prevalencia del interés público o social, previa calificación de las mismas por la Junta Directiva, podrá solicitar al Tribunal que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada al Instituto del inmueble cuya expropiación se demanda, si acreditare haber consignado a órdenes del respectivo Tribunal, en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, una suma equivalente al 30% del avalúo comercial practicado en la etapa de negociación directa, y acompañar al escrito de la demanda los títulos de garantía del pago del saldo del valor del bien, conforme al mismo avalúo.

Cuando se trate de un predio cuyo valor no exceda de 500 salarios mínimos mensuales, el Instituto deberá acreditar la consignación a órdenes del Tribunal de una suma equivalente al 100% del valor del bien, conforme al avalúo practicado en la etapa de negociación directa.

Dentro del término del traslado de la demanda, el demandado podrá solicitar la fijación de los plazos de que trata el inciso 2o. del numeral 14 del presente artículo, a menos que el Instituto lo haya hecho en la demanda.

8. Dentro del término del traslado de la demanda y mediante incidente que se tramitará en la forma indicada por el Capítulo 1o. del Título 11 del Libro 2o. del Código de Procedimiento Civil, podrá el demandado oponerse a la expropiación e impugnar la legalidad, invocando contra la resolución que la decretó la acción de nulidad establecida por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. El escrito que proponga el incidente deberá contener la expresión de lo que se impugna, los hechos u omisiones que sirvan de fundamento a la impugnación, la indicación de las normas violadas y la explicación clara y precisa del concepto de su violación.

Los vicios de forma del acto impugnado no serán alegables como causal de nulidad si no se hubieren invocado en el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de expropiación en la vía gubernativa.

No será admisible y el Tribunal rechazará el plano, la impugnación o el control de legalidad, de las razones de conveniencia y oportunidad de la expropiación.

9. En el incidente de impugnación el Tribunal rechazará in limine toda prueba que no tienda, directa o inequívocamente, a demostrar la nulidad de la resolución que decretó la expropiación, por violación de la legalidad objetiva.

El término probatorio será de diez (10) días, si hubiere pruebas que practicar que no hayan sido aportadas con el escrito de impugnación; únicamente podrá ser prorrogado por diez (10) días más para la práctica de pruebas decretadas de oficio.

Las pruebas que se practiquen mediante comisionado, tendrán prioridad sobre cualquier otra diligencia. El juez comisionado que dilatare la práctica de una prueba en un juicio de expropiación incurrirá en causal de mala conducta que será sancionada con la destitución.

10. Vencido el término probatorio, se ordenará dar un traslado común por tres días a las partes para que formulen sus alegatos por escrito, al término del cual el proceso entrará al despacho para sentencia.

Si no hubieren pruebas que practicar, el traslado para alegar será de tres (3) días, en cuyo caso el magistrado sustanciador dispondrá de diez (10) días, contados a partir del vencimiento del traslado, para registrar el proyecto de sentencia.

11. El proyecto de sentencia que decida la impugnación deberá ser registrado dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispongan las partes para alegar. Precluido el término para registrar el proyecto sin que el Magistrado Sustanciador lo hubiere hecho, y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, el proceso pasará al magistrado siguiente para que en el término de cinco (5) días registre el proyecto de sentencia.

12. Registrado el proyecto de sentencia, el Tribunal dispondrá de veinte (20) días para decidir sobre la legalidad del acto impugnado y dictará sentencia.

En caso de que la impugnación sea decidida favorablemente al impugnante, el Tribunal dictará sentencia en la que declarará la nulidad del acto administrativo expropiatorio, se abstendrá de decidir sobre la expropiación y ordenará la devolución y desglose de todos los documentos del Instituto para que dentro de los veinte (20) días siguientes, reinicie la actuación a partir de la ocurrencia de los hechos o circunstancias que hubieren viciado la legalidad del acto administrativo que decretó la expropiación, si ello fuere posible.

El Tribunal, al momento de resolver el incidente de impugnación, deberá decidir simultáneamente sobre las excepciones previas de que tratan los numerales 4o. y 5o. del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, si hubieren sido propuestas. Precluida la oportunidad para intentar los incidentes de excepción previa e impugnación sin que el demandado hubiere propuesto alguno de ellos, o mediare su rechazo, o hubiere vencido el término para decidir, el Tribunal dictará sentencia, y si ordena la expropiación, decretará el avalúo del predio y procederá conforme a lo dispuesto por el artículo 454 del Código de Procedimiento Civil.

La sentencia que ordene la expropiación, una vez en firme producirá efectos "erga omnes" y el Tribunal ordenará su protocolización en una notaría y su inscripción en el competente registro. Constituirá causal de mala conducta del Magistrado Sustanciador, o de los magistrados del Tribunal y del Consejo de Estado, según sea el caso, que será sancionada con la destitución, la inobservancia de los términos preclusivos establecidos por la presente Ley para surtir y decidir los incidentes y para dictar sentencia, y para decidir la apelación que contra ésta se interponga.

Para que puedan cumplirse los términos establecidos por la presente Ley en los procesos de expropiación y de extinción del dominio de tierras incultas, los procesos respectivos se tramitarán con preferencia absoluta sobre cualquier otro proceso contencioso administrativo que esté en conocimiento de los jueces o magistrados, de modo que no pueda argüirse por parte de éstos para justificar la mora en proferir las providencias correspondientes, la congestión en sus despachos judiciales.

13. Las providencias del proceso de expropiación son únicamente susceptibles del recurso de reposición, con excepción de la sentencia, del auto que deniegue la apertura a prueba o la práctica de alguna que haya sido pedida oportunamente y del auto que resuelva la liquidación de condenas, que serán apelables ante el Consejo de Estado, sin perjuicio de la consulta de que trata el artículo 184 del Código de lo Contencioso Administrativo.

La sentencia que deniegue la expropiación o se abstenga de decretarla es apelable en el efecto suspensivo; la que la decreta, en el devolutivo.

El auto que resuelva la liquidación de condenas será apelable en el efecto diferido pero el recurrente no podrá pedir que se le conceda en el efecto devolutivo. El que deniegue la apertura a prueba de la práctica de alguna que haya sido pedida oportunamente será apelable en el efecto devolutivo.

Contra la sentencia que decida el proceso de expropiación, no procederá el recurso extraordinario de revisión.

14. En la sentencia que resuelva el incidente de impugnación desfavorablemente a las pretensiones del impugnante, invocadas contra la legalidad del acto administrativo al expropiatorio, se ordenará la entrega anticipada del inmueble al Instituto cuando el Instituto lo haya solicitado y acredite haber consignado a órdenes del respectivo Tribunal, en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, una suma igual al último avalúo catastral del inmueble más un 50% o haya constituido póliza de compañía de seguros por el mismo valor, para garantizar el pago de la indemnización. No serán admisibles oposiciones a la entrega anticipada del inmueble por parte del demandado. Las oposiciones de terceros se registrarán por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 456 del Código de Procedimiento Civil.

El Tribunal podrá, a solicitud del Instituto o del demandado, o de tenedores o poseedores que sumariamente acrediten su derecho al momento de la diligencia de entrega material del bien, fijara estos últimos, por una sola vez, plazos para la recolección de las cosechas pendientes y el traslado de maquinarias, bienes muebles y semovientes que se hallaren en el fundo, sin perjuicio de que la diligencia de entrega anticipada se realice.

15. Los peritos que intervengan en el proceso de expropiación serán dos designados dentro de la lista de expertos evaluadores de propiedad inmobiliaria, elaborada por el respectivo Tribunal, cuyos integrantes hayan acreditado, para su inscripción en la lista de auxiliares de la justicia, tener título profesional de ingeniero civil, catastral, agrólogo o geodesta y contar cuando menos con cinco años de experiencia en la realización de avalúos de bienes inmuebles rurales.

Los peritos estimarán el valor de la cosa expropiada, con especificación discriminada del valor de la tierra y de las mejoras introducidas en el predio, y separadamente determinarán la parte de la indemnización que corresponda a favor de los distintos interesados, de manera que con cargo al valor del bien expropiado, sean indemnizados en la proporción que les corresponda los titulares de derechos reales, tenedores y poseedores a quienes conforme a la ley les asista el derecho a una compensación remuneratoria por razón de la expropiación.

En lo no previsto se aplicarán para el avalúo y la entrega de los bienes las reglas del artículo 456 del Código de Procedimiento Civil

16. Para determinar el monto de la indemnización el Tribunal tendrá en cuenta el valor de los bienes expropiados como equivalente a la compensación remuneratoria del demandado por todo concepto.

17. Si el Tribunal negare la expropiación, o el Consejo de Estado revocare la sentencia que la decretó, se ordenará poner de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, si esto fuere posible, cuando se hubiere efectuado entrega anticipada de los mismos, y condenará al Instituto a pagar todos los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega, descontando el valor de las mejoras necesarias introducidas con posterioridad.

En caso de que la restitución de los bienes no fuere posible, el Tribunal declarará al Instituto incurso en "vía de hecho" y lo condenará in genere a la reparación de todos los perjuicios causados al demandado, incluidos el daño emergente y el lucro cesante,

calculados desde la fecha en que se hubiere efectuado la entrega anticipada del bien, ordenará entregar al demandado la caución y los títulos de garantía que el Instituto hubiere presentado para pedir la medida de entrega anticipada. La liquidación de los perjuicios de que trata el presente numeral se llevará a cabo ante el mismo Tribunal que conoció del proceso, conforme al procedimiento previsto por el Capítulo 2o. del Título 14 del Libro 2 del Código de Procedimiento Civil, y se pagarán según lo establecido por los Artículos 170 a 179 del Código Contencioso Administrativo.

Los beneficiarios de reforma agraria que hayan recibido tierras entregadas por el INCORA, cuya tradición a favor del Instituto no pudiese perfeccionarse, se tendrán como poseedores de buena fe sobre las parcelas que hayan recibido y podrán adquirir el dominio de las mismas, sin consideración a su extensión superficiaria, acogiéndose a los procedimientos previstos en el Decreto 508 de 1974, tras haber ejercido la posesión durante cinco (5) años en los términos y condiciones previstos por el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936.

18. En los aspectos no contemplados en la presente Ley el trámite del proceso de expropiación se adelantará conforme a lo dispuesto por el Título XXIV del Libro 3o. y demás normas del Código de Procedimiento Civil; en lo no previsto en dichas disposiciones se aplicarán las normas del Código Contencioso Administrativo, en cuanto fueren compatibles con el procedimiento aplicable.

Artículo 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:

- a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción,
- b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

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

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar.

Artículo 39. Quienes hubieren adquirido del INCORA Unidades Agrícolas Familiares con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria que en seguida se expresa:

Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto.

Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar.

El Instituto dispone de un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la recepción de la petición, para expedir la autorización correspondiente, transcurridos los cuales, si no se pronunciare, se entenderá que consiente en la propuesta del adjudicatario. Sin perjuicio de la declaratoria de caducidad de la adjudicación, serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención de lo aquí dispuesto y no podrán los Notarios y Registradores otorgar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o la solicitud de autorización al INCORA, junto con la declaración juramentada del adjudicatario, de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo.

En los casos de enajenación de la propiedad, cesión de la posesión o tenencia sobre una Unidad Agrícola Familiar, el adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor del Instituto.

Quienes hayan adquirido el dominio sobre una parcela cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años, deberán informar al Instituto respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que éste haga uso de la primera opción de readquirirlo dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción del escrito que contenga el informe respectivo. Si el INCORA rechazare expresamente la opción, o guardare silencio dentro del plazo establecido para tomarla, el adjudicatario quedará en libertad para disponer de la parcela.

Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas, que traspasen el dominio de Unidades Agrícolas Familiares en favor de terceros, en las que no se acredite haber dado al INCORA el derecho de opción, así como la constancia o prueba de su rechazo expreso o tácito.

Artículo 52. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas

en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.

También será causal de extinción de derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente.

Lo dispuesto en este artículo no se opone a la declaratoria de extinción del dominio cuando, a la fecha en que empiece a regir esta Ley, hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexploración del inmueble, o si dicho término se cumpliera dentro de la vigencia de esta norma.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria tendrá a su cargo adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales según lo previsto en la presente Ley.

Artículo 54. Si por razones de interés social y utilidad pública el Instituto estimare necesario tomar posesión de un fundo o de porciones de éste antes de que se haya fallado el proceso judicial de revisión del procedimiento de extinción del dominio, podrá entonces adelantar la expropiación de la propiedad respectiva. El valor de lo expropiado, que será determinado por avalúo que se diligenciará en la forma prevenida en el artículo 33 de esta Ley, permanecerá en depósito a la orden del Tribunal competente hasta cuando quede ejecutoriada la sentencia.

Si el fallo confirma la resolución acusada, los valores consignados se devolverán al Instituto. Si por el contrario, la revoca o reforma, el juez ordenará entregar al propietario dichos valores más los rendimientos obtenidos por éstos, en la proporción que corresponda.

Artículo 55. Lo cultivado por colonos que no hayan reconocido vínculo de dependencia con el propietario, o autorización de éste, no se tomará en cuenta para los efectos de demostrar la explotación económica de un fundo.

Artículo 56. Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarán de conformidad con el reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva; las no aptas para los programas de que trata esta Ley serán transferidas al municipio en que se hallen ubicadas o a otras entidades del Estado que deban cumplir en ellas actividades específicas señaladas en normas vigentes.

El recibo de estas tierras y su utilización por parte de las entidades indicadas en el inciso precedente serán de obligatorio cumplimiento.

Artículo 57. Para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por la regla sobre extinción del dominio, las extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular, conforme al artículo 53 de esta Ley, se encontraban económicamente explotadas de acuerdo con las disposiciones

de la Ley 200 de 1936 y de la presente Ley, y cumpliendo las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.

En los juicios de revisión que se sigan ante el Consejo de Estado de acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores, la inspección judicial que se practique estará encaminada a verificar el estado de explotación que existía, o el incumplimiento que se estableció de las normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y disposiciones que lo complementan, en la fecha de la diligencia de inspección ocular. Por lo tanto, los peritos dictaminarán, en caso de encontrarse una explotación en el fundo, o un estado de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales o del ambiente ajustado a la ley, si estas situaciones son anteriores o por el contrario posteriores al momento de la inspección ocular que se practicó dentro de las diligencias administrativas de extinción del dominio adelantadas por el Instituto.

Si de la inspección judicial y del dictamen pericial se deduce que la explotación económica, o el estado de conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y de preservación del ambiente son posteriores a la fecha de la diligencia de inspección ocular que practicó el Instituto, el Consejo de Estado no podrá tener en cuenta esas circunstancias para efectos de decidir sobre la revisión del acto administrativo. Pero el valor de las mejoras posteriores que se acrediten, será pagado por el INCORA en la forma que establezca el reglamento.

Artículo 58. Para efectos de lo establecido en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, se considera que hay explotación económicamente cuando ésta se realiza de una manera regular y estable.

Es regular y estable la explotación que al momento de la práctica de la Inspección Ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada, siendo de cargo del propietario la demostración de tales circunstancias.

La simple tala de árboles, con excepción de las explotaciones forestales adelantadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no constituye explotación económica.

Artículo 59. Será causal de extinción del derecho de dominio la explotación que se adelante con violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las relacionadas con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes.

Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.

Artículo 66. A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este estatuto. El INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación.

El INCORA cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras en la región o municipio, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes y vías de comunicación de las zonas correspondientes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región.

Artículo 71. No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario en el Capítulo XIII de la presente Ley. Para determinar la prohibición contenida en esta norma, en el caso de las sociedades deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando éstos superen el patrimonio neto de la sociedad.

Tampoco podrán titularse tierras baldías a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.

Artículo 76. Podrá también el Instituto, con la aprobación del Gobierno, constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter por virtud de la reversión o la extinción del derecho de dominio, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación y de aprovechamiento, en las cuales se aplicarán, de manera general, las normas de adjudicación de baldíos que expida la Junta Directiva. Las explotaciones que se adelanten sobre las tierras reservadas con posterioridad a la fecha en que adquieren esta calidad, no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente sino cuando se hayan realizado de conformidad con los reglamentos que dicte el Instituto.

Artículo 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.

Artículo 81. Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente Ley, las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina.

Artículo 82. Previos los estudios correspondientes, el INCORA delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial de las respectivas regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.

Artículo 84. En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos.

En todas las reglamentaciones que expida el Instituto Colombiano de la Reforma

	<p>Agraria relacionadas con los procesos de colonización, se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible, en la respectiva región, y se determinarán, de manera precisa, las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación. (Documento 3)</p>
<p>Ley 793 del 27 de Diciembre de 2002</p>	<p>Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.</p> <p>Artículo 1. Concepto. La extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contra prestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley.</p> <p>Artículo 2. Causales. Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo. 2. El bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita. 3. Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a éstas, o correspondan al objeto del delito. 4. Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito. 5. Los bienes o recursos de que se trate hubieren sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa. 6. Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia lícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia. Se exceptúan de lo dispuesto en el presente numeral, exclusivamente, los casos de títulos que se negocian en centrales de depósito de valores, debidamente acreditadas ante la autoridad competente, siempre y cuando los intermediarios que actúen en ellas, cumplan con las obligaciones de informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos, de conformidad con las normas vigentes. 7. Cuando en cualquier circunstancia no se justifique el origen del bien perseguido en el proceso. <p>Parágrafo 1. El afectado deberá probar a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición.</p> <p>Parágrafo 2. Las actividades ilícitas a las que se refiere el presente artículo son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El delito de enriquecimiento ilícito. 2. Las conductas cometidas, en perjuicio del Tesoro Público, y que correspondan a los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores

	<p>equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva.</p> <p>3. Las que impliquen grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, seguridad pública, administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y proxenetismo.</p> <p>Artículo 3. De los bienes. Para los efectos de la presente ley se entenderá por bienes sujetos a extinción del dominio, todos los que sean susceptibles de valoraciones económicas, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, o aquellos sobre los cuales pueda recaer derecho de propiedad. Igualmente, se entenderá por tales todos los frutos y rendimientos de los mismos.</p> <p>Cuando no resultare posible ubicar, o extinguir el dominio de los bienes determinados sobre los cuales verse la extinción del dominio, al momento de la sentencia, podrá el Juez declarar extinguido el dominio sobre bienes o valores equivalentes del mismo titular. Lo dispuesto en el presente artículo no podría interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exentos de culpa.</p> <p>Artículo 4. De la naturaleza de la acción. La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.</p> <p>Procederá la extinción del derecho de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando dichos bienes correspondan a cualquiera de los eventos previsto en el artículo 2o. (Documento 4)</p>
--	--

B.1.2 Créditos, subsidios y financiación.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 160, del 3 de agosto de 1994	<p>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 4. Los diferentes organismos que integran el Sistema se agruparán en seis subsistemas, con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí. La planificación de los organismos del Sistema deberá considerar las necesidades y los intereses específicos de las mujeres campesinas.</p> <p>Tales subsistemas son:</p>

f) De financiación, coordinado por FINAGRO e integrado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, los intermediarios financieros, bancos y cooperativas de crédito que realicen operaciones de redescuento y que destinen recursos para el financiamiento de los objetivos establecidos en el Sistema.

Artículo 9. El artículo 11 del Decreto 2132 de 1992 quedará así:

Objeto. El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural tendrá como objeto exclusivo cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que sean presentados por las respectivas entidades territoriales, en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la postcosecha, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidios a la vivienda rural, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado.

De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 101 de 1993, los organismos o entidades oficiales nacionales competentes en el respectivo sector de inversión, podrán participar técnica y financieramente en la ejecución de los programas y proyectos de las entidades territoriales que sean objeto de cofinanciación cuando éstos hagan parte de una actividad municipal o departamental.

Artículo 16. El Fondo Nacional Agrario es parte integrante de la inversión social que desarrolla el Estado y lo conforman:

1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación.
2. Los bienes que posea a cualquier título a la fecha de vigencia de la presente Ley.
3. El producto de los empréstitos que el Gobierno o el Instituto contraten con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas en la ley. Los empréstitos que contrate directamente el Instituto gozarán de la garantía de la Nación.
4. Los Bonos Agrarios que el Gobierno Nacional emita y entregue al Fondo para el cumplimiento de los fines de la presente Ley y aquellos cuya autorización se halle en curso a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.
5. Las sumas que reciba en pago de las tierras que enajene y de los servicios que preste mediante remuneración.
6. El producto de las tasas de valorización que recaude de acuerdo con las normas respectivas.
7. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.
8. Los predios rurales que reciba el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó a dicho Instituto.
9. Las propiedades que el Instituto adquiriera a cualquier título.
10. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
11. Los bienes inmuebles rurales vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 60. del Decreto legislativo 1856 de 1989 cuando se

encuentre ejecutoriada la sentencia que ordene su decomiso definitivo.

12. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos.

Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional Agropecuario podrán ser administrados a través de sociedades fiduciarias.

Artículo 17. El Gobierno Nacional asignará y apropiará los recursos suficientes, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto, para adelantar los programas cuatrienales de reforma agraria elaborados por el INCORA, a efectos de que la reforma agraria culmine en un período no mayor de 16 años.

Parágrafo. Con recursos del presupuesto general de la Nación se financiará el valor total de los subsidios que establece la presente Ley.

Artículo 18. A partir de la vigencia de esta Ley, no menos del 70% de las recuperaciones de la cartera de créditos de producción otorgados por el INCORA serán destinados al Fondo Agropecuario de Garantías, para respaldar los créditos otorgados a los beneficiarios de la reforma agraria.

Artículo 19. Los fondos o bienes que ingresen al Fondo Nacional Agrario se considerarán desde ese momento como patrimonio propio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y su destinación no podrá ser cambiada por el Gobierno.

El Instituto podrá transferir o donar parte de sus fondos o bienes en favor de otras entidades de derecho público, cuando delegue en ellas alguna de las atribuciones que se le confieren por la presente Ley.

En caso de liquidación, sus activos pasarán al Ministerio de Agricultura u otra entidad oficial semejante.

Artículo 20. Establécese un subsidio para la compra de tierras en las modalidades y procedimientos que para tal fin se han previsto en esta Ley, como crédito no reembolsable, con cargo al presupuesto del INCORA, que se otorgará por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y a los criterios de elegibilidad que se señalen.

Para establecer la condición de sujetos de la reforma agraria, el Instituto diseñará estrategias de conformidad con las características particulares de la población rural objetivo, según se trate de campesinos que tengan la condición de asalariado rural, minifundistas o tenedores de la tierra, de tal manera que posibiliten la transformación de sus condiciones de producción, a través del desarrollo de programas tendientes a formar pequeños empresarios.

También serán considerados como sujetos de reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente, así como las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias.

Con el propósito de garantizar el desarrollo eficiente de la reforma agraria, el Instituto establecerá los requisitos o exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales

propuestos u ofrecidos en venta en los procesos de adquisición de tierras, y en los que se considerarán, entre otros, los relacionados con el precio de las tierras y mejoras, la clase agrológica, la ubicación geográfica, la disponibilidad de aguas, la altura sobre el nivel del mar, la topografía del terreno, la cercanía a zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables, y las condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región.

El subsidio otorgado a los sujetos de la reforma agraria quedará siempre sometido a la condición resolutoria de que, durante los 12 años siguientes a su otorgamiento, el beneficiario no incumpla con las exigencias y obligaciones previstas en la presente Ley relacionadas con la explotación, transferencia del dominio o posesión y las calidades para ser beneficiario de los programas de dotación de tierras. Cumplida la condición resolutoria y establecida por el Instituto, se hará exigible la devolución del monto del subsidio reajustado a su valor presente.

Artículo 21. El subsidio para la adquisición de tierras a que se refiere este Capítulo será administrado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o a través de la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública.

Autorízase a la Junta Directiva del INCORA para establecer montos diferenciales del subsidio para la adquisición de tierras de acuerdo con las condiciones socio-económicas de los beneficiarios del subsidio. En tal virtud podrán determinarse los siguientes tipos de subsidio:

- a) Del 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar;
- b) Del 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar y un subsidio para la tasa de interés del crédito de tierras, en las condiciones financieras que señale para tal efecto la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Artículo 22. Todo adjudicatario de tierras del INCORA adquiere, por ese solo hecho, el derecho al subsidio. El otorgamiento del subsidio de tierras se hará efectivo cuando se garantice el crédito complementario para culminar la negociación. Las disposiciones que se adopten tendrán en cuenta las siguientes finalidades:

- a) Garantizar los cupos de crédito indispensables para complementar el subsidio;
- b) Establecer una correspondencia entre la regionalización del subsidio y del crédito de tierras;
- c) Asegurar el apoyo y asesoría al beneficiario del subsidio para elaborar la planificación de la explotación, de tal forma que le sirva de instrumento para el acceso al crédito.

Parágrafo. Los beneficiarios del programa de reforma agraria tienen la condición de pequeños productores, para efectos de otorgamiento del subsidio en los créditos de producción a que se refiere el artículo 12 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 23. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecerá una línea especial de redescuento para compra de tierras y créditos de producción de los beneficiarios de la reforma agraria, cuyo margen de redescuento será hasta del 100%,

con plazos no inferiores a doce (12) años incluidos períodos de gracia no inferiores a dos (2) años y condiciones financieras adaptadas a las modalidades de adquisición de tierras reguladas por la presente Ley, a las tasas de interés más favorables del mercado.

Los intereses correspondientes a los períodos de gracia podrán ser capitalizados y diferidos durante el período de pago.

Los créditos de producción en sus distintas fases, los de adquisición y adecuación de tierras que soliciten los beneficiarios del INCORA, podrán ser respaldados por el Fondo Agropecuario de Garantías.

Artículo 24. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.

Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 25. Los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al INCORA el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, o si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria. La autorización para la enajenación solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria y en ningún caso se permitirá el arrendamiento de la unidad agrícola familiar.

En las escrituras de adquisición de predios subsidiados por parte del Estado se anotará esta circunstancia, así como la obligación del propietario de adelantar directamente su explotación, y deberá establecerse una condición resolutoria del subsidio en favor del INCORA por el término de 12 años, cuando ocurran los eventos previstos en el inciso anterior. La Junta Directiva reglamentará lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio bajo condición resolutoria.

Quien transfiera la propiedad, posesión o tenencia de la parcela adquirida mediante subsidio, no podrá ser nuevamente beneficiario de los programas de Reforma Agraria. El nuevo adquirente o cesionario será considerado poseedor de mala fe y en

	<p>consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido en el predio.</p> <p>El subsidio de tierras previsto en este Capítulo no es incompatible con otra clase de subsidios que en favor de los campesinos de escasos recursos se establezcan.</p> <p>Parágrafo. Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio o la posesión de predios adquiridos con subsidio en las que no se protocolice la autorización expresa y escrita del INCORA para llevar a cabo la enajenación, dentro del término previsto en este artículo.</p> <p>Serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención a lo aquí dispuesto.</p> <p>Artículo 26. Establecido por el Instituto que el solicitante reúne los requisitos exigidos y que en consecuencia puede ser beneficiario del subsidio para la adquisición de un inmueble rural, una vez perfeccionado el acuerdo de negociación del predio respectivo entre los campesinos y el propietario, o aceptada la oferta de compra formulada por el INCORA, o inscrita la sentencia de expropiación y recibido el predio por el Instituto, según el caso, se expedirá la certificación que le permita diligenciar el otorgamiento del crédito ante la entidad financiera correspondiente.</p> <p>Artículo 77. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y demás entidades financieras no podrán otorgar créditos a ocupantes de terrenos baldíos que se encuentren dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, o de reservas para explotaciones petroleras o mineras, según lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente y los Códigos de Petróleos y de Minas. (Documento 3)</p>
--	---

B.1.3 Servicios sociales e infraestructura.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 160, del 3 de agosto de 1994.	<p>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 68. Podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revertirán al dominio de la Nación.</p> <p>Las adjudicaciones de terrenos baldíos podrán comprender a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley, y en aquéllas deberá establecerse la reversión del baldío en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas en el</p>

	<p>respectivo contrato de explotación de baldíos. La Junta Directiva señalará los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas a que se refiere este inciso, las condiciones para la celebración de los contratos, las obligaciones de los adjudicatarios y la extensión adjudicable, medida en Unidades Agrícolas Familiares. (Documento 3)</p>
--	---

B.2 No Vigentes

B.2.1 Propiedad de la tierra

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 200, de 19 de diciembre de 1936	<p>Artículo 1. Se presume que no son baldíos sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste.</p> <p>Artículo 2. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior.</p> <p>Artículo 3. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso publico.</p> <p>Artículo 4. Las disposiciones de la presente Ley se refieren exclusivamente a la propiedad territorial superficiaria, y no tienen aplicación ninguna respecto del subsuelo.</p> <p>Artículo 5. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en El artículo 1 de esta Ley, durante diez años continuos. La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios: 1. Los que tengan una cabida total inferior a trescientas (300) hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario. 2. Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad.</p> <p>Artículo 6. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial urbana, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a esta Ley, en que consten tradiciones de dominio, por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Las otras disposiciones de esta Ley no se aplican a la propiedad urbana.</p>

	<p>Artículo 7. El Gobierno declarará, con conocimiento de causa, al tenor del artículo 12,3 del Código Judicial Las providencias que dicte el Gobierno de acuerdo con lo prescrito en este artículo, no son revisables por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; pero el interesado podrá pedir su revisión ante el Organo Judicial, en juicio ordinario, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la resolución administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo Y de la Ley 53 de 1909. Sin embargo, la resolución quedará en suspenso durante dicho término, vencido el cual producirá todos sus efectos, salvo que el interesado hubiere demandado su revisión ante el Organo Judicial, caso en el cual continuará la suspensión hasta que se decida la controversia por sentencia definitiva. De estas controversias conocerá la Sala Civil de única instancia de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Parágrafo. Transcurridos los seis meses de que trata este artículo, sin que el interesado haya hecho uso del derecho de demandar la revisión de la resolución, o ejecutoriada la sentencia que se pronuncie en el juicio ordinario respectivo, y ésta fuere favorable a la Nación, quedan vencidos los plazos pendientes de las obligaciones hipotecarias que graven las tierras que ingresan al dominio del Estado, prescribiendo la correspondiente acción en el término de noventa días, contados desde la fecha en que la resolución o la sentencia respectiva, en su caso, queden en firme. Hecha efectiva la obligación sobre las tierras en referencia, el Estado queda subrogado en los derechos del acreedor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2453 del Código Civil. Por el solo hecho de haberse subrogado el Estado en los derechos del acreedor hipotecario, el deudor no queda incapacitado para desempeñar empleos de manejo. (Documento 5)</p>
Ley 135 de 1961	<p>Artículo 1. Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta ley tiene por objeto:</p> <p>Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.</p> <p>Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.</p> <p>Tercero. Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.</p> <p>Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.</p> <p>Quinto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, como consecuencia de las</p>

medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

Sexto. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales. Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente ley.

Artículo 2. créase el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica. Autonomía administrativa y patrimonio propio. El Instituto cumplirá las funciones que le encomienda la presente Ley, tendrá duración indefinida y su domicilio será la ciudad de Bogotá.

Artículo 3. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicadas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta ley. Compete igualmente al Instituto, a nombre del Estado, ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo. De la Ley 200 de 1936;

a) Administrar el Fondo Nacional Agrario:

b) Adelantar, directamente o por medio de otras entidades públicas o privadas, un estudio metódico de las distintas zonas del país a fin de obtener todas las informaciones necesarias para orientar su desarrollo económico, especialmente en lo que concierne a la tenencia y explotación de las tierras, uso de las aguas, recuperación de superficies inundables y lucha contra la erosión;

c) Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales;

d) Promover y auxiliar o ejecutar directamente la construcción de las vías necesarias para dar fácil acceso a las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y la de caminos vecinales que comuniquen las zonas de producción agrícola y ganadera con la red de vías existentes;

e) Promover y auxiliar o ejecutar directamente labores de recuperación de tierras, reforestación, avenamiento y regadíos en las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y en aquellas otras donde tales labores faciliten un cambio en la estructura y productividad de la propiedad rústica;

f) Cooperar en la conservación forestal y, especialmente, en la vigilancia de los nacionales, cuyas concesiones y licencias para su explotación continuará otorgando el Ministerio de Agricultura;

g) Hacer dotaciones de tierras en las colonizaciones que con tal objeto adelante o en las tierras de propiedad privada que adquiera con el mismo fin, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, y dar a los cultivadores, directamente o con la cooperación de otras entidades, la ayuda técnica y financiera para su establecimiento en tales tierras, la adecuada explotación de éstas y el transporte y venta de los productos;

h) Realizar concentraciones parcelarias en las zonas de minifundio;

i) Requerir de las entidades correspondientes la prestación de los servicios relacionados

con la vida rural en las zonas donde desarrolle sus actividades; coordinar el funcionamiento de ellos y prestar ayuda económica para su creación y funcionamiento cuando fuere necesario;

j) Promover la formación de las "unidades de acción rural" de que trata esta Ley, y la de cooperativas, entre los propietarios y trabajadores del campo;

k) En general, desarrollar las actividades que directamente se relacionen con los fines enunciados en el artículo primero de la presente ley y por los medios que en ésta se señalan.

Artículo 4. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá delegar en otros organismos de la administración pública o en otros establecimientos públicos funciones de las que le están encomendados, cuando ello le pareciere conveniente para asegurarla mejor ejecución de tales funciones o para impedir la interrupción de servicios o empresas que se hallen actualmente a cargo de organismos distintos. Esta delegación podrá hacerse, igualmente, a favor de las Corporaciones Regionales establecidas por virtud de leyes vigentes, de las que en lo futuro sean creadas por la Ley y de las que se organicen conforme a las disposiciones del presente estatuto. La delegación de las funciones encomendadas al Instituto requiere la aprobación de la Junta Directiva con el voto favorable del Ministro de Agricultura. Por virtud de la delegación que de una de sus funciones haga el Instituto, la entidad delegatoria adquiere las facultades y poderes que en relación con ella le atribuye la presente ley al mismo Instituto y queda sometida a los requisitos y formalidades prescritos para éste. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá, en cualquier momento, resumir las funciones que hubiere delegado con los mismos requisitos que este artículo exige para la delegación. Esta potestad no rige, sin embargo, para aquellos casos en que hubieren mediado estipulaciones contractuales entre el Instituto y la entidad delegatoria; los cuales se regirán por los términos del respectivo contrato.

Artículo 5. El Gobierno designará un comité especial integrado por miembros, de composición política paritaria, para redactar los estatutos, que una vez aprobados por el mismo Gobierno, regirán las actividades del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y las facultades y deberes de sus distintos órganos. Los estatutos podrán ser reformados en cualquier tiempo por la Junta Directiva con la aprobación del Gobierno. Tanto los estatutos como sus reformas se elevarán a escritura pública, tan pronto como reciban la referida aprobación.

Artículo 6. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes actos o contratos del Instituto necesitan para su validez la aprobación del Gobierno Nacional impartida por medio de resolución ejecutiva:

1. La contratación internos o externos con destino al Fondo Nacional Agrario, excepto los de corto plazo se tomen para atender las necesidades corrientes de Tesorería.

2. Las resoluciones que declaren extinguido el dominio sobre tierras de propiedad privada conforme a los artículos 6. y 5. de la Ley 200 de 1936.

3. La Autorización para el establecimiento de las Corporaciones Regionales que se organicen de acuerdo con la presente Ley.

4. Los reglamentos o contratos por virtud de los cuales se autorice la venta, arrendamientos o adjudicación de baldíos en extensiones superiores a las que señala el artículo 29.

5. La delegación de la función relacionada con adjudicaciones ordinarias de baldíos nacionales,

6. las resoluciones sobre expropiación de tierras de propiedad privada.
7. Los demás para los cuales la ley exija expresamente ese requisito.

El periodo de los miembros de la Junta Directiva será de dos años a partir del día en que el Instituto comience a funcionar. La Junta Directiva del Instituto podrá crear, con las formalidades que prescriban sus estatutos, Comités de su seno, y delegar en ellos el estudio y la resolución de materias comprendidas en el radio de sus atribuciones. Los miembros de la Junta que no formen parte de ella por razón del cargo que ocupan tendrán suplentes personales. El Gerente del Instituto será de libre nombramiento remoción del Presidente de la República y su filiación política será diferente a la del Gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. El Gobierno reglamentará esta disposición en lo tocante a la manera como deban elaborarse las listas de candidatos, y señalará las cuatro zonas geográficas que deben estar representadas por los miembros del Congreso, de conformidad con lo arriba prescrito.

Artículo 7. Créase el Consejo Social Agrario como órgano consultivo del Gobierno y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con las siguientes funciones:

- a) Examinar periódicamente en sus sesiones ordinarias, las actividades desarrolladas por el Instituto y formular las observaciones que estime convenientes;
- b) Dirigir al Gobierno y al Instituto recomendaciones acerca de la orientación de la Reforma Agraria, de las zonas a donde deba extenderse la acción del Instituto y de los procedimientos que deben utilizarse;
- c) Absolver las consultas que le formulen el Gobierno y el Instituto;
- d) En general, estudiar la política social agraria del país y proponer las medidas que en relación con ella estime indicadas.

Artículo 8. El Consejo Social Agrario se reunirá en sesiones ordinarias el primero de marzo y el primero de septiembre de cada año bajo la Presidencia del Ministro de Agricultura. Las sesiones ordinarias tendrán cada vez una duración de ocho días útiles, El Gobierno podrá convocar el Consejo a sesiones extraordinarias por el tiempo que él mismo determine para que se ocupe especialmente de las materias que señale el decreto de convocatoria.

Artículo 9. El Consejo Social Agrario estará integrado por los siguientes miembros:

Un representante de las Facultades de Agronomía Un representante de las Facultades de Medicina Veterinaria: Dos economistas Agrarios elegidos por las Facultades de Agronomía, Medicina, Economía: Un representante de las asociaciones de ingenieros Un representante de las asociaciones de Veterinarios; Los Gerentes de los Institutos Especiales de Fomento de la Producción Agrícola; El Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros: Los representantes de las Sociedades de Agricultores; Un representante de personas dedicadas a la explotación forestal; Tres representantes de las Asociaciones de Ganaderos; Seis representantes de los Trabajadores Rurales: Dos representantes de las Cooperativas Agrícolas. Los Ministros del Despacho, los funcionarios técnicos que éstos designen, los Miembros de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y los gerentes de las Corporaciones Regionales podrán tomar parte en las deliberaciones del Consejo con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la manera como se llevará a cabo la elección de los Miembros del Consejo en los casos en que a ello haya lugar.

Artículo 10. Créanse los cargos de Procuradores Agrarios, como delegados del

Procurador General de la Nación, en el número y con las asignaciones que el Gobierno determine oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Los procuradores agrarios serán nombrados por el Procurador General de la Nación, con observancia de las reglas sobre paridad política, para periodos de dos años, y deberán reunir las calidades exigidas para los Fiscales de los Tribunales Superiores.

Artículo 11. Son funciones de los Procuradores Agrarios:

a) Tomar parte como agentes del Ministerio Público las cuales la intervención de dicho Ministerio esté prevista en las leyes vigentes.

b) Solicitar del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o de las entidades en las cuales éste haya delegado las funciones respectivas, que se adelanten las acciones pertinentes para la recuperación de tierras de dominio público indebidamente ocupadas, las reversiones de baldíos y las declaratorias de extinción de dominio de que tratan los artículos 6. y 7. de la 1 Ley 200 de 1936, y representar a la Nación en las diligencias administrativas, judiciales o de policía a que dichas acciones den lugar.

c) Presentar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, solicitudes para juez se estudien y adelanten parcelaciones de tierras o concentraciones parcelarias en los casos que consideren necesarios, y representar a la Nación como agentes del Ministerio Público en los juicios de expropiación a que haya lugar.

d) Intervenir a nombre del Ministerio Público en los conflictos que puedan presentarse entre colonos que pretendan estar ocupando tierras baldías y quien alegue título de propiedad sobre éstas, a fin de coadyuvar en la defensa de los intereses legítimos de tales colonos y salvaguardar los derechos de la nación.

e) Velar porque las adjudicaciones, dotaciones, ventas o arrendamientos de tierras que haga el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se sitúa a las disposiciones de las leyes

f) Dar parte a la Junta Directiva del Instituto al Gobierno y al Consejo Social Agrario de las irregularidades de licencias que puedan presentar en la ejecución de esta ley.

Parágrafo. las atenciones LIC los Procuradores Agrarios a que se refieren los ordinales a), b), d y parte final del ordinal e), de este artículo. se adelantarán de oficio, por orden del Procurador General o a solicitud del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, cuando dichos funcionarios o el Instituto consideren conveniente que aquellos reemplacen en determinadas actuaciones a los agentes del Ministerio Público.

Artículo 12. Forman el Fondo Nacional Agrario:

Las sumas que con destino a él se voten en el Presupuesto Nacional. Anualmente se apropiará una partida no menor de cien millones de pesos (\$100.000.000.00), que el Gobierno debe incluir en el proyecto de presupuesto, sin lo cual éste no será aceptado por la Comisión de Presupuesto, de la Cámara de Representantes. Y El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno o el Instituto contraten con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas en la presente Ley. Los empréstitos que contrate directamente el Instituto de conformidad con las facultades de que para ello queda investido gozarán de la garantía del Estado. Autorízase al Gobierno Nacional para que realice operaciones de crédito externo o interno con destino al Fondo Nacional Agrario. Los contratos que se celebren en desarrollo de esta autorización sólo requieren para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros. V Los Bonos Agrarios que el Gobierno emita y entregue al Fondo para el cumplimiento de los fines de la presente Ley. Los recargos en el impuesto predial que la Ley autorice establecer para ese objeto. El producto de las tasas de valorización que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria pueda recaudar de

acuerdo con las leyes respectivas. Las donaciones y auxilios que le hagan personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras y entidades internacionales. Las sumas o valores que el Instituto reciba en pago de las tierras que enajene y de los servicios que preste mediante remuneración. Las propiedades que el Instituto adquiera a cualquier título.

Artículo 13. Los fondos o bienes que ingresen al Fondo Nacional Agrario se considerarán desde ese momento como patrimonio propio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y su destinación no podrá ser cambiada por el Gobierno.

Artículo 14. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá ceder con el voto favorable del Ministro de Agricultura a las Corporaciones Regionales de Desarrollo los ingresos o bienes de que tratan los numerales 4, 5 y 8 del artículo 14. Podrá igualmente hacer a favor de las mismas entidades asignaciones de fondos y de Bonos Agrarios para el cumplimiento de las funciones que les delegue. Parágrafo. Es entendido que el producto de los recargos en el impuesto predial sólo podrá ser invertido por el Instituto en obras y servicios del Departamento, Intendencia, Comisaría o Corporación Regional donde dichos ingresos se hayan originado.

Artículo 15. El Contralor General de la República ejercerá la vigilancia sobre el manejo de los fondos y bienes del Instituto, por medio de Auditores de su dependencia.

Artículo 16. Los empleados del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o de organismo o entidad delegada, que se apropie en provecho suyo o de un tercero, o en cualquier forma haga uso indebido de los caudales u otros bienes que por razón de sus funciones esté encargado de recaudar o pagar, administrar o guardar, incurrirá en las penas que para los empleados públicos responsables de tales actos, por dolo o culpa, establecen el Código Penal y las leyes que lo adicionan y reforman.

Artículo 17. El desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que por virtud de su ubicación, su posición con respecto a las vías públicas, la extensión y continuidad de sus tierras colonizables u otros factores constituyan también unidades económicas bien determinadas, podrá encomendarse a Corporaciones Regionales de Desarrollo cuya jurisdicción territorial no es necesario que coincida con los límites de los Departamentos y Municipios. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo tendrán las funciones que les delegue el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; pero podrán, además, cumplir aquellas otras que les encomienden las leyes, los establecimientos públicos existentes o los Gobiernos Nacional, Departamental o Municipales, con autorización del Congreso, las Asambleas o los Consejos, según el caso.

}

Artículo 18. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo podrán crearse a iniciativa del Gobierno Nacional, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, de las Asambleas Departamentales y de los Consejos Municipales. Pero, en todo caso, el establecimiento de una nueva Corporación necesita la aprobación de la junta Directiva del Instituto y la del Gobierno Nacional. Por regla general, el Instituto promoverá la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo para el adelantamiento de las colonizaciones artículo desde el punto de vista de su explotación económica, al tenor de lo previsto en el artículo 1 de la ley 200 de 1936 y en el inciso 2. del artículo 29 del Decreto 59 de 1938.

Parágrafo. El Instituto podrá extender la obligación de que trata este artículo a los

	<p>propietarios y poseedores de predios de una extensión menor, a medida de que se halle en capacidad de realizar con respecto a éstos el estudio correspondiente. Esto, sin perjuicio de la facultad que le asiste para exigir del propietario o propietarios de cualquier fundo la información de que trata el inciso 3. del artículo 29 del Decreto 59 de 1938 Tanto la fecha en que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria reglamente esta disposición como aquella en que los propietarios de extensiones menores a las previstas en el inciso primero de este artículo deban cumplir con las obligaciones en él consignadas, serán fijadas por providencia del Gerente del Instituto y ampliamente divulgadas.</p> <p>Artículo 19. El término que tienen los propietarios para solicitar las pruebas a que se refiere el artículo 31 del Decreto 59 de 1938, será de treinta (30) días. Los efectos de la resolución que dicte el Instituto en la que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio, permanecerán en suspenso únicamente durante los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de dicha providencia, a menos que dentro de tal término los interesados soliciten la revisión de ésta ante la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo So. de la Ley 200 de 1936. La demanda de revisión sólo será aceptada por la Corte si a ella se acompaña copia de la relación de que trata el artículo anterior, debidamente firmada, y con la constancia de que fue presentada en tiempo debido. (Documento 6)</p>
--	--

C. Decretos

C.1 Vigentes

C.1.1 Acceso a la tierra.

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto 2663, del 3 de diciembre de 1994	<p>Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.</p> <p>Artículo 1. Competencia. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria administra en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, y en virtud de esa atribución puede adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, conforme a las normas de la Ley 160 de 1994, las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes, las del presente Decreto y los reglamentos que expida la Junta Directiva del Instituto por autorización legal.</p> <p>También corresponde al Incora adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o por incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.</p> <p>Para tales efectos decretará la caducidad de los contratos que celebre, ordenará la reversión de los baldíos adjudicados al dominio de la Nación y revocará directamente las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sin perjuicio de demandar su nulidad, con arreglo a la ley.</p>

	<p>Artículo 4. Personas naturales y jurídicas. Sólo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos por ocupación previa, en favor de personas naturales, empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley y las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2 del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación agrícola o ganadera.</p> <p>Artículo 5. Entidades de derecho público. También podrán adjudicarse terrenos baldíos en favor de entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que, si dentro del término que el Incora señale no se diere cumplimiento al fin previsto, los terrenos adjudicados revertirán, por ese solo hecho, al dominio de la Nación.</p> <p>Artículo 6. Sociedades. Las sociedades de cualquier índole reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos antes señalados, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial que para el efecto determine la Junta Directiva, previa la celebración y cumplimiento del contrato de explotación respectivo. (Documento 7)</p>
<p>Decreto 2665, del 3 de diciembre de 1994</p>	<p>Por el cual se reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales.</p> <p>Artículo 2. Causales de extinción del derecho del dominio. Será procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio o propiedad en los siguientes casos:</p> <p>1. Respecto de los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en las condiciones previstas en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos.</p> <p>Lo dispuesto en este numeral no impide la declaratoria de extinción del derecho de dominio, cuando a la fecha de promulgación de la Ley 160 de 1994 hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexplotación del inmueble, o si ese término se cumpliera dentro de la vigencia de esta norma.</p> <p>Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936.</p> <p>2. Cuando se violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente contempladas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y demás normas pertinentes sobre la materia.</p>

	<p>3. Cuando los propietarios infrinjan las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.</p> <p>4. El previsto en el inciso 2 del artículo 52 de la Ley 160 de 1994.</p> <p>Artículo 5. Áreas que se presumen económicamente explotadas. Se presumen económicamente explotadas, aun cuando se encuentren incultas:</p> <p>a) Las porciones del predio destinadas a la protección de las aguas o los suelos, y las que estuvieren reservadas con una destinación que implique conservación y defensa de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;</p> <p>b) Las áreas del inmueble que se requieran como complemento para un mejor aprovechamiento, o para el ensanche de la respectiva explotación. (Documento 8)</p>
<p>Decreto 2666, del 3 de diciembre de 1994</p>	<p>Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el Incora.</p> <p>Artículo 3. Adquisición directa de tierras por el Incora. Con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en la Ley 160 de 1994, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá adquirir tierras o mejoras rurales mediante negociación directa, o decretar su expropiación, en los siguientes casos:</p> <p>1. Para la adjudicación de tierras en favor de las comunidades indígenas que no las posean; o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente; o para adquirir las tierras o mejoras necesarias, cuando estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.</p> <p>Para el cumplimiento de estos programas el Instituto estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, a efectos de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo.</p> <p>2. En beneficio de las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas especiales para tal fin.</p> <p>Son programas especiales, para los fines de este Decreto, además de los que señale el Gobierno Nacional, los que comprendan a los grupos guerrilleros desmovilizados que conformen los listados de reinsertados que para el efecto posea el Ministerio de Gobierno y estén vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional; las personas de la tercera edad que deseen trabajar en actividades agropecuarias, y las que residan en centros urbanos y hayan sido desplazados del campo involuntariamente, siempre que se ajusten a los criterios de elegibilidad que se establezcan en los reglamentos respectivos.</p> <p>3. Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial, o que sean de interés ambiental, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas a un régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ambiental, o las situadas en los Parques Nacionales Naturales, siempre que hubieren ocupado esos terrenos con anterioridad a la constitución del régimen especial por</p>

la autoridad correspondiente.

El Incora adelantará las respectivas actividades de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, en coordinación y mediante la cofinanciación, cuando se trate de la iniciativa de una entidad territorial, con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente, según lo previsto en los artículos 5° y 31 de la Ley 99 de 1993.

Cuando los dueños de las mejoras tuvieren la condición de sujetos de reforma agraria, el Instituto podrá ofrecerles la oportunidad de reubicación en otros predios que hubiere adquirido, o acceder a la propiedad mediante el procedimiento contemplado en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994, bajo el compromiso de que aporten los recursos recibidos a la solución de tierras que les proponga el Instituto. No habrá lugar, por parte del Incora, a la adquisición de predios y mejoras respecto de quienes reincidieren en la ocupación ilegítima de los terrenos reservados a que se refiere este numeral.

Esta misma disposición se aplicará cuando se trate de programas de saneamiento de resguardos indígenas.

4. Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes. Los programas respectivos se adelantarán sin perjuicio de la protección de los recursos naturales renovables y del ambiente.

5. Para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallaren en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando no hubiere acuerdo bilateral de negociación de predios rurales entre los campesinos y los propietarios, o aquel no surja en las reuniones de concertación que se convocaren para dichos fines. La Junta Directiva determinará los criterios de conveniencia y necesidad para autorizar las negociaciones directas respectivas.

6. Para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no las posean, que se hallaren en predios invadidos, ocupados de hecho, o cuya propiedad esté perturbada un año antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, siempre que los inmuebles respectivos cumplan con las exigencias mínimas de aptitud que determine la Junta Directiva, y los interesados acrediten la calidad de sujetos de reforma agraria, según lo previsto en el numeral 20 del artículo 12 de la citada ley.

7. Para dotar de tierras a hombre y mujeres campesinos de escasos recursos que no las posean, cuando ejerzan el derecho de opción privilegiada de adquisición de los inmuebles rurales de propiedad de intermediarios o entidades financieras, en los casos previstos en el párrafo 1° del artículo 32 y el artículo 73 de la Ley 160 de 1994.

Artículo 18. Area excluible. La exclusión es el derecho de todo propietario que ha recibido oferta de compra de un predio rural por parte del Incora, en desarrollo de los programas de reforma agraria, para reservarse una extensión igual a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares de las determinadas para el predio, si el inmueble excediere de dicha superficie.

El área excluida deberá delimitarse por el Instituto en tal forma que se preserve la unidad física del lote y, en lo posible, se integre con tierras explotables de igual calidad y condiciones a las que corresponden al Instituto en la parte que adquiere.

El derecho de exclusión se ejercerá por una sola vez, de manera expresa, dentro del término legal concedido al propietario para contestar la oferta de compra del inmueble respectivo.

No se concederá el derecho de exclusión, cuando el propietario rechace la oferta de compra, a menos que se allane en oportunidad a las pretensiones de la demanda de expropiación.

Artículo 19. Precio. El precio de la negociación lo constituye el avalúo comercial que para el efecto determine el perito contratado por el Instituto. El precio es único, para todos los efectos legales, pero en la elaboración del avalúo podrá desagregarse el valor que corresponda a las tierras y mejoras.

Artículo 20. Forma de pago. La forma de pago de los predios rurales que se adquieran directamente por el Instituto, conforme al procedimiento contemplado en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, será la siguiente:

- a) El sesenta por ciento (60%) del valor del avalúo comercial en Bonos Agrarios;
- b) El cuarenta por ciento (40%) del valor del avalúo comercial en dinero efectivo.

Las cantidades que deban reconocerse en dinero efectivo se pagarán así: Una tercera parte del valor total, como contado inicial, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la firma de la escritura, salvo que se hubiere determinado por el Instituto otra forma de pago, con ocasión de la celebración por parte éste de un contrato de encargo fiduciario, o de fiducia pública, para tal fin. El saldo lo pagará el Incora en dos (2) contados, con vencimientos a seis (6) y doce (12) meses, los que se contarán a partir de la fecha de pago del contado inicial, pero el Instituto podrá cancelar las sumas respectivas antes de los vencimientos señalados, según las disponibilidades presupuestales.

Los Bonos Agrarios se entregarán al propietario enajenante en la oportunidad que se establezca en el contrato de compra-venta.

Los Bonos Agrarios son títulos de deuda pública, con vencimiento final a cinco (5) años, parcialmente redimibles en cinco (5) vencimientos anuales, iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de su expedición, libremente negociables y sobre los que se causará y pagará semestralmente un interés del 80% de la tasa de incremento del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE para cada período.

Artículo 21. Adquisiciones de mejoras. Cuando se trate exclusivamente de la adquisición de mejoras, la forma y los requisitos para el pago se efectuará conforme al reglamento que para tal fin expida la Junta Directiva del Incora.

Artículo 22. Beneficios tributarios. La utilidad obtenida por la enajenación del inmueble no constituye renta gravable ni ganancia ocasional para el propietario. Los intereses que devenguen los Bonos Agrarios gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios y podrán ser utilizados para el pago de esos impuestos.
(Documento 9)

Decreto
1032, del
20 de
junio de
1995

Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2. Finalidades del procedimiento. De conformidad con el artículo 1 de la Ley 160 de 1994 y con el propósito de promover y facilitar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de quienes reúnan los requisitos y exigencias que se establezcan para obtener el subsidio y el crédito complementario en la adquisición de tierras, los funcionarios del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los hombres y mujeres campesinos, los propietarios de predios rurales, las sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes del mercado de tierras tendrán en cuenta las siguientes finalidades del procedimiento que se regula mediante el presente Decreto;

a) El establecimiento oportuno y eficiente de los servicios de apoyo previstos en la ley, este Decreto y en los reglamentos en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan y asegurar la transparencia, el contenido y la calidad de la información sobre ofertas y demanda de predios rurales, sus características y la condición socio-económica de los aspirantes al subsidio y crédito complementario para la adquisición de tierras.

b) La prestación de asesoría técnica y jurídica a los beneficiarios en los procesos de adquisición de tierras, cuando éstos obren mediante las modalidades de negociación voluntaria con los propietarios, o a través de los servicios que ofrezcan las sociedades inmobiliarias rurales y en las reuniones de concertación;

c) La dinamización de la oferta de tierras, como estrategia de la política de nuevo impulso a la reforma agraria contenida en la ley.

Artículo 6. Reuniones de concertación. El Gerente General del Incora o el Presidente del Comité de Reforma Agraria de que trata el artículo 90 de la Ley 160 de 1994, podrán convocar a reuniones de concertación en las cuales participarán los campesinos interesados en la adquisición de tierras con subsidio y crédito complementario, los propietarios rurales y demás agentes del mercado de tierras que deseen ofrecer en venta los inmuebles que hubieren sido previamente inscritos en el registro regional de predios.

En las reuniones de concertación, los funcionarios del Instituto y quienes integran el Comité de Reforma Agraria examinarán las características de los inmuebles respectivos, las condiciones generales y especiales de la adquisición que se propongan y los documentos que se hubieren aportado en el proceso de negociación voluntaria. El desarrollo y resultados de la reuniones de concertación se consignarán en las actas correspondientes, en las cuales se dejará constancia del contenido de las ofertas de venta que formularen los propietarios y de las propuestas de adquisición que presentaren los campesinos interesados.

Si hubiere acuerdo de negociación de predios rurales, el Instituto verificará su ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias sobre adquisición de tierras para fines de reforma agraria y de los campesinos procederán a adelantar las diligencias relacionadas con el otorgamiento del subsidio y el crédito complementario establecidas en el decreto reglamentario especial sobre la materia.

Cuando no hubiere acuerdo de negociación entre campesinos y propietarios, el acta de la

reunión de concertación donde conste el desacuerdo, será sometida a la consideración de la Junta Directiva del Instituto para que conceptúe sobre la necesidad de convocar a otras reuniones de concertación, donde los interesados propongan otras alternativas de adquisición de predios rurales con subsidio y crédito.

Si a pesar de las alternativas previstas en el inciso anterior persistiere el desacuerdo sobre las condiciones de negociación de predios rurales, el Gerente General del Incora evaluará la necesidad y conveniencia de la adquisición, conforme a las causales, circunstancias o criterios que hubiere establecido mediante reglamento la Junta Directiva, y podrá disponer o no la adquisición de los inmuebles rurales correspondientes con arreglo al procedimiento regulado en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2666 de 1994.

Artículo 7. Agentes del mercado de tierras. Son agentes del mercado de tierras, para los fines del presente Decreto, además de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley y los reglamentos y las sociedades inmobiliarias rurales legalmente constituidas, cuyo objeto social comprenda las actividades previstas en la Ley 160 de 1994 y el presente Decreto, las personas naturales o jurídicas que intervengan para coadyuvar en el desarrollo y el logro de los fines de los procesos de negociación voluntaria regulados en este estatuto.

Las sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes del mercado de tierras podrán ofrecer a los campesinos o al instituto, en las ofertas de enajenación de inmuebles rurales, la elaboración de proyectos de parcelación y otros servicios que sean conexos o complementarios de éstas, siempre que consulten o se adecúen a los objetivos previstos en la Ley 160 de 1994 y sean aceptados por los campesinos interesados o el Incora, según el caso.

Artículo 8. Del procedimiento. Los propietarios de predios rústicos o sus apoderados, los representantes legales de las sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes del mercado de tierras interesados en la enajenación voluntaria de los inmuebles correspondientes a los campesinos o al Instituto, deberán tramitar ante las Gerencias Regionales del Incora su inscripción previa en el registro regional de predios.

Para tal fin, solicitarán al Instituto la práctica de una visita y estudio técnico de los predios respectivos, en la cual podrán participar los campesinos interesados en la negociación, si los hubiere, para establecer su aptitud agrológica y demás requisitos señalados en el reglamento y la ley, según lo previsto en el artículo 4º del Decreto 2666 de 1994, y aportarán los documentos actualizados que acrediten la plena propiedad, los planos que permitan la identificación predial, elaborados conforme a las disposiciones o exigencias establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o los que hubieren sido adoptados por el Incora y el avalúo comercial correspondiente pactado con sujeción a las normas, criterios y parámetros señalados en la Ley 160 de 1994, su decreto reglamentario especial sobre la materia y el procedimiento que, de manera general expida el Gerente General del Incora y los demás documentos que sean pertinentes.

Cuando se trate de campesinos inscritos en el registro regional de aspirantes interesados en la adquisición de determinado predio que no se hallare inscrito en el registro inmobiliario regional del Incora, aquéllos informarán al Instituto sobre sus características generales y posibles condiciones de negociación. En este evento, el Incora procederá a dar aviso al propietario respectivo para que manifieste, de manera expresa, si se halla interesado en la

	<p>enajenación voluntaria del inmueble rural correspondiente, según los procedimientos y disposiciones consignados en la Ley 160 de 1994, las normas que la reglamentan o desarrollan y el presente Decreto.</p> <p>Una vez inscrito el inmueble de que se trate en el registro regional de predios y verificada la condición de sujetos de reforma agraria de los campesinos interesados, según el registro regional de aspirantes, el Incora dispondrá la celebración de la reunión de concertación para efectos de analizar las propuestas de venta y compra de predios y las condiciones de negociación, según lo señalado en este Decreto.</p> <p>Para el perfeccionamiento de la negociación voluntaria de predios rurales regulado en este estatuto, se exigirá previamente la expedición de la certificación por parte del Instituto sobre la existencia de disponibilidad presupuestal para el giro del monto del subsidio de tierras y la aprobación del crédito complementario para la adquisición de tierras, según los términos y condiciones establecidos en el decreto reglamentario especial sobre la materia. (Documento 10)</p>
<p>Decreto 1139, del 30 de junio de 1995</p>	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios de competencia del Incora.</p> <p>Artículo 2. Definición. Constituye avalúo comercial de un predio rural y de las mejoras en él incorporadas, o simplemente de éstas, el precio obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, en el que el perito evaluador tendrá en cuenta como criterios determinantes de su experticio los factores que se definen a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El avalúo comercial de la tierra, que se establecerá de acuerdo con el valor intrínseco orgánico de los terrenos, la ubicación del predio y las variables exógenas que influyan en la determinación del precio. 2. Avalúo comercial de las mejoras. Será el precio asignable a las modificaciones del medio natural o a las obras realizadas que permitan un mejor uso del predio o el incremento de su productividad física, tales como los cultivos permanentes y semipermanentes, las construcciones y anexos, la maquinaria y equipos fijos instalados, teniendo en cuenta la cantidad, calidad y especificaciones de cada una de ellas. <p>El avalúo de cada inmueble se determinará por la adición de los avalúos parciales de los terrenos y de las mejoras.</p> <p>Los avalúos comerciales indicarán el valor unitario promedio de cada hectárea o fracción de la superficie del predio. En ningún caso, la mayor o menor extensión del inmueble rural avaluado podrá tenerse en cuenta como factor para incrementar o disminuir el valor unitario de cada hectárea.</p> <p>Artículo 3. Etapas. Para determinar el avalúo comercial de un predio rural, conforme a lo exigido en el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 160 de 1994 y demás normas concordantes del mismo estatuto, el perito evaluador deberá adelantar el procedimiento de elaboración y presentación que para tales efectos expida el Gerente General del Incora, observando para ello las siguientes etapas:</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. La revisión previa de la información suministrada por el Incora contenida en el expediente respectivo, relacionada con la identificación y estudio técnico del inmueble rural, o de las mejoras, según el caso. 2. La consulta de la información complementaria relativa al predio existente en otras entidades oficiales o privadas de reconocida idoneidad. 3. La identificación predial, para precisar el aspecto jurídico atinente a la propiedad del inmueble y la verificación de los aspectos físicos correspondientes mediante la práctica de una visita al predio respectivo. 4. La investigación sobre las variables exógenas del predio que influyan en la determinación del avalúo del mismo. 5. La determinación de los precios de los elementos a avaluar, para lo cual se utilizarán los métodos de comparación y de reposición y se efectuará la investigación de mercado en la zona donde se encuentre situado el inmueble. 6. Proceso y cálculo de los valores. Consiste en actualizar a la fecha de elaboración del avalúo, los valores obtenidos en la investigación indirecta, y por procesamiento estadístico la investigación directa del precio, por unidad de área de los elementos avaluables, con el fin de establecer un valor confiable del avalúo. 7. La liquidación del avalúo. <i>(Documento 11)</i>
<p>Decreto 1745, del 12 de octubre de 1995</p>	<p>Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 17. Competencia. De conformidad con lo establecido en la Ley 70 de 1993, la Ley 160 de 1994 en sus disposiciones concordantes y el artículo 1o, inciso tercero, del Decreto 2664 de 1994, corresponde al Incora titular colectivamente tierras baldías a Comunidades Negras, en calidad de "Tierras de las Comunidades Negras".</p> <p>Artículo 18. Areas adjudicables. Son adjudicables las áreas ocupadas por la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley 70 de 1993, con especial consideración a la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas. <i>(Documento 12)</i></p>
<p>Decreto 1827, del 26 de octubre de 1995</p>	<p>Por medio del cual se reglamenta parcialmente el parágrafo 1º del artículo 37 de la Ley 160 de agosto 3 de 1994.</p> <p>Artículo 1. Los títulos de deuda denominados Bonos Agrarios Ley 160 de 1994 podrán ser utilizados por su legítimo tenedor para el pago del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos establecidos en el presente Decreto.</p> <p>Artículo 2. Los Bonos Agrarios Ley 160 de 1994 tendrán las características señaladas en la Ley 160 de 1994, en la Resolución 208 de enero 27 de 1995 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como en las posteriores resoluciones que</p>

	<p>ordenen nuevas emisiones y en las demás normas que modifiquen o adicionen dichas regulaciones.</p> <p>Artículo 3. El valor por el cual pueden ser aceptados los Bonos Agrarios Ley 160 de 1994 para el pago del impuesto de renta y complementarios, es el que corresponda a los vencimientos anuales, iguales y sucesivos, esto es, el nominal de las redenciones parciales, cinco (5) o seis (6) según se trate de las adquisiciones previstas en los capítulos V, VI o VII de la Ley 160 de 1994, el primero de los cuales tendrá lugar un (1) año después de la fecha de expedición.</p> <p>Artículo 4. Los legítimos tenedores de los Bonos Agrarios Ley 160 de 1994, que los utilicen para el pago del impuesto sobre la renta y complementarios deberán hacerlo en las oficinas de la entidad bancaria u otras instituciones financieras autorizadas para su expedición, administración y redención. Para tal efecto, el contribuyente deberá diligenciar el recibo oficial de pago en bancos.</p> <p>En todo caso, el formulario de la declaración de renta y complementarios podrá presentarse en cualquiera de las entidades autorizadas para recaudar.</p> <p>Artículo 5. El tenedor legítimo de los Bonos Agrarios Ley 160 de 1994 que los utilice para pagar el impuesto de renta y complementarios los cancelará con el monto equivalente a las redenciones parciales. Con tal propósito, deberá presentar el bono para el pago una vez cumplido el plazo para cada redención anual y hasta dentro de los cuatro (4) años siguientes al vencimiento parcial, en las oficinas de la entidad bancaria u otras instituciones financieras autorizadas para su expedición, administración y redención, junto con el recibo oficial de pago en bancos debidamente diligenciado. La entidad autorizada, previamente a la redención, deberá verificar que los títulos respectivos cumplen las características para ellos señalados.</p> <p>Artículo 6. Cuando el valor del impuesto a pagar por el contribuyente sea inferior al monto de la redención parcial del bono, el saldo será pagado en efectivo por la entidad bancaria o institución financiera autorizada para su redención, dejando constancia en el documento correspondiente, como en los registros de la entidad que los redime, el monto aplicado a impuesto y el valor pagado en efectivo. (Documento 13)</p>
<p>Decreto 1777, del 1 de octubre de 1996</p>	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.</p> <p>Artículo 1. Ambito de aplicación. El presente Decreto se aplicará a las Zonas de Reserva Campesina de que trata el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, las cuales se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del Incora, en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.</p> <p>Las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.</p> <p>Parágrafo 1. Las Zonas de Reserva Campesina podrán comprender también las zonas</p>

de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras.

Parágrafo 2. En casos excepcionales, y con el objeto de constituir o ampliar una Zona de Reserva Campesina, la autoridad ambiental competente, previa solicitud de la Junta Directiva del Incora, podrá sustraer un área de Reserva Forestal que a la expedición del presente decreto se encuentre intervenida por el hombre, de conformidad con lo dispuesto sobre esta materia en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones complementarias. En todo caso, el Gobierno Nacional favorecerá las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo.

Artículo 2. Objetivos. La Constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina tiene los siguientes objetivos:

1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
2. Evitar corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en la zonas respectivas.
4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
5. Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
7. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
8. Fortalecer los espacios de concertación social. política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

Artículo 3. Acción institucional. La acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina será concertada, con el fin de promover y encausar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región.

La acción del Estado se realizará con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales.

Artículo 4. Inversión y Plan de Desarrollo Sostenible. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional con recursos para la inversión

	<p>social rural, financiarán o cofinanciarán, de acuerdo con sus competencias y con condiciones preferenciales y prioritarias, la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las Zonas de Reserva Campesina.</p> <p>En los procesos de identificación, diseño y financiación de los planes, programas y actividades que desarrollarán las entidades públicas y privadas, las comunidades campesinas intervendrán a través de las instancias de planificación y decisión regionales contempladas en la Ley 160 de 1994, o en las que hubieren creado para el cumplimiento de los propósitos previstos en el presente artículo.</p> <p>Los proyectos de financiación y cofinanciación que se formulen para las Zonas de Reserva Campesina, tendrán en cuenta, además de las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, los planes de desarrollo sostenible que se establezcan por los Concejos Municipales de Desarrollo Rural, o las instancias de participación que hagan sus veces.</p> <p>Artículo 5. Coordinación. La coordinación de las políticas del Estado en las Zonas de Reserva Campesina, estará a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino y del Medio Ambiente (Documento 14)</p>
<p>Decreto 1290, del 21 de mayo de 2003</p>	<p>Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.</p> <p>Artículo 1. Supresión y liquidación. Suprímese el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creado mediante Decreto-ley 77 de 1987 y reestructurado mediante Decreto 2132 de 1992.</p> <p>En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años y utilizará para todos los efectos la denominación ¿Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI en Liquidación¿ y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>La liquidación se realizará conforme lo dispuesto en el Decreto ley 254 de 2000, mediante el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y las demás normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.</p> <p>Artículo 2. Terminación de la existencia de la entidad. Vencido el término de liquidación señalado terminará la existencia jurídica del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI en Liquidación, para todos los efectos. (Documento 15)</p>
<p>Decreto 1291, del 21 de mayo de 2003</p>	<p>Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y se ordena su liquidación.</p> <p>Artículo 1. Supresión y liquidación. Suprímese el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creado por la Ley 99 de 1993 y cuya naturaleza jurídica fue establecida mediante el Decreto 1278 de 1994.</p>

	<p>En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de tres (3) años y utilizará para todos los efectos la denominación Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat en liquidación y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>La liquidación se realizará conforme lo dispuesto en el Decreto-ley 254 de 2000, mediante el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y las demás normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.</p> <p>Artículo 2. Terminación de la existencia de la entidad. Vencido el término de liquidación señalado terminará la existencia jurídica del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat en Liquidación, para todos los efectos. (Documento 16)</p>
<p>Decreto 1292, del 21 de mayo de 2003</p>	<p>Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 1. Supresión y liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Suprímase el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, establecimiento público del orden nacional, creado por la Ley 135 de 1961 y reformado por la Ley 160 de 1994, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de tres (3) años y utilizará para todos los efectos la denominación Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora en Liquidación y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>La liquidación se realizará conforme lo dispuesto en el Decreto-ley 254 de 2000, mediante el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y las demás normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.</p> <p>Artículo 2. Terminación de la existencia de la entidad. Vencido el término de liquidación señalado terminará la existencia jurídica del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora en Liquidación, para todos los efectos.</p> <p>Artículo 9. Prohibición para iniciar nuevas actividades. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora en Liquidación, conservará su capacidad jurídica, únicamente para expedir los actos y celebrar los contratos y adelantar las acciones necesarias para su liquidación.</p> <p>Parágrafo. El Incora en liquidación continuará con la culminación de los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos indígenas y de títulos colectivos para las comunidades negras hasta por un término máximo de dos meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. (Documento 17)</p>
<p>Decreto 1293, del 21 de mayo de 2003</p>	<p>Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA y se ordena su liquidación.</p> <p>Artículo 1. Supresión y liquidación. Suprímese el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de</p>

	<p>Agricultura y Desarrollo Rural, creado por la Ley 13 de enero 15 de 1990 y reglamentada mediante los Decretos 2256 de octubre 4 de 1991 y 245 de febrero 3 de 1995.</p> <p>En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento público entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, y para todos los efectos utilizará la denominación de Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA en Liquidación y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>La liquidación se realizará conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 254 de 2000, mediante el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y las demás normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.</p> <p>Artículo 2. Terminación de la existencia de la entidad. Vencido el término de liquidación señalado, terminará la existencia jurídica del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA en Liquidación, para todos los efectos. (Documento 18)</p>
Decreto 1300, del 23 de mayo de 2003	<p>Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se determina su estructura</p> <p>Artículo 1. Creación, naturaleza jurídica y jurisdicción. Créase el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. El Instituto tendrá como sede principal la ciudad de Bogotá D.C., y podrá conformar dependencias para el ejercicio de sus funciones en el orden territorial.</p> <p>Artículo 2. Objeto. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, tendrá por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. (Documento 19)</p>

C.1.2 Créditos, subsidios y financiación

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto 1031, del 20 de junio de 1994	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural.</p> <p>Artículo 1. Definición. Se entiende por subsidio directo para la compra de tierras rurales, el aporte que el Estado efectúa a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, el cual se otorgará por una sola vez a los hombres y mujeres campesinos, calificados e inscritos previamente como</p>

sujetos de reforma agraria, con el fin de emprender la formación de empresas básicas agropecuarias;

El subsidio directo para la adquisición de predios rurales se concederá en calidad de crédito no reembolsable, sometido a una condición resolutoria, en caso de que, durante los doce (12) años siguientes a su otorgamiento, contados a partir de la fecha de registro de la escritura pública de compraventa, o de la resolución de adjudicación, el beneficiario incumpla con las exigencias y obligaciones contenidas en la ley y los reglamentos relativas a la transferencia del dominio y la posesión, el arrendamiento y demás derechos sobre la Unidad Agrícola Familiar; la demostración de los requisitos para ser beneficiario de la reforma agraria, y las relacionadas con el aprovechamiento adecuado, uso y conservación de la tierra, teniendo en cuenta el proyecto productivo económico que sirvió de soporte para la concesión del subsidio.

Artículo 2. Beneficiarios. Son beneficiarios del subsidio, los hombres y mujeres campesinos mayores de 16 años, de escasos recursos y los que tengan condición de jefes de hogar, que no sean propietarios de tierras, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, en su calidad de asalariados rurales, los minifundistas y los meros tenedores de la tierra. También son beneficiarios los grupos poblacionales objeto de los programas especiales de adquisición y dotación de tierras; que establezca el Gobierno Nacional, que comprendan a los guerrilleros desmovilizados, que conformen los listados de reinsertados que posea el Ministerio de Gobierno y estén vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional; los desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia; las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias; los campesinos repatriados, y los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren, que sus ingresos provienen principalmente del ejercicio de su profesión, con arreglo a los criterios de elegibilidad y requisitos que se establezcan mediante reglamento.

Artículo 3. Libre selección del negocio. Los aspirantes al subsidio para la compra de tierras, tendrán derecho a postular para su negociación el inmueble, donde desarrollarán sus proyectos productivos, dentro del proceso de negociación voluntaria previsto en la ley y el reglamento, de acuerdo con las unidades agrícolas familiares que se puedan conformar dentro del predio respectivo, e iniciarán el procedimiento de negociación con los propietarios rurales, las sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes del mercado de tierras aceptadas por el Instituto, teniendo en cuenta el valor máximo total de la Unidad Agrícola Familiar, que haya determinado el Incora, los requisitos que se hubieren establecido para los predios, y demás exigencias y condiciones señaladas en la ley y los reglamentos.

Artículo 4. Modalidades del subsidio. De conformidad con lo previsto en la Ley 160 de 1994, se determinan las siguientes modalidades del subsidio de tierras:

a) Un subsidio del setenta por ciento (70%) del valor de la Unidad Agrícola Familiar en el nivel predial, considerando el valor máximo total de la misma, fijado en salarios mínimos mensuales legales por la Junta Directiva para las zonas relativamente homogéneas. El subsidio se reconocerá para, la compra de tierras como resultado del acuerdo directo de negociación entre vendedores y compradores, o de enajenaciones voluntarias convenidas a través de sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes

del mercado de tierras, en desarrollo del mecanismo de las reuniones de concertación previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994. El Incora entregará el subsidio al vendedor del predio como parte del pago, al que se obliga el comprador beneficiario;

b) Un subsidio del setenta por ciento (70%) del valor de la Unidad Agrícola Familiar en el nivel predial, considerando el valor total cuando se trate de tierras rurales objeto de adjudicación por parte del Instituto y que fueren adquiridas por éste, mediante el procedimiento de intervención directa contemplado en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2666 de 1994;

En el subsidio, a que se refiere el presente literal se homologará en favor de los campesinos beneficiarios, el valor respectivo que el Incora haya cancelado por el inmueble, adicionado con los gastos de mensura y amojonamiento, dividido por las unidades agrícolas familiares proyectadas, teniendo en cuenta las condiciones particulares resultantes de la división técnica del inmueble.

c) Un subsidio del setenta por ciento (70%) del valor de la superficie requerida para completar el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar, de aquellas unidades de producción minifundiarias, ubicadas en las zonas determinadas por la Junta Directiva del Incora;

d) Un subsidio del cuarenta y nueve por ciento (49%) del valor de la Unidad Agrícola Familiar, en el nivel predial, considerando el valor máximo de la misma por zona relativamente homogénea, según lo establecido en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, para profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias, cuando éstos hagan parte de una parcelación, residan en ella y presten asistencia técnica gratuita durante cinco (5) años a los parceleros o a los socios de las cooperativas que se constituyan en la parcelación respectiva.

Parágrafo. La Junta Directiva del Incora, determinará en salarios mínimos mensuales legales los valores máximos totales de las Unidades Agrícolas Familiares por zonas relativamente homogéneas, de acuerdo con la tipología, técnica y económica que se establezca.

Artículo 9. Recursos del Subsidio. La financiación del subsidio para compra de tierras, tiene su origen en el Presupuesto Nacional, ya sea con aportes de la Nación, o conjuntamente con recursos administrados por la entidad, los que serán asignados en el Presupuesto del Incora, se reflejarán en el Programa Anual de Caja y se autorizarán con base en las programaciones semestrales que presente el Instituto.

Parágrafo. Adicionalmente podrá el Incora, concertar con los municipios, la cofinanciación de los subsidios de tierras y el subsidio a la tasa de interés del crédito complementario. En tales casos, podrá incorporar recursos presupuestales originados en los convenios respectivos.

Artículo 10. Administración del Subsidio. Los recursos del subsidio serán administrados directamente por el Incora, pero podrán efectuarse depósitos, o celebrar contratos de fiducia pública o de encargo fiduciario con organismos públicos o privados, integrantes del subsistema de financiación, según las autorizaciones legales y el estatuto contractual, con el fin de dinamizar la oferta crediticia en favor de los beneficiarios del subsidio, para la compra de tierras.

	<p>Artículo 13. Crédito complementario. Es el crédito agropecuario requerido para complementar el pago del valor de la Unidad Agrícola Familiar, equivalente como máximo al treinta por ciento (30%) del precio que tenga la misma unidad seleccionada y podrá ser adicionado con los gastos administrativos, notariales y de registro de la nueva propiedad cuando el beneficiario lo requiera.</p> <p>El porcentaje previsto en el inciso anterior, podrá ser inferior sólo en los casos, en que en el proyecto presentado por el postulante al subsidio; incluya en la financiación de la tierra, recursos provenientes del ahorro familiar, la venta de activos u otras fuentes.</p> <p>El porcentaje del crédito, para complementar el subsidio de tierras podrá ser superior, al treinta por ciento (30%) del precio, en los casos de adjudicación de tierras en favor de los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias, sin exceder del cincuenta y uno por ciento (51%).</p> <p>Artículo 14. Fuentes de recursos para el crédito complementario. Para obtener el crédito complementario de tierras, los beneficiarios del subsidio podrán acudir a cualquiera de las entidades y organismos que integran el subsistema de financiación, contemplado en el literal f) del artículo 4º. de la Ley 160 de 1994. (Documento 20)</p>
<p>Decreto 1226, del 6 de mayo de 1997</p>	<p>Por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994.</p> <p>Artículo 2. Características del subsidio. El subsidio de que trata el presente decreto tiene las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un crédito personal no reembolsable, en tanto no se presente alguno de los casos referidos en el artículo 13 del presente decreto. • Es equivalente entre el 5% y 10% del valor del subsidio para adjudicación de tierras, establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994. • Se otorgará por una sola vez. • Es intransferible, con excepción de aquellos casos que determine la Junta Directiva del Incora. <p>Artículo 3. Naturaleza de las cooperativas. Las cooperativas a las cuales podrá afiliarse el beneficiario de dotación de tierras aspirante al subsidio de que trata el artículo primero del presente decreto, deberán integrarse o estar integradas por beneficiarios de dotación de tierras de la reforma agraria y tener por objeto preferencial la comercialización de productos agropecuarios, y además la obtención de créditos de producción, la prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola, el suministro de semillas e insumos agropecuarios y otros servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural.</p> <p>Artículo 4. Sujetos del subsidio. Podrán acceder al subsidio de que trata el presente decreto los beneficiarios de los programas de dotación de tierras de reforma agraria, siempre que sus respectivas Unidades Agrícolas Familiares se hallen sometidas al régimen contemplado en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias y, adicionalmente, adelanten en ellas un proyecto de Empresa Básica de Explotación Agropecuaria.</p>

	<p>Parágrafo. El subsidio de que trata este decreto se orientará prioritariamente a aquellos campesinos beneficiarios de dotación de tierras de reforma agraria cuyas condiciones socioeconómicas, grado de capacitación, capacidad de trabajo y producción y otros aspectos relacionados con la comercialización, hagan indispensable su otorgamiento.</p> <p>Artículo 5. Criterios para determinar el monto del subsidio. Para determinar el monto porcentual del subsidio que ha de adjudicarse a cada beneficiario, deberán observarse los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza, sostenibilidad económica y productiva del proyecto de explotación económica o de empresa básica de producción, valorando el impacto local y regional del mismo. • La participación de los aspirantes con recursos propios, como aporte inicial, a manera de esfuerzo individual para capitalizar la cooperativa. • La vinculación de la cooperativa creada a entes cooperativos del orden local, regional o nacional, debidamente consolidados, que permitan a sus afiliados beneficiarse por dicho conducto de múltiples servicios complementarios relacionados con las necesidades de sus empresas productivas. Para el caso de las cooperativas que van a constituirse, deberá establecerse el mecanismo para lograr esta inclusión. • Las relaciones de la cooperativa con entidades comercializadoras de cualquier nivel territorial. • Los demás criterios que la Junta Directiva del Incora considere pertinentes. <p><i>(Documento 21)</i></p>
--	--

IV. Proyectos de ley

A.1 Archivados

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ponencia para primer debate de los proyectos de Ley 183 de 1999 Cámara y al acumulado 200 de 1999 Cámara	<p>El proyecto de Ley presentado en esta matriz pretende reorganizar el Sistema Nacional de la Reforma Agraria en torno a 7 objetivos fundamentales que son: concentración de la propiedad, fraccionamiento antieconómico, defensa y protección de los recursos naturales, frontera agrícola, reorganización de los usos del suelo, reubicación de los colonos de las áreas frágiles, producción y productividad, comercialización, vivienda, salud, educación y seguridad social. De esta forma se abarcan los puntos principales de toda política de reforma agraria (aspectos de distribución de la tierra, sociales, ecológicos y de apoyo a la producción) imprimiéndole además sentido como política de Estado al establecer medidas especiales para el mantenimiento de la Ley a mediano y largo plazo (como la apropiación de recursos específicos derivados del presupuesto nacional, apropiaciones propias y obtenidas mediante impuestos ya existentes).</p> <p>El proyecto hace énfasis en el carácter plural del proyecto de Ley al establecer una distribución equitativa de tierras entre los grupos poblacionales más frágiles del campo colombiano (mujeres, indígenas, comunidades afrocolombianas y reinsertados de grupos armados al margen de la Ley).</p> <p><i>(Documento 22)</i></p>
Texto	<p>Por medio del cual se organiza el Sistema Nacional de Reforma Agraria y</p>

<p>definitivo al Proyecto de Ley 183 de Cámara y 200 de Cámara.</p>	<p>Desarrollo Social Campesino, Indígena y de las Comunidades Afrocolombianas como política de Estado y se determinan las disposiciones necesarias para regular su funcionamiento.</p> <p>Artículo 2. Reorganizase el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Social Campesino, Indígena y de las comunidades Afrocolombianas, como mecanismo obligatorio de planificación coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a dotar de tierra a los trabajadores agrarios y a prestar los servicios complementarios, para el fomento económico de los pequeños productores rurales.</p> <p>Artículo 3. El Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Social Campesino, Indígena y de las Comunidades Afrocolombianas, está compuesto por seis subsistemas, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programación y coordinación • Dotación, adecuación de tierras e infraestructura • Asistencia técnica y empresarial • Apoyo financiero • Promoción de mercadeo y fomento agroindustrial • Asistencia social <p>Artículo 17. Forman el presupuesto para la Reforma Agraria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A partir de la aprobación de la presente Ley y durante los seis años fiscales subsiguientes se destinará al Fondo Nacional Agrario el 5% del presupuesto nacional anual y los recursos específicos del Fondo de Inversiones Públicas para la Paz y el Plan Colombia, los cuales deberán ser transferidos al Incora dentro de los dos primeros meses de cada año. 2. El producto de los empréstitos internos y externos que el Incora contrate en condiciones favorables para la economía campesina, con la autorización y garantía del Gobierno Nacional. 3. Los bonos agrarios emitidos y los que se emitan hacia el futuro por el Gobierno Nacional y que serán administrados por el Fondo Nacional Agrario. 4. Las sumas o valores que el Incora reciba en pago de las tierras enajenadas. 5. Los predios rurales que reciba el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por sucesiones intestadas, así como los bienes rurales vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó a dicho Instituto. 6. El presupuesto para Desarrollo Rural a recibir por las entidades pertenecientes al sistema de reforma agraria, que con respecto al Presupuesto General de la Nación, no podrá ser inferior al porcentaje que representa la población rural con necesidades básicas insatisfechas con respecto al total nacional de esta misma población. 7. Los presupuestos de las entidades territoriales para desarrollo rural, destinados al sistema, cuyo porcentaje con respecto al total del presupuesto respectivo no podrán ser inferiores en cada entidad territorial, al porcentaje de población rural con necesidades básicas insatisfechas con respecto al total de la población en esta misma condición en cada entidad territorial.
---	---

	<p>8. Todos los predios rurales aptos para la explotación agrícola, ganadera, forestal o acuicultura y sobre los cuales los jueces de la República hayan declarado la extinción de dominio por ser fruto de enriquecimiento ilícito.</p> <p>9. El 5% del valor de las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias.</p> <p>10. El 25% de los recaudos originados en el impuesto del 2 por mil.</p> <p>Artículo 36. son Zonas de Reserva Campesina todas las áreas reformadas mediante programas de redistribución de tierras del Incora para campesinos y aquellas áreas geográficas del territorio nacional delimitadas y constituidas o ampliadas como tales por la Junta Directiva del Incora, teniendo en cuenta sus características agroecológicas y socioeconómicas.</p> <p>Artículo 37. Son finalidades de las Zonas de Reserva Campesina fomentar la pequeña propiedad, la producción y las culturas campesinas; evitar o corregir los fenómenos de la inequitativa distribución de la propiedad rústica; redistribuir los beneficios de la inversión del Estado en infraestructura; crear las condiciones para el adecuado uso del suelo y la defensa del ambiente y los ecosistemas. (Documento 23)</p>
<p>Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 240 de 2000 Cámara</p>	<p>Según la ponencia el proyecto pretende servir de apoyo a los esfuerzos hechos por el gobierno nacional en la búsqueda de la competitividad del sector mediante el apoyo decisivo a la creación y fortalecimiento de las empresas rurales mediante la consolidación de los sistemas de alianzas productivas y financiamiento a las empresas agrícolas y las agroindustrias.</p> <p>Punto importante del proyecto lo constituye la reestructuración del Consejo Nacional Agrícola y Agroindustrial (CONAA) buscando enlazar y especializar las cadenas productivas en una entidad ágil y que permita el desarrollo y empresarización del sector agrícola colombiano. (Documento 24)</p>
<p>Articulado al proyecto de Ley 240 de 2000 Cámara</p>	<p>Por medio del cual se modifica el Consejo Nacional Agropecuario y agroindustrial creado mediante Ley 301 de 1996 y se crea el Fondo de Inversión para Capital de Riesgo y otras disposiciones.</p> <p>Artículo 1. Objetivo. El Consejo Nacional Agrícola y Agroindustrial (CONAA) tendrá como objetivo crear las condiciones adecuadas para la reactivación económica en el sector rural, de manera que se genere trabajo a través de la creación de las alianzas productivas estratégicas, la realización de proyectos productivos e impulso a las formas asociativas entre los diversos agentes que intervienen en la cadena de producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales, incluye aquellos que proveen servicios complementarios como asistencia técnica e información comercial.</p> <p>Artículo 2. Objetivos específicos del Consejo Nacional Agrícola y Agroindustrial (CONAA). Para los efectos de esta Ley, el CONAA tendrá los siguientes objetivos:</p>

1. promover las alianzas productivas estratégicas, los proyectos productivos y los mecanismos de asociación entre productores primarios, procesadores y proveedores de servicios diversos en la cadena. Para tal efecto, procurará establecer zonas geográficas aptas, buscando de ser posible una adecuada articulación con los acuerdos de competitividad de las cadenas agropecuarias y agroindustriales establecidos.

2. Crear condiciones de competitividad con visión de cadena productiva, fortaleciendo la formación de capital humano.

3. Fomentar, promover los procesos de generación, ajuste, validación y transferencia de tecnología al servicio del sector integrando los esfuerzos de los agentes públicos y privados que ofrecen dichos servicios.

4. Procurar de manera concertada los escenarios que propician las condiciones financieras favorables para el sector agropecuario de conformidad con lo previsto en la Ley 510 de 1999.

5. Proponer al Gobierno Nacional los incentivos y estímulos necesarios para ser viable las actividades relacionadas con el sector agropecuario y agroindustrial.

Artículo 13. Fondo de Inversión para Capital de Riesgo.

Con el fin de estimular la creación y fortalecimiento de empresas productoras, comercializadoras y de transformación primaria de productos agropecuarios crease el “Fondo de Inversión de Capital de Riesgo”. Como una cuenta especial, administrada por FINAGRO, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual se constituirá con excedentes de liquidez de FINAGRO, distintos a los provenientes de los títulos de desarrollo agropecuario, con el concepto previo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, CNCA.

Para tal efecto, Finagro podrá recibir otros recursos, en calidad de aportes provenientes de donaciones o transferencias de otras entidades públicas o privadas.

Artículo 17. Incentivo para la agroindustria. Crease el incentivo.

El reconocimiento del incentivo para la agroindustria – IAI – será sobre los costos de plantación, insumos, modernización, adecuación de tierras, mano de obra, infraestructura, maquinaria, equipos y transporte. El porcentaje de reconocimiento del incentivo será:

– Del 30% para proyectos ejecutados, de alianzas estratégicas, proyectos productivos y mecanismos de asociación entre agricultores e industriales por personas naturales o jurídicas que implementen esquemas asociativos y alianzas productivas estratégicas. El otorgamiento del IAI corresponde a Finagro, a través de los intermediarios financieros.

Artículo 20. Inversiones o donaciones para proyectos de investigación de carácter científico o tecnológico.

Las personas jurídicas o contribuyentes del impuesto sobre la renta que realicen inversiones o que hagan donaciones para proyectos de investigación o de desarrollo calificadas previamente por el Consejo Nacional Agrícola y Agroindustrial, con el fin de promover fortalecer y apoyar alianzas estratégicas, proyectos productivos y

	<p>mecanismos de asociación, como de carácter científico o tecnológico tendrán derecho a reducir su renta en 125% del valor de las inversiones o donaciones efectuadas durante el año o periodo gravable en que se realizó la donación. (Documento 25)</p>
<p>Exposición de motivos al Proyecto de Ley número 097 de 2002 Cámara</p>	<p>El proyecto de Ley se enmarca dentro de los lineamientos generales que el Presidente Álvaro Uribe Vélez planteó para el campo durante el transcurso de la campaña electoral y que si vieron reflejados en el Plan de Desarrollo de su gobierno.</p> <p>En términos generales se busca con este proyecto reorganizar el enfoque y objetivos del Sistema Nacional de la Reforma Agraria mediante la orientación de tres puntos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corregir el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola propiciando su recuperación. • Propiciar una reforma de las relaciones rurales y por consiguiente del sector agrario que oriente la modernización de las relaciones campesino-agricultura, en los marcos del desarrollo regional. • Cerrar la expansión de la frontera económica: Estos elementos deberán conducir a la organización de sistemas de producción de carácter empresarial con criterios de competitividad, equidad y sostenibilidad, en las áreas objeto del Programa o de Reforma de Desarrollo Rural. <p>(Documento 26)</p>
<p>Acta de presentación Proyecto de Ley número 097 de 2002 Cámara</p>	<p>Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994. Artículo 1. Modifícase el artículo 8° el cual quedará así: La planeación de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural deberá enmarcarse en tres aspectos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corregir el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola propiciando su recuperación. • Propiciar una reforma de las relaciones rurales y por consiguiente del sector agrario que oriente la modernización de las relaciones campesino-agricultura, en los marcos del desarrollo regional. • Cerrar la expansión de la frontera económica: Estos elementos deberán conducir a la organización de sistemas de producción de carácter empresarial con criterios de competitividad, equidad y sostenibilidad, en las áreas objeto del Programa o de Reforma de Desarrollo Rural. <p>El proceso de planificación contemplará:</p> <p>a) Convocar a los sectores representativos de la comunidad rural, el sector privado y entidades públicas territoriales, en cada región, para validar los aspectos de ordenamiento territorial, geopolítico y geoeconómico, así como orientar las bases del desarrollo rural partiendo del estudio técnico sobre las ventajas competitivas y los equilibrios de oferta y demanda de factores productivos, materias primas, bienes intermedios y productos finales. El Incora o quien haga sus veces, velará porque el crecimiento de la agricultura se pueda fundamentar en el uso óptimo del potencial productivo de los recursos naturales y de la Biodiversidad;</p> <p>b) Organizar señales de orientación y proyectos de pequeña y mediana empresa rural, donde se vinculen los sectores industriales y de servicios a las zonas de producción,</p>

para crear las condiciones de participación equitativa de poblaciones pobres en la distribución de los beneficios del desarrollo de las actividades rurales, conllevando a que la articulación de la agricultura con otros sectores económicos se constituya en el sustento efectivo de la vida económica, social y democrática del medio rural colombiano;

c) Evaluar las causas de los desequilibrios económicos y sociales regionales, mediante la atención diferenciada al medio rural especialmente en las regiones más vulnerables, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- Zonas actuales y potenciales aptas para la producción agropecuaria y ubicación actual de pequeña, mediana y gran propiedad.
- Zonas protectoras y de conservación ambiental.
- Zonas de nivel máximo de riesgo: inundaciones y deslizamientos, sismos y sequías.
- Las zonas de explotación de recursos naturales no renovables.
- Áreas ocupadas por obras de infraestructura como vías y servicios públicos actuales y proyectados.
- Áreas urbanas, periurbanas y rurales.
- Áreas turísticas y de planes de vivienda.
- En estas zonas se elaborarán planes quinquenales de desarrollo rural y reforma agraria que armonicen las políticas macroeconómicas, sectoriales y las particularidades del desarrollo de la región e identifique los instrumentos a impulsar.

Artículo 2. Modifícase el artículo 20 el cual quedará así:

Establécese un subsidio integral, como crédito no reembolsable, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos concertados en el artículo anterior.

El monto del subsidio incluye el valor de la tierra, y las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria.

Las fuentes de financiación de este subsidio se obtendrán del presupuesto nacional y de la capacidad de gestionar recursos de cooperación internacional, regalías, donaciones directas y la participación del sector privado.

Artículos nuevos: Adiciónanse los siguientes:

Artículo nuevo (1). *Asignación provisional.* ¿En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, las tierras adquiridas o expropiadas por el Incora o quien haga sus veces, podrán entregarse a los beneficiarios mediante contrato de asignación o tenencia provisional hasta por un término de cinco (5) años, previa definición del proyecto productivo a desarrollar, a cuya finalización el Instituto procederá

a transferirles su dominio, siempre que acrediten haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles.

Durante la vigencia del contrato, los beneficiarios recibirán exclusivamente el subsidio referente a las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces.

Si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el Incora o quien haga sus veces, mediante acto administrativo debidamente motivado determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, seleccionando en el mismo acto nuevo beneficiario, quien aportará solidariamente el monto de la inversión realizada por el beneficiario incumplido.

Artículo nuevo (2). *Otras formas de acceso a la tierra.* ¿El Incora o quien haga sus veces, promoverá otras formas de acceso a la tierra, con el fin de ampliar la cobertura de servicios a los beneficiarios de Reforma Agraria, para lo cual deberá propender por:

1. Incorporar a la actividad económica predios que se encuentran en trámite de extinción del dominio, administradas con el principio de gerencia de proyectos, mientras se resuelve la situación jurídica.

2. Vincular propiedades del Estado en cualquiera de los niveles, mediante contratos de comodato o arrendamiento en función de proyectos productivos de empresas pequeñas o medianas.

3. Recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados.

4. Utilizar tierras recibidas por el Estado en pago de impuestos de valorización, renta, representativas de bonos de paz, etc., que resulten en desarrollo de un plan de saneamiento de cartera con el fisco nacional y de estímulos a la oferta de bienes empresariales.

5. Arrendar predios, por el tiempo de duración de los proyectos productivos, o el leasing con opción de compra.

6. Constituir sociedades de riesgos compartidos, con base en contratos claros en distribución de utilidades.

7. Vincular tierras adquiridas por el Estado para Reforma Agraria, contratando sus adecuaciones y desarrollo con una empresa ejecutora para ser administrados una vez logrado el punto de equilibrio de los proyectos. Los productores que reciben la tierra se vinculan desde el principio con la mano de obra por jornal, y generan un fondo de ahorro para la compra posterior de la tierra y su explotación, según parámetros de Reforma Agraria.

Artículo nuevo (3). *Arrendamiento con opción de compra.* ¿En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, cuando los campesinos presenten un proyecto productivo para desarrollarlo en predios en arrendamiento con opción de compra, mediante la celebración del contrato pertinente por un término máximo de cinco (5) años, recibirán exclusivamente el subsidio referente a las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo, y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces.

Si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el Incora o quien haga sus veces, mediante acto administrativo debidamente motivado,

determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, seleccionando en el mismo acto un nuevo beneficiario, quien aportará solidariamente el monto de la inversión realizada por el beneficiario incumplido. En el evento de realizarse la adquisición del predio, los beneficios obtendrán el subsidio referente al predio.

Artículo nuevo (4). *Expropiación por vía administrativa.* ¿Declárase que existen motivos de utilidad pública e interés social para decretar la expropiación por vía administrativa, de aquellos predios rurales aptos para adelantar programas de Reforma Agraria, que se encuentran sujetos a las medidas cautelares establecidas en las Leyes 333 de 1996 y 30 de 1986.

En consecuencia, el Gerente General del Incora o quien haga sus veces, podrá decretar la expropiación total o parcial de estos inmuebles y de los derechos reales constituidos sobre los mismos, mediante resolución motivada en la que se fijará el valor de la indemnización con base en el avalúo catastral vigente en la fecha de práctica de medidas cautelares o de la providencia que ordena el trámite de extinción, y que se pagará a los interesados, solo si la respectiva sentencia declara que no es procedente la extinción del derecho de dominio o de algún derecho real constituido sobre el bien.

Estas indemnizaciones se pagarán con Bonos Agrarios de largo plazo, que el Incora o quien haga sus veces, consignará a órdenes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que decida el proceso de Extinción del Dominio sobre el respectivo inmueble.

Si el fallo declara la extinción del dominio y demás derechos reales, los valores consignados se devolverán al Instituto. En caso contrario, se utilizarán para pagar a los propietarios y demás titulares de derechos reales.

La Resolución que decreta la expropiación se inscribirá en el folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente y se notificará personalmente dentro de los cinco (5) días siguientes a su expedición a los propietarios y demás titulares de derechos reales sobre el predio, y si esto no fuere posible, se notificará por edicto que se fijará en lugar visible de las oficinas del Incora o quien haga sus veces, y en la Alcaldía del lugar de ubicación del inmueble. Copias de la resolución se remitirán a la Dirección Nacional de Estupefacientes y al respectivo proceso judicial de extinción del dominio.

Contra dicha resolución únicamente procede el recurso de reposición, que podrá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación o desfijación del Edicto, por el propietario o los titulares de los derechos correspondientes. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación.

Ejecutoriada la resolución que decreta la expropiación, se procederá a la entrega del bien al Instituto, por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes. En el acta de la diligencia respectiva, se introducirá el texto de la decisión expropiatoria. Tanto la resolución como el acta serán inscritas en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos correspondiente.

Contra la resolución que decreta la expropiación por vía administrativa, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual podrá interponerse ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, conforme a lo dispuesto al Código Contencioso Administrativo.

Artículo nuevo (5). *Bonos agrarios de largo plazo.* ¿Se autoriza al Gobierno Nacional para emitir Bonos Agrarios de largo plazo, redimibles a diez (10) años, con el fin de

	<p>pagar el valor de los bienes cuyo proceso de expropiación por vía administrativa adelante el Incora o quien haga sus veces. Si el fallo judicial declara extinguido el derecho de dominio y demás derechos reales sobre el inmueble, el Incora o quien haga sus veces, reintegrará los Bonos al Tesoro Nacional.</p> <p><i>(Documento 27)</i></p>
--	--

III. Legislación Extranjera

A. Constitucional

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Bolivia. Constitución del Estado del 6 de febrero de 1995.</p>	<p>Artículo 165. Las tierras son del dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.</p> <p>Artículo 166. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.</p> <p>Artículo 167. El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas privadas. La ley fijará sus normas y regulará sus transformaciones.</p> <p><i>(Documento 28)</i></p>
<p>México. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.</p>	<p>Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p> <p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o</p>

sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto: regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se

otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, Jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de

población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVII. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

	<p>El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.</p> <p>La leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeta a embargo ni a gravamen ninguno;</p> <p>XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.</p> <p>La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria; y</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. (Documento 29)</p>
<p>Vene- zuela Constitu- ción de la Republica Boliva- riana de Vene- zuela de 1999</p>	<p>Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.</p> <p>Artículo 87. Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el</p>

empleo. La ley adoptará medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca.

Todo patrono o patrona garantizará a sus trabajadores y trabajadoras condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas y creará instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones.

Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes

Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.

Artículo 305. El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la

	<p>producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiera, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.</p> <p>El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.</p> <p>Artículo 306. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructuras, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.</p> <p>Artículo 307. El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores o productoras agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario. Excepcionalmente se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia. (Documento 30)</p>
--	---

B. Legal

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Bolivia Ley 1715, de 28 de agosto de 2002	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.</p> <p>Artículo 2. Función Económico-Social. I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la</p>

tierra.

II. La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169º de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

Artículo 3. Garantías Constitucionales.

I. Se reconoce y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y de acuerdo a leyes.

II. Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio.

III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171º de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

Los títulos de tierras comunarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunarias de origen se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan.

Las tierras comunarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas; enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres.

En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

IV. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria, reconocidas por la Constitución Política del Estado y la ley, gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan una función económico-social y no sean abandonadas, conforme a las previsiones de esta ley. Cumplidas estas condiciones, el Estado garantiza plenamente el ejercicio del derecho propietario, en concordancia con lo establecido en el parágrafo I del presente

artículo.

V. El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6º de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil.

Artículo 24. Superintendencia Agraria.

Créase la Superintendencia Agraria como entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Agrario. Se aplicarán las disposiciones contenidas en el Título II de la Ley 1600 de 28 de octubre de 1994.

Artículo 26. Atribuciones.

La Superintendencia Agraria tiene las siguientes atribuciones:

1. Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible;
2. Instar al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor, y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta ley y otras disposiciones legales en vigencia;
3. Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto;
4. Denunciar la expropiación de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la función económico-social y, a solicitud del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, por la causal de utilidad pública de conservación y protección de la biodiversidad, y coadyuvar en su tramitación;
5. Crear y mantener actualizado un registro informático acerca del uso actual y potencial del suelo. Esta información tendrá carácter público;
6. Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra;
7. Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes y en los contratos de concesión que otorgue;
8. Delegar, bajo su responsabilidad, las funciones que estime pertinentes a instancias departamentales o locales;
9. Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples, en los casos y términos previstos en esta ley;
10. Fijar el valor de mercado de tierras o sus mejoras, según sea el caso, para el pago de la justa indemnización emergente de la expropiación, cuando no se cuente con las declaraciones juradas del impuesto que grava la propiedad inmueble, en los casos previstos en el parágrafo III del artículo 4º de esta ley;
11. Proyectar y presentar sus reglamentos de administración y control interno, para

aprobación por el Superintendente General del Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE);

12. Conocer y resolver los recursos que correspondan en sede administrativa; y,

13. Otras que le asigne la ley.

Artículo 42 Modalidades de Distribución.

I. Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales o a través de las jefaturas regionales, previa certificación de la Superintendencia Agraria sobre el uso mayor de la tierra conforme al procedimiento previsto en el reglamento de esta ley.

II. La dotación será a título gratuito exclusivamente en favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente en favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas.

III. La adjudicación será a título oneroso, a valor de mercado y en Concurso Público Calificado.

La Adjudicación en Concurso Público Calificado, procede en favor de personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento.

Artículo 43 Preferencias.

Las tierras fiscales serán dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso, sujetándose a las siguientes preferencias:

1. La dotación será preferente en favor de quienes residan en el lugar;

2. La dotación tendrá preferencia frente a la adjudicación, en el marco de las políticas nacionales de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras y las posibilidades del Instituto Nacional de Reforma Agraria; y,

3. La dotación será preferente en favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o de aquellas que las posean insuficientemente.

Artículo 44 Titulación.

I. Ejecutoriada la resolución administrativa de dotación o adjudicación se emitirán los títulos ejecutoriales en favor de los beneficiarios, de acuerdo al reglamento de esta ley.

II. La Titulación de tierras comunitarias de origen es compatible con la declaratoria de áreas protegidas, en concordancia con el artículo 64º de la Ley 1333 de 27 de abril de 1992.

Artículo 51 Reversión de Tierras.

Serán revertidas al dominio originario de la Nación sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por esta ley, en concordancia con el artículo 22º parágrafo I de la Constitución Política del Estado.

Artículo 52 Causal de Reversión.

Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria por ser perjudicial al interés colectivo.

El cumplimiento de obligaciones tributarias, relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada.

	<p>El incumplimiento de las obligaciones tributarias referidas en el párrafo anterior, en el plazo y montos emergentes de la aplicación de esta ley y de normas tributarias en vigencia, por dos (2) o más gestiones consecutivas, es presunción de abandono de la tierra.</p> <p>Artículo 58 Expropiación. La expropiación de la propiedad agraria procede por causa de utilidad pública calificada por ley o cuando no cumple la función económico-social, previo pago de una justa indemnización, de conformidad con los artículos 22º parágrafo II, 166º y 169º de la Constitución Política del Estado. En el primer caso, la expropiación podrá ser parcial; en el segundo, será total.</p> <p>Artículo 59 Causas de Utilidad Pública.</p> <p>I. Son causas de utilidad pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El reagrupamiento y la redistribución de la tierra; 2. La conservación y protección de la biodiversidad; y, 3. La realización de obras de interés público. <p>II. Las tierras expropiadas por la causal de utilidad pública, señalada en el numeral 1 del presente artículo, podrán ser adjudicadas sólo en Concurso Público Calificado.</p> <p>III. El reagrupamiento y la redistribución de la tierra, como causa de utilidad pública, se realizará conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural, establecidas mediante decreto supremo. La expropiación por estas causales no se vinculará a solicitud de parte interesada en la dotación.</p> <p>IV. El solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente que, por su especial naturaleza, cumplen una función social, sólo podrán ser expropiadas por las causas de utilidad pública, referidas en los numerales 2 y 3 del parágrafo I.</p> <p>Esta excepción se aplica únicamente a las tierras tituladas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria o el Instituto Nacional de Colonización como solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunal o tierra comunitaria de origen y, en ningún caso, a las propiedades tituladas como medianas o empresas agropecuarias, que hubieran sido divididas por efecto de contratos o sucesión hereditaria.</p> <p><i>(Documento 31)</i></p>
<p>México Ley Agraria, de 26 de febrero de 1992.</p>	<p>Artículo 4. El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.</p> <p>Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación.</p> <p>Artículo 5. Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo.</p> <p>Artículo 6. Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública</p>

Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

Artículo 7. El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

Artículo 8o.- En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.

Artículo 9o.- Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Artículo 10.- Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes.

Artículo 11.- La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

Artículo 43.- Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.

Artículo 44.- Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano;
- II. Tierras de uso común; y
- III. Tierras parceladas.

Artículo 45.- Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o

	<p>aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parcelado, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.</p> <p>Artículo 46.- El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.</p> <p>En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor, por resolución del tribunal agrario, podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso. Esta garantía deberá constituirse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.</p> <p>Artículo 47.- Dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables.</p> <p>La Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate, la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si el ejidatario no hubiere enajenado en el plazo indicado, la Secretaría fraccionará, en su caso, los excedentes y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando en todo caso los derechos de preferencia señalados en el artículo 80 de esta ley. (Documento 32)</p>
<p>Venezuela a Decreto con fuerza de ley número 1.541 de 2001, sobre tierras y desarrollo agrario</p>	<p>Artículo 1. El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones.</p> <p>Artículo 3. Con el objeto de dar cumplimiento al desarrollo humano y al crecimiento económico establecido en el artículo 1 del presente Decreto Ley, el Ejecutivo Nacional promoverá planes especiales de desarrollo integral para incorporar progresivamente a todas las regiones al desarrollo económico del país, manteniendo igualdad de oportunidades para todas las regiones.</p> <p>Artículo 4. Las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará al fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes</p>

productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos.

Artículo 7. A los efectos del presente Decreto Ley, se entiende por latifundio, toda porción de terreno rural, ociosa o inculta, que exceda de cinco mil hectáreas (5.000 ha) en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el Reglamento de este Decreto Ley.

Artículo 8. Se garantiza al sector campesino su incorporación al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción. En tal sentido, se promueve la estructuración de los fundos mediante la adjudicación de las tierras y la destinación de bienes inmuebles, muebles, incluidos los semovientes, al fin productivo de las mismas.

La Unidad de Producción constituida de acuerdo con los términos de este Decreto Ley será indivisible e inembargable; podrá ser mejorada mediante la incorporación de nuevas técnicas, condiciones de producción, transformación y mercadeo de los productos agroalimentarios.

Artículo 36. Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural, el Instituto Nacional de Tierras adoptará las medidas que estime pertinentes para la transformación de todas las tierras ubicadas dentro de las poligonales rurales en unidades económicas productivas; en cumplimiento de este mandato, podrá rescatar toda tierra de su propiedad que se encuentre ociosa o inculta.

Artículo 37. Cualquier ciudadano o ciudadana podrá presentar denuncia motivada ante la respectiva Oficina Regional de Tierras, cuando tenga conocimiento sobre la existencia de tierras ociosas o incultas. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de la denuncia, la respectiva Oficina Regional de Tierras, tomando en consideración la fundamentación de la misma, decidirá sobre la apertura de una averiguación y ordenará la elaboración de un informe técnico.

Artículo 71. A los fines del presente Decreto Ley, se declaran de utilidad pública o interés las tierras aptas para la producción agraria que se hallen dentro de la poligonal rural establecida en el artículo 21, las cuales quedan sujetas a los planes de seguridad agroalimentaria de la población, conforme a lo previsto en el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 72. De igual manera, se declara de utilidad pública e interés social, a los efectos del presente Decreto Ley, la eliminación del latifundio como contrario al interés social en el campo, conforme a lo previsto en el artículo 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En tal sentido, el Instituto Nacional de Tierras procederá a la expropiación de las tierras privadas que fueren necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola, para asegurar su potencial agroalimentario, quedando subrogado en todos los derechos y obligaciones que de conformidad con este Decreto Ley puedan corresponder a la República.

Artículo 74. Se consideran inexpropiables a los fines del presente Decreto Ley los fundos que no excedan de cien hectáreas (100 ha) en tierras de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades, y de cinco mil hectáreas (5000 ha) en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el

	<p>Reglamento.</p> <p>Artículo 75. Establecido el plan de desarrollo sustentable a ejecutar en el fundo objeto de expropiación, el Instituto Nacional de Tierra procederá a emplazar por edicto a todos los ciudadanos y ciudadanas que pretendan algún derecho sobre el mismo, para que comparezcan en un término de diez (10) días hábiles luego de la publicación del último edicto, a fin de agotar la vía amistosa de negociación.</p> <p>Artículo 101. Se crea un impuesto que grava la infrautilización de tierras rurales privadas y públicas.</p> <p>Quedan excluidas del ámbito de aplicación de este impuesto, las tierras cubiertas de bosques naturales declarados por el Ejecutivo Nacional como tales y los cuales no podrán ser objeto de explotación y uso alguno y, las tierras que por razón de su topografía o por limitaciones edáficas o de otro tipo no sean aptas para ninguna clase de cultivo, explotación ganadera o forestal. (Documento 33)</p>
--	--

VI. Bibliografía Analizada

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Aylwín José</p> <p><u>El Acceso de Indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos.</u></p> <p>Volumen II. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL, 2002.</p>	<p>En este documento se ha dado cuenta de las concepciones, formas de tenencia y uso de la tierra y de los recursos naturales que fueran características de los pueblos indígenas en la región en tiempos precolombinos. Asimismo, se dio cuenta de las alteraciones que fueran introducidas en la relación de los indígenas con sus tierras y recursos a consecuencia de las acciones impulsadas e instituciones desarrolladas por los gobiernos coloniales primero y republicanos posteriormente.</p> <p>Las guerras de conquista, la imposición de la encomienda y el repartimiento en las colonias hispanas, la implantación de la sesmaría y de los aldeamientos en la colonia portuguesa de Brasil, y a contar del Siglo XIX, la aplicación a los indígenas y a sus tierras de las leyes liberales y de los códigos civiles entonces dictados, o la declaración de las tierras indígenas como vacantes, resultaron en el desposeimiento de los indígenas. A consecuencia de estos procesos, parte importante de sus tierras, en especial aquellas de aptitud agrícola, serían apropiadas por particulares e instituciones no indígenas (iglesia), siendo sus ocupantes originarios relegados a pueblos de indios, aldeas, reducciones o reservaciones.</p> <p>La concentración de la propiedad rural en pocas manos existente en casi todos los países de la región a comienzos del Siglo XX, llevó a la mayor parte de los Estados a impulsar programas de reforma agraria a objeto de permitir el acceso a la tierra a quienes carecían de ella. Si bien en la mayoría de los países en estudio, a excepción de Brasil, dichos programas beneficiaron a indígenas, permitiendo la recuperación de una parte de las tierras que reclamaban, tales programas no reconocieron su especificidad étnica y cultural, siendo los indígenas asimilados en su tratamiento a los sectores campesinos. Por otro lado, los procesos de contra reforma agraria impulsados en varios países, como Chile y Guatemala, afectaron la permanencia de los indígenas en las tierras que les fueron entregadas en virtud de las reformas agrarias.</p>

<p><i>Fuente:</i> <i>Biblioteca Central, Universidad Nacional de Colombia</i></p>	<p>Los movimientos indígenas que emergen en las últimas décadas como actores sociales relevantes en casi todos los países de la región, junto con demandar de los Estados el reconocimiento de sus derechos políticos y culturales, exigen una serie de derechos asociados al acceso y protección a las tierras, territorios y recursos naturales que reclaman para sí. Estas demandas obligan a los Estados a revisar las políticas y legislaciones indigenistas vigentes hasta hace poco, las que procuraban la integración de los indígenas a las sociedades nacionales y a los modelos de desarrollo por ellos promovidos.</p> <p>Las reformas jurídicas impulsadas en los países en estudio en los últimos años constituyen un importante avance en el reconocimiento y protección de los derechos de los indígenas en general, así como de los derechos relacionados con sus tierras y territorios en particular. Los ordenamientos jurídicos liberales y asimilatorios dominantes en el pasado, han sido gradualmente substituidos por otros que reconocen la existencia de los indígenas, de sus pueblos y/o sus comunidades. Asimismo reconocen el derecho que estos tienen a la regularización (a través de la titulación individual o colectiva en México, la demarcación en Brasil, o el saneamiento en Bolivia) y a la protección (integridad en México, y/o inalienabilidad, inembargabilidad, entre otros derechos, en Chile, Brasil y Bolivia) de las tierras y/o territorios que habitan. Algunos ordenamientos jurídicos reconocen además el derecho de los indígenas (preferente en Bolivia o exclusivo en Brasil) al usufructo de los recursos naturales (renovables) que se encuentran en sus tierras. Otros reconocen el derecho de los indígenas de acceder a la tierra cuando carezcan de ella, así como a recibir el apoyo del Estado a fin de posibilitar su permanencia y desarrollo en ellas (Chile y Guatemala). Todos los países analizados reconocen por último, en mayor o menor medida, los usos y costumbres de los indígenas en materia de tierras.</p> <p>Las insuficiencias de algunos de estos ordenamientos jurídicos, sin embargo, deben ser subrayadas. El concepto de territorio indígena, el que como señala el Convenio 169 de la OIT comprende la totalidad del hábitat de las regiones que los indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, incluyendo derechos al uso, administración y conservación de los recursos naturales que hay en ellos, no ha sido acogido sino, indirectamente, en el caso de Bolivia (a través de la figura de las tierras comunitarias de origen) y en el de Brasil (a pesar que la ley solo habla de tierras indígenas pertenecientes a la Unión). La falta de protección de los derechos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras en algunos ordenamientos jurídicos, como el de Chile, debe ser destacada. La ausencia de una regulación específica de los derechos de los indígenas a la tierra, como en los casos de México, donde aún no se ha dictado una ley regulatoria de la disposición constitucional relativa a los indígenas (artículo 4 párrafo 1), o en el caso de Guatemala, donde la normativa legal vigente sobre tierras se aplica indistintamente a campesinos indígenas y no indígenas que carecen de ella, también deber ser constatada.</p> <p>La necesidad de introducir nuevas y más profundas reformas a los ordenamientos jurídicos tanto legales como constitucionales vigentes a objeto de posibilitar una protección efectiva de los derechos de los indígenas sobre las tierras y/o territorios que ocupan y de los recursos naturales que hay en ellos, así como de permitir el acceso a la tierra de los indígenas que han sido desplazados de ellas, ha sido planteada no solo por los propios indígenas, sino por la mayor parte de los analistas consultados para la realización de este estudio. Lo mismo cabe señalar con relación a la importancia de</p>
--	---

introducir reformas jurídicas, o de hacer operativas las que existen, a objeto de hacer posible el acceso a la tierra, y de garantizar la seguridad en su tenencia, de los sectores indígenas más vulnerables, esto es las mujeres y los jóvenes.

La conveniencia de introducir reformas jurídicas que permitan a los indígenas mayores grados de autonomía y/o participación en la gestión de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales al interior de sus tierras y/o territorios debe ser señalada. En el contexto de los procesos de liberalización económica que hoy se impulsan en casi todos los países de la región, esta constituye una demanda central de los indígenas y de sus organizaciones que no puede ser ignorada por los Estados. Aún cuando estas demandas han tenido mayor visibilidad en México luego del alzamiento de Chiapas en 1994, ellas comienzan a ser formuladas por los movimientos indígenas en la mayoría de los países en estudio, así como de la región en general. Dichos movimientos ven en la autonomía una posibilidad de protegerse frente a los procesos de penetración de sus territorios por intereses externos y de evitar los impactos tanto económicos, sociales culturales y ambientales adversos que estos generalmente producen. Ven también en la autonomía una posibilidad de lograr, al interior de dichos espacios territoriales, un desarrollo más acorde con sus culturas e identidades propias.

Finalmente, la necesidad de ratificar el Convenio 169 de la OIT en aquellos países donde no lo ha sido (Chile y Brasil en el caso de los países objeto de este estudio), también ha sido planteada por las mismas organizaciones indígenas. Dicha ratificación permitiría, una mayor protección de los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, derechos que, en el caso de Chile, aún no han sido reconocidos en el ordenamiento jurídico interno.

Pero es en el ámbito de las políticas impulsadas por los Estado a objeto de dar cumplimiento a la normativa aquí analizada donde se detectan los mayores problemas para garantizar la protección efectiva de sus tierras, territorios y recursos naturales o para hacer posible el acceso de los indígenas a ellos. En efecto, las políticas impulsadas en los últimos años en los países analizados a objeto de titular, demarcar o sanear, y/o regularizar las tierras y/o territorios que estos ocupan, presentan graves deficiencias.

Uno de los problemas comunes a estos países dice relación con la insuficiencia del financiamiento destinado por los Estados para este fin. A pesar de los recursos que en países como Bolivia, Brasil y Guatemala han sido aportados por la cooperación internacional para el desarrollo de estos programas, la precariedad del financiamiento destinado por los Estados para estos efectos no permite cumplir con los plazos o metas establecidos por la legislación para su materialización. La gravedad de esta situación radica en que las tierras y/o territorios indígenas, mientras no sean regularizados de conformidad a los procedimientos establecidos para ello (saneamiento, demarcación, etc.), siguen siendo objeto de presión por parte de terceros no indígenas. Lo mismo sucede con los recursos naturales que hay en ellos. Es el caso, por ejemplo, de los recursos forestales existentes en los territorios indígenas en proceso de saneamiento en las tierras bajas de Bolivia, los que han sido objeto de concesiones a terceros no indígenas en los últimos años. Algo similar ha sucedido en Brasil con los recursos forestales, y también minerales, existentes en tierras indígenas en proceso de demarcación.

La ausencia de recursos financieros también dificulta los programas impulsados en

algunos países a objeto de permitir el acceso de los indígenas a la tierra. Tal es el caso de los fondos de tierras existentes en Chile y Guatemala, cuyos limitados presupuestos no les permiten satisfacer las demandas de tierras de importantes sectores indígenas que carecen de ellas. Esta situación, como constatáramos en el caso de Chile, se ve agravada con la tendencia al aumento del precio de la tierra experimentado en los últimos años en áreas indígenas, situación probablemente relacionada con la existencia misma de dichos fondos y el impacto generado en el mercado de tierras con su poder comprador. Esta última situación plantea ciertas interrogantes sobre la efectividad de los programas de acceso de los indígenas a la tierra vía mercado que hoy se impulsan en la región, obligando a los Estados a revisarlos, de modo de asegurar que cumplan con los objetivos para los cuales fueron establecidos.

Vinculado al mismo tema, la ausencia de recursos financieros destinados al apoyo al desarrollo productivo de los indígenas en sus tierras, también ha sido detectada en la mayor parte de los países objeto de este estudio (Bolivia, Chile, Guatemala y México). Esta situación pone en peligro la capacidad de los indígenas de permanecer en las tierras que les han sido reconocidas por los Estados o a las que han accedido a través de los programas públicos antes referidos, así como la efectividad de dichos programas para revertir la situación de pobreza rural y los flujos migratorios de los indígenas hacia sectores urbanos hoy existente.

La necesidad de que los programas orientados a la regularización de tierras y/o territorios indígenas, al acceso de los indígenas a la tierra, y al apoyo al desarrollo indígena en ellas, sean dotados de recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los objetivos con los que fueron creados, también ha sido planteada por las organizaciones indígenas y los analistas consultados. La destinación de mayores recursos para estos programas sería demostrativa de la voluntad política de los gobiernos de dar cumplimiento a la normativa vigente en la materia así como a los compromisos que estos han contraído con los pueblos indígenas en este sentido en los últimos años. Ello además resulta de la mayor importancia en el contexto de la crisis de la agricultura tradicional campesina, tanto en sectores indígenas como no indígenas, que hoy se verifica en casi todos los países de la región.

También en el ámbito de las políticas públicas, la titulación, el saneamiento o la demarcación de tierras indígenas por el Estado parece no ser, por sí sola, suficiente para impedir los procesos de penetración o invasión de terceros en tierras y/o territorios indígenas. Los antecedentes disponibles dan cuenta de que en la totalidad de los países estudiados, estas se encuentran afectadas por la presencia o por proyectos de terceros, incluyendo proyectos públicos y privados. El caso más ejemplificador parece ser el de Brasil, donde tanto FUNAI como las ONGs involucradas en esta temática concuerdan en que un porcentaje muy elevado de las tierras indígenas demarcadas, presentan alguna forma de invasión, sea esta por agricultores o por la realización de proyectos mineros, forestales, hidroeléctricos, carreteros u otros. Se hace necesario en este sentido que los organismos públicos encargados de las políticas indígenas desarrollen un mayor seguimiento y una fiscalización de las tierras indígenas luego de los procesos de regularización de modo de evitar que esta situación siga verificándose. Sería recomendable, además, una redefinición de políticas y programas de desarrollo económico impulsadas en áreas indígenas, a objeto de evitar que estas perjudiquen a los indígenas, sus tierras y recursos naturales, como parece estar ocurriendo hoy en la región.

	<p>Por último, otra situación detectada a través de este estudio dice relación con los problemas de seguridad en la tenencia de la tierra derivados de la inexistencia o deficiencias de los sistemas registro y catastro de la propiedad. Esta situación adquiere especial gravedad en algunos países, como Bolivia y Guatemala, donde los registros de la propiedad son muy antiguos o deficientes en su cobertura, y donde no existe información catastral actualizada de las tierras indígenas, situación que incide en la sobreposición de títulos, y en la proliferación de conflictos de tierras. La resolución de esta situación, la que requiere también de la destinación de recursos financieros significativos, así como de la incorporación de nueva tecnología que reemplace a la actualmente existente, parece ser urgente. Estas acciones deberían ser, en países como Guatemala, previas al impulso de iniciativas como los fondos de tierras, si se pretende dar por esta vía solución a los numerosos conflictos de tierras que afectan al mundo indígena.</p> <p><i>(Documento 34)</i></p>
<p>Balcazar Alvaro. <u>Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 y 2002.</u> Revista de economía institucion al Volumen 4, #9, Bogotá 2003.</p> <p><i>Fuente: Biblioteca Universidad Externad o de Colombia.</i></p>	<p>Ajuste Estructural. A raíz de la implementación de medidas tendientes a la progresiva liberación de apertura económica, el sector agropecuario a experimentado un proceso relativamente intenso de ajuste estructural que se manifiesta en cambios en los patrones de producción y uso de recursos. Los cultivos transitorios transables entraron en crisis ante la competencia internacional; otros sectores, como la ganadería extensiva, la producción pecuaria intensiva, los cultivos permanentes y los cultivos de productos no transables, han aumentado la producción; la ganadería bovina extensiva ocupa la mayor parte de las tierras que dejaron de ser cultivadas con granos y oleaginosas. Por otra parte, el cultivo del café sufrió una reducción apreciable en su área cultivada y la producción, al tiempo que su estructura productiva giró hacia un mayor predominio de las fincas pequeñas.</p> <p>El ajuste a la estructura productiva del sector agropecuario responde a varios factores, entre los cuales se puede mencionar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. el cambio en los precios relativos entre los productos del sector, debido primero – entre 1991 y 1993 – al descenso de los precios internacionales y, luego – entre 1993 y 1998 –, a la reevaluación del tipo de cambio. 2. el aumento en las asimetrías en el grado y las condiciones de protección a los diferentes productos, que ha ocurrido desde que comenzó la aplicación de las medidas de apertura comercial. Mientras para el arroz y el azúcar se han mantenido altos niveles de protección, otros productos como el algodón, la soya, el maíz, el sorgo y la cebada han tenido que enfrentar una virtual eliminación o una gran inestabilidad de la protección efectiva. 3. las nuevas oportunidades de mercado impulsadas por la reducción de costos, la ampliación del consumo y la modernización de las estructuras comerciales. Estos procesos han favorecido principalmente el crecimiento de la avicultura y piscicultura en el sector pecuario, y las frutas hortalizas y tubérculos en la producción agrícola. 4. la falta de alternativas para la reconversión productiva en contextos regionales de elevada concentración de la propiedad y tenencia de la tierra. A esta circunstancia esta ligada la expansión de la ganadería bovina en algunas zonas que antes se dedicaban a cultivos transitorios. <p><i>(Documento 35)</i></p>
Balcazar	Los principales indicadores de desempeño a largo plazo del sector agropecuario

<p>Al varo. <u>Del</u> <u>Protección</u> <u>la</u> <u>apertura.</u> <u>¿el</u> <u>camino a</u> <u>la</u> <u>modernización</u> <u>agropecuaria?</u> CEGA – Misión Rural. 1998.</p> <p><i>Fuente Internet: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DRS_Publicaciones_Estudios/ProductividadMR.pdf</i></p>	<p>muestran que el crecimiento promedio de tres décadas es relativamente satisfactorio (3.3% anual). Sin embargo, la tendencia ha sido a crecer cada vez a un ritmo menor. En los últimos años (1996 y 1997) el crecimiento de la producción agropecuaria virtualmente se detuvo.</p> <p>Ha cambiado en forma más menos sistemática la composición de la producción agropecuaria: producciones más intensivas (cultivos permanentes y pecuarios intensivos) han crecido más rápido que los cultivos relativamente más extensivos de ciclo corto (cereales y oleaginosas) y la ganadería extensiva; La tendencia al cambio en la composición de la producción agropecuaria absorbió en el agregado de crecimiento sectorial la crisis de los cultivos transitorios transables durante los años noventa: la superficie total cultivada disminuyó, pero aumentó la producción física y el valor de la producción total. Sin embargo, el aumento de la productividad se debe más a cambios en la composición de la producción que a mejoras en los cultivos (las excepciones son café, azúcar, palma africana y pecuarios).</p> <p>El aumento del desempleo rural se explica principalmente por la caída de la producción de café, pues las pérdidas debidas a la crisis de los cultivos transitorios se compensaron con el aumento de la producción de los cultivos permanentes.</p> <p>En los últimos años, el país ha pasado de una situación de relativa autosuficiencia de productos agropecuarios a una de relativa dependencia de importaciones especialmente en el sector de los granos. Sin embargo, el aumento de las importaciones de granos en los noventa está asociado a la disminución de la producción doméstica, pero se explica más por el aumento del consumo.</p> <p>La crisis de crecimiento de la producción agropecuaria y la pobreza rural no se pueden atribuir a la existencia de relaciones de intercambio que hayan discriminado en contra de la agricultura, pues, al contrario, las mismas más bien han evolucionado a favor de la agricultura.</p> <p>En primer lugar, los precios relativos de la mayoría de los bienes agropecuarios al productor (IPP) han evolucionado en sentido favorable a los productores, aunque a partir de 1991 la mayoría de los importables registraron una notable disminución de sus precios relativos al productor. En segundo lugar, el crecimiento de los ingresos ha sido mayor que el crecimiento de los costos de producción. Las excepciones son palma africana y algunos bienes importables (soya y algodón, principalmente).</p> <p>De otra parte, los precios relativos al consumidor de los productos agropecuarios aumentaron hasta 1990 y han disminuido desde 1991. Sin embargo, los precios relativos al productor (con algunas excepciones) han seguido aumentando. Los márgenes comerciales y de transformación han disminuido debido a las mejoras de organización y tecnología de mercadeo, y a disminución de costos de transporte.</p> <p>Ajuste estructural del sector El fenómeno más sobresaliente, en términos de evolución y tendencias recientes del sector agropecuario, es el cambio en los patrones de cultivo y uso de la tierra, proceso que se aceleró a partir de 1991 y que refleja condiciones altamente diferenciadas de asimilación de las medidas de apertura por parte de las distintas actividades productivas y las estructuras regionales del sector.</p>
---	--

El ajuste de la estructura productiva del sector ha respondido a varios factores, entre los cuales cabe mencionar:

1. Cambio en los precios relativos entre los productos del sector. Aquellos productos que más apoyo y protección comercial recibían antes de 1990 experimentaron un descenso en los precios relativos frente a los productos que no gozaban de similares niveles de protección.

2. Mantenimiento de condiciones diferenciadas de protección y apoyo después de las medidas de apertura comercial. Es el caso de azúcar, leche y arroz, cuyos niveles de protección se mantienen relativamente elevados, en comparación con otros productos como soya, maíz, sorgo y cebada.

3. Nuevas oportunidades de mercado impulsadas por la reducción de costos, la ampliación del consumo y la modernización de las estructuras de comercialización. Es el caso de la avicultura y la piscicultura en el sector pecuario, y las frutas, hortalizas y tubérculos en la producción agrícola.

4. La falta de alternativas para la reconversión productiva en contextos regionales de elevada concentración de la propiedad y tenencia de la tierra. A esta circunstancia está ligada la expansión de la ganadería bovina en algunas zonas que antes se dedicaban a cultivos transitorios.

Como consecuencia, los impactos también son notablemente asimétricos entre sectores sociales, cultivos, tipos de empresa y regiones.

Mientras los cultivos transitorios transables (cereales, granos oleaginosos y algunas materias primas industriales), históricamente sostenidos por políticas de protección y subsidios hicieron crisis a raíz del desmonte parcial de las políticas que los sustentaban, los cultivos permanentes, el sector pecuario y el subsector de cultivos de productos *no transables* lograron continuar o acelerar su ritmo de crecimiento.

Los principales indicadores del ajuste estructural del sector muestran:

1. Una disminución de cerca de 780 mil hectáreas de cultivos transitorios, al mismo tiempo que se amplía la superficie de los cultivos permanentes (sin incluir café) en más de 330 mil hectáreas;

2. No obstante la disminución del área agrícola, tanto el volumen como el valor de la producción aumentaron, lo que significa que en términos sectoriales el crecimiento de los cultivos permanentes compensó ampliamente la disminución de los transitorios, y que los patrones de producción agrícola que han resistido los efectos de la apertura son *más intensivos* que los patrones de producción de los cultivos que entraron en crisis;

3. Como consecuencia de dichos cambios en la composición de la producción agrícola, la productividad total de la agricultura se ha acelerado significativamente desde 1991;

4. Debido a la mayor intensidad productiva de los cultivos permanentes, los empleos que se perdieron (120 mil) por la disminución de los cultivos transitorios fueron compensados globalmente por el aumento (131 mil) de empleos en los cultivos permanentes. El aumento del desempleo rural entre 1991 y 1996 se explica sobre todo por la crisis cafetera y el aumento en las tasas de participación laboral (mayor oferta de trabajo);

5. La apertura económica y el comportamiento de la tasa de cambio han tenido una fuerte incidencia en los precios relativos de los productos agropecuarios. Sin embargo, el efecto ha sido altamente diferenciado dependiendo del grado de transabilidad internacional de los productos. Mientras los precios relativos de los productos que compiten con importaciones registran una tendencia predominante a disminuir, los de los productos que no son materia de comercio internacional (no transables) registraron

una tendencia a aumentar. Esos cambios en los precios relativos son muy consistentes con el comportamiento de la producción por cultivos: la producción de cereales y semillas oleaginosas se redujo mientras la de frutas, hortalizas y tubérculos, entre otros “no transables”, ha aumentado;

6. En cuanto a comercio exterior, el fenómeno más destacado desde 1991 es el acelerado aumento de las importaciones de productos agropecuarios, principalmente cereales y semillas oleaginosas. Sin embargo, el factor más influyente en el crecimiento de las importaciones agrícolas es el aumento del consumo y, en menor medida, la disminución de la producción nacional;

7. Las exportaciones de productos agropecuarias han seguido aumentando, aunque menos rápido que las exportaciones totales. Lo más notable es el aumento de las exportaciones de productos agroindustriales y el descenso de las de productos primarios. Esto sugiere el eventual desarrollo de un perfil exportador con productos de mayor valor agregado;

8. La aceleración del consumo y la modernización de los sistemas de comercialización de productos agrícolas (especialmente en los sectores de frutas y hortalizas) que siguieron a las medidas de apertura económica han prestado condiciones favorables para profundizar el ajuste estructural de la producción, en la medida que crean nuevas oportunidades de producción y amplían los mercados existentes.

Políticas sectoriales de apoyo y protección

Un análisis sumario a las políticas sectoriales y la inversión pública de apoyo al sector agropecuario muestra que no obstante que se han reducido los niveles de protección agrícola, éstos aún se mantienen en niveles relativamente altos e inciden en forma significativa en la determinación del ingreso bruto de los agricultores que están cobijados por esas políticas de apoyo y sus instrumentos. Sin embargo, lo más importante de destacar es el alto grado de diferenciación de niveles de protección y apoyo por productos. Tres productos (leche, arroz y azúcar) concentran la mayor parte del valor de la medida global de apoyo que recibe el conjunto del sector agropecuario.

En última instancia, el régimen de incentivos que opera en el sector agropecuario fomenta relaciones de apropiación de excedente que no favorecen la formación de capital fijo ni de tradición empresarial en el sector agropecuario. Por el contrario, inducen conductas redistributivas (búsqueda de rentas) y vínculos al sector con visión de corto plazo (reacción a la oportunidad inmediata). Las excepciones más importantes a esta característica son los cultivos de exportación (flores, banano, azúcar y, en parte, café, y la palma africana).

Las siguientes observaciones complementarias se podrían destacar:

1. A partir de 1991 se observa una reducción gradual del nivel de apoyo y subsidios que recibe el sector agropecuario.

2. Hay alto grado de diferenciación de los niveles de subsidio entre los productos del sector. Esta diferenciación se genera tanto por diferencias en la cantidad de medidas de protección que se aplican a cada producto, como por el valor diferencial que adoptan cada una de esas medidas con relación a cada producto.

3. La gran mayoría de los productos del sector, o no reciben subsidios, o las medidas de protección no alcanzan a ser efectivas para incidir en sus precios. Tal es el caso de los sectores de bienes no transables (frutas, hortalizas, tubérculos, etc.) y carne de res.

4. El problema de los subsidios directos a través del presupuesto público es la efectividad y eficiencia. Hay evidencias de que la mayor parte de los recursos apropiados se queda en costos de transacción e ineficiencia institucional.

5. Las políticas de apoyo a través de los precios han asegurado transferencias

relativamente altas a los productores. En los últimos años aumentaron las asimetrías de esas transferencias entre productos, reflejando diferencias en la capacidad de presión institucional de los respectivos gremios.

6. Las políticas de protección o apertura han sido inocuas para la gran mayoría de productos de la economía campesina, pues principalmente se trata de bienes no transables.

Factores macroeconómicos

La forma como han evolucionado los principales agregados macroeconómicos en lo que ha corrido de la década de los noventa ha tenido implicaciones *fuertes y diferenciadas* para la dinámica de las actividades productivas del sector agropecuario.

El comportamiento de la tasa de cambio es uno de los principales factores que ha influido en la fuerte diferenciación de los precios y costos relativos de los productos agropecuarios en la presente década. La revaluación cambiaria que se registró entre 1993 y septiembre de 1997 provocó una brecha creciente entre los precios de productos y factores transables y no transables. Mientras los precios de las materias primas importables, bienes de capital y productos que deben competir con importaciones fueron “anclados” por la tasa de cambio, los productos y factores no transables aumentaron sus precios relativos en forma bastante significativa. Las consecuencias se reflejan en la dinámica heterogénea y diferenciada de la rentabilidad y el poder adquisitivo de los márgenes netos sobre costos de producción en cada una de las actividades productivas del sector. También tuvo incidencia en los ingresos de los productores de bienes exportables al reducir el ingreso en pesos en una proporción equivalente al porcentaje de revaluación acumulada en cada año.

Otro efecto de la revaluación cambiaria se ha manifestado en la distorsión de los salarios rurales. Como factor de costo, el precio relativo de la mano de obra rural aumentó 72% en términos reales entre 1990 y 1997; pero como ingreso real de los trabajadores sólo aumentó 6% durante el mismo período. Ese hecho tiende a deteriorar la competitividad de los cultivos transables intensivos en mano de obra en un momento en el cual el país requiere potenciar la capacidad de generación de empleo. Lo paradójico es que esa pérdida de competitividad no corresponde a una mejora significativa en el poder adquisitivo del salario, sino a una distorsión de precios relativos que tiene origen en la revaluación de la tasa de cambio.

En cuanto a la tasa de interés, la novedad está en la gradual eliminación de las condiciones preferenciales que disfrutaba la producción agropecuaria. Hasta finales de los años ochenta el sector agropecuario disfrutaba de una preferencia equivalente a cerca de 15 puntos porcentuales en la tasa de interés de sus créditos con respecto a las condiciones ordinarias del mercado. En la actualidad esa diferencia se ha reducido a menos de 3 puntos porcentuales.

El principal problema derivado de ese proceso de nivelación es que el mismo ocurrió en un contexto macroeconómico que disparó el aumento de las tasas de interés de la economía a niveles demasiado elevados para las posibilidades de inversión en el sector agropecuario, dadas las condiciones generadas por las medidas de liberalización comercial: crisis de rentabilidad de los cultivos comerciales tradicionales e incertidumbre en las actividades productivas hacia las cuales se está orientando la estructura económica del sector.

La economía política del ajuste estructural

El desmonte parcial de las políticas y los mecanismos de protección agrícola que imperaron hasta 1990 y el consecuente ajuste estructural en la producción agropecuaria que ello ha impulsado, han provocado efectos redistributivos importantes del ingreso rural entre sectores sociales, regiones y tipos de empresa agropecuaria. Dichos efectos redistributivos se deben a los cambios en los *precios relativos* entre los productos del sector, la reducción de las *transferencias* que se originaban en la protección comercial que beneficiaba a determinados productos y la disminución de los *subsidios directos* en la comercialización y el financiamiento de los cultivos.

El cambio en los precios relativos del sector ha tenido, al menos, dos tipos de efectos redistributivos: entre productores y consumidores y entre tipos de empresas agropecuarias. El descenso generalizado en los precios relativos de los alimentos supone un aumento en el excedente del consumidor y, entre los consumidores, los más beneficiados tienden a ser los grupos de menores ingresos que son los que destinan un mayor porcentaje de sus gastos al rubro de alimentos. En contraste, bajo los esquemas de protección comercial, los elevados precios relativos al productor implicaban transferencias desde los consumidores hacia los productores, y la mayor parte de estas transferencias provenían obviamente de los consumidores de menores ingresos (por ser más numerosos y gastar proporcionalmente más en alimentos).

Por otra parte, los productores más perjudicados por el cambio en los precios relativos fueron los de productos importables (principalmente cereales y oleaginosas), pues los de no transables más bien resultaron beneficiados por el aumento en los precios relativos de sus productos. En la medida en que los productos agrícolas no transables son producidos principalmente por pequeñas empresas agropecuarias y de economía campesina, los cambios registrados en los de precios relativos del sector suponen una redistribución de los ingresos agropecuarios a favor de este tipo de productores en los últimos años. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Rural del DANE entre 1991 y 1995 ofrecen evidencia en favor de esa afirmación.

Las pérdidas de ingreso de los productores de bienes agrícolas importables debidas a cambios en los precios relativos se vieron acrecentadas por la disminución de transferencias que se canalizaban a través de los precios gracias a la política comercial (precios de sustentación y restricciones arancelarias y cuantitativas a las importaciones) y la drástica reducción de los subsidios directos, como la disminución del margen de preferencia que disfrutaban los productores agropecuarios a través de la tasa de interés de los créditos.

Estas políticas, sobre todo las comerciales, favorecían casi exclusivamente a los productores de bienes que eran materia de comercio internacional; por su parte, la cobertura del crédito institucional en el sector agropecuario era alta sólo en el sector empresarial, pero en el de pequeños productores la cobertura máxima que se logró nunca llegó a superar el 20% del censo de pequeños productores.

En esas circunstancias el impacto de la reducción de transferencias y subsidios a los productores agropecuarios tuvo que ser proporcionalmente menor para los pequeños productores que para el resto. El efecto redistributivo del desmonte parcial de esas políticas ha sido claramente negativo para los productores de cereales y soya; y mucho menos significativo para pequeños productores de bienes no transables y para

empresas orientadas a la exportación.

También entre regiones ha habido efectos redistributivos del ingreso agropecuario, dependiendo de las posibilidades que brindan sus condiciones agroecológicas, sus patrones de tenencia y distribución de la tierra y sus condiciones de acumulación de capital y desarrollo empresarial para ajustar sus patrones de producción agropecuaria de acuerdo con los cambios señalados. Regiones con elevada concentración de la propiedad rural, poco desarrollo empresarial y escasa acumulación de capital, como la costa atlántica registraron caídas dramáticas en la producción de sus cultivos tradicionales y no han logrado desarrollar alternativas de producción diferentes a la ganadería. Como consecuencia, allí se observa un ajuste eminentemente regresivo en términos de intensidad de uso y aprovechamiento de la tierra, pues las áreas dejadas de cultivar se pasaron a ganaderías extensivas, con tremendas consecuencias negativas para la población rural (pérdida de fuentes de empleo e ingresos, etc). Por el contrario, otras regiones, donde el tamaño de las explotaciones y la disponibilidad de mano de obra o capital son favorables para la reconversión productiva hacia sistemas más intensivos, han logrado compensar la caída de unos cultivos con el aumento de otros. En estas regiones hay más indicios de una reconversión de carácter progresivo en la estructura productiva del sector agropecuario.

La agenda

Los principales factores que impiden el desarrollo empresarial en el sector son derivados del entorno socioeconómico y político que impera en el medio rural. Los mismos se pueden resumir en los siguientes:

- a) Las certezas sobre la inseguridad personal y del patrimonio;
- b) Las incertidumbres sobre los derechos de propiedad;
- c) La incertidumbre sobre las políticas sectoriales y las reglas del juego que definen las fuentes de beneficios en el sector agropecuario;
- d) Los incentivos explícitos e implícitos que fomentan la posesión especulativa de la tierra; En este sentido, las causas fundamentales de la crisis de crecimiento del sector agropecuarios no son de rentabilidad sino de inseguridad (personal y propiedades) para los empresarios y de un ambiente institucional adverso a la creación de capital fijo y de tradición empresarial. Por lo tanto, las prioridades para el crecimiento del sector deben centrarse en:
 - a) Recuperar la seguridad para las personas y sus bienes, mediante el logro de la paz y la eficacia judicial;
 - b) Garantizar estabilidad macroeconómica y, sobre todo, de la tasa de cambio y la tasa de interés, ambas fundamentales para la reconversión productiva y tecnológica del sector;
 - c) Proporcionar incentivos adecuados para fomentar la innovación tecnológica, aumentando la capacidad del sistema institucional de innovación y mejorando la capacidad de adopción por parte de los productores (desarrollo de capacidad empresarial).
 - d) Manejar una política sectorial con efectos intrasectoriales neutros, haciendo énfasis en los siguientes componentes:
 - ?? Garantizar una protección comercial transparente y no discriminatoria dentro del sector;
 - ?? Definir incentivos para la formación de capital privado y social (innovación tecnológica y capacidad empresarial) en el sector;
 - ?? Desarrollo de la infraestructura económica y social rural.
- e) La reforma institucional de Estado debe partir de la redefinición de los objetivos

	<p>prioritarios de la acción pública en el sector agropecuario y rural y el ajuste de los medios para realizar esos objetivos. (Documento 36)</p>
<p>Balcazar Álvaro, Nelson López, Martha Lucia Orozco y Margarita Vega Colombi a: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL, 2001</p> <p><i>Fuente: Biblioteca central, Universidad Nacional de Colombia</i></p>	<p>En este estudio se han presentado argumentos que inclinan a pensar que ha faltado capacidad política favorable a la reforma agraria pero también que ha sido equivocada la estrategia y la escogencia de los medios para lograr los objetivos.</p> <p>1. Las intenciones aparentes de la dirigencia política de Colombia en relación con la estructura agraria y, sobre todo, con la inequitativa e ineficiente distribución de la propiedad de la tierra, se han reflejado en numerosos y sucesivos reformas y ajustes legislativos, al cual más, con una mínima capacidad efectiva para efectuar el tipo de transformaciones necesarias para encauzar el desarrollo agrícola y rural hacia el logro del progreso y bienestar de los habitantes rurales.</p> <p>Los enfoques legislativos han cambiado su énfasis: antes de 1960 se enfocaron a definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos. Desde principios de la década de los años sesenta ha predominado un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral. Las acciones de intervención estatal se dieron a través de programas de compra de predios para entregar en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización; y creación, delimitación y saneamiento de resguardos, para comunidades indígenas.</p> <p>3. Las diferentes problemáticas rurales y los conflictos sociales de mayor profundidad y extensión que afronta el país se han asociado, en el modelo subjetivo de intelectuales y políticos influyentes, con la persistente concentración de la propiedad de la tierra y los supuestos anhelos de propiedad frustrados históricamente por parte de la inmensa mayoría de los campesinos. Esta percepción intelectual y política tiende a reforzar y perpetuar la atención en soluciones redistributivas de la tierra, como condición necesaria para hacer posible el desarrollo rural y superar los aberrantes niveles de pobreza y marginalidad en que viven los campesinos. Así, las posibilidades de tener éxito en la búsqueda de convivencia en paz, la lucha contra la producción y el tráfico y de drogas ilícitas, y la mitigación de los problemas ambientales, necesariamente se perciben, por el ideario intelectual y político, como que dependen de la efectividad de una reforma agraria redistributiva de la propiedad. Esta percepción en buena parte explica la sucesión de cambios a la legislación sobre reforma agraria.</p> <p>4. En todas las reformas a la legislación se declaran las intenciones orientadas a corregir la ineficiencia e inoperancia de las entidades responsables de la redistribución, a lograr transparencia en los procedimientos, a fomentar la organización y la participación de los campesinos, a promover la descentralización, a combatir la corrupción, etc., según se ha ido atribuyendo la falta de efectividad a las fallas instrumentales y no a las fallas de concepción del problema. Sin embargo, todos esos problemas instrumentales persisten reforma tras reforma.</p> <p>5. En un poco menos de 40 años de reforma agraria se han alcanzado los siguientes resultados:</p>

a) Por compra y, casi en forma marginal, por expropiación se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas. Adicionalmente se titularon 15 millones de hectáreas de tierras baldías y se delimitaron 30 millones de hectáreas para resguardos indígenas. Al interior de la frontera agrícola el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa.

b) A través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias, de las cuales más de la mitad corresponden a lo realizado en los últimos 10 años. Un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas.

c) El esfuerzo fiscal de la nación a través de asignaciones ejecutadas por el INCORA en los programas de redistribución asciende a algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35 mil dólares, y por hectárea redistribuida, a casi 2.450 dólares. Los periodos de mayor costo efectividad son precisamente los que muestran menores logros en metas alcanzadas. La explicación está en los costos fijos de la estructura administrativa de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no necesariamente se ajusta cuando disminuyen los recursos para inversión.

d) En los últimos periodos tanto el costo fiscal por familia beneficiada como por hectárea redistribuida ha ido disminuyendo, hasta un nivel cercano a 20 mil dólares por familia y 1.3 mil dólares por hectárea, entre 1995 y 1999. Esto coincide con una disminución de la estructura burocrática del INCORA, y con la implementación de políticas de adquisición de tierras por la vía del apoyo a las negociaciones directas entre campesinos y propietarios (al menos en la letra y espíritu de la ley y las normas).

e) Una encuesta realizada para este estudio arroja indicios de que las familias que han sido beneficiarias de programas de reforma redistributiva de la tierra no presentan una situación mejor que las familias "testigo" en cuanto a renta y calidad de vida. Este tema merece ser investigado a fondo, pues estaría indicando que el rendimiento social del gasto público efectuado para redistribuir tierras ha sido negativo.

f) Las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente. Hoy parece más importante poner el énfasis, tanto en lo que promueve las capacidades de los campesinos (capital humano) para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar, como 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.

g) La experiencia internacional indica que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la tierra para lograr resultados significativos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad rural depende de la ocurrencia de profundas transformaciones en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto que permitan generar las condiciones institucionales que requiere el desarrollo integral del medio rural. La ausencia de esos cambios fundamentales en las relaciones de poder y en el marco de incentivos impide el logro de resultados positivos en bienestar y oportunidades de progreso a través de simples reformas redistributivas de la tierra, por más profundas que éstas sean (Perú y México son ejemplos muy dicentes).

(Documento 37)

<p>Barkin David <u>Ruralidades, campesinos, globalizaciones.</u> 2002.</p>	<p>Un gran error heredado del periodo del desarrollismo fue el énfasis en integrar a las sociedades rurales a naciones en proceso de modernización exclusivamente como productoras agrícolas. Los programas productivistas y asistenciales canalizaron la asistencia técnica y los recursos para elevar la productividad agropecuaria a expensas de sus otras actividades. Tenemos que aprender de las estrategias que están implementando los campesinos frente a la globalización. Su lógica de manejo sustentable de recursos regionales como alternativa al empobrecimiento individual y degradación ambiental descansa en tres principios mínimos: <u>Autonomía</u>, <u>Autosuficiencia</u>, y <u>Diversificación productiva</u>. Ofrece una visión diferente, que ilustramos con algunos ejemplos de las estrategias de grupos rurales en México.</p>
<p><i>Fuente Internet:</i> http://www.imp.mx/altec2003/abs2/mx.07.040.htm</p>	<p>La dinámica del desarrollo rural</p> <p>Al examinar la transformación rural en las últimas décadas, suponíamos que a menos que fueran capaces de convertirse en participantes exitosos del sector comercial agrícola, los campesinos se verían obligados a seguir cultivando sus cosechas de subsistencia tradicional a fin de garantizar un nivel de vida aceptable para sus familias y comunidades. Existe suficiente evidencia a nivel mundial que apoya la noción de que la autosuficiencia alimentaria entre las comunidades campesinas constituye un prerrequisito esencial para su bienestar físico (Barkin, Batt y DeWalt, 1991). Más aún, a la luz del proceso de desarrollo no equitativo que discrimina sistemáticamente a los productores campesinos, en particular, y a los países pobres en general (Prebisch, 1959), mucha gente defiende las políticas de autosuficiencia alimentaria nacional como prerrequisito para un desarrollo equilibrado (v.g. Food First, 1998; Thomas, 1972).</p> <p>Por eso, diseñamos un proyecto para investigar los impactos nutricionales del cambio en patrones de producción campesina. Examinábamos la sustitución de los cultivos de subsistencia de productos alimenticios básicos, para el consumo familiar y regional, por los de producción orientada al mercado, impulsado por la rápida y creciente demanda de cultivos de exportación y forraje. Esperábamos encontrar disminuciones observables en los niveles nutricionales en las comunidades campesinas que efectuaron este cambio. Sometimos a prueba esta hipótesis, examinando ciertos rasgos fisiológicos de una muestra significativa de personas durante un periodo de crisis importante (1984-1996). La investigación no mostró mermas significativas en el conjunto de mediciones totales del bienestar nutricional, y en muchos casos pudimos reportar incrementos. El trabajo de campo incluyó cuatro comunidades muy diferentes, seleccionadas por su representatividad de condiciones sociales y ambientales en las regiones centro y norte del México rural.</p> <p>Nuestro trabajo sobre la sustitución de sorgo por maíz durante los 15 años anteriores (1966-1981), mostró que había ocurrido una disminución a nivel nacional, en el consumo per capita de frijol y proteína animal durante el periodo en que se modificaron los patrones de cultivo en la agricultura campesina (Barkin y DeWalt, 1985). Los inesperados hallazgos de nuestros estudios comunitarios de micro-nivel en el periodo más reciente nos obligaron a reexaminar nuestra comprensión del proceso de cambio rural y el papel que jugaba un campesinado comprometido en asegurar su propio bienestar a medida que el Estado renunciaba a su responsabilidad de asegurar el bienestar social, misma que lo había caracterizado en la época anterior. Encontramos, de hecho, que los cambios observados durante este periodo de agudización de la crisis en la sociedad mexicana como un todo, y en el sector rural en particular, habían creado un nuevo ambiente para el cambio social y económico, que nos exigía reconsiderar el proceso de desarrollo como un todo.</p>

	<p>Hasta hace muy poco tiempo, el análisis de las zonas rurales no había tomado en cuenta lo que ahora surge como un hecho notable: a pesar de la acelerada urbanización en América Latina, una parte importante de la población elige quedar en sus regiones de origen. Se ha dedicado una atención considerable a un fenómeno relacionado, la migración, pero aparentemente no existe un examen serio a la cuestión de por qué tal importante segmento de la sociedad ha decidido permanecer en sus comunidades o migrar en forma temporal (o incluso permanente) para poder permitir así que sus familiares puedan seguir viviendo en ellas.</p> <p>En el pasado, las explicaciones clásicas sobre los patrones demográficos, que observaban los significativos flujos de migrantes a las áreas urbanas y a los Estados Unidos, se habían enfocado en la importancia de oportunidades para los individuos: los servicios de beneficio social, la infraestructura y el empleo. En ocasiones mencionaban, incluso en forma explícita, la irracionalidad de la gente que decidía quedarse citando toda clase de indicadores cuantitativos para demostrar que los migrantes podían en general disfrutar un nivel mayor de bienestar, cuando éste se medía con los índices internacionales, si abandonaban sus comunidades. Algunos acusaron a estos grupos de falta de información o de sufrir de una “inercia” tradicional que les impedía comportarse más racionalmente, mientras otros comentaban sobre la manera en que las comunidades receptoras desperdiciaban las remesas de emigrantes. Las políticas públicas se siguen diseñando dentro de este marco de referencia, asumiendo que si las condiciones se deterioran suficientemente, la gente podrá entender que moverlos de estas áreas rurales sería, con toda claridad, por su propio bien.</p> <p>Ya no parece razonable continuar examinando bajo esta luz la supervivencia de las comunidades rurales. Un segmento tan grande de la sociedad mexicana no puede ser desestimado con tanta facilidad, categorizándolo como “irracional” o “tradicional”, si vamos a enriquecer nuestra comprensión de la sociedad rural y vamos a colaborar con los indígenas y los campesinos en sus esfuerzos para forjarse una vida mejor. Pensamos que lo que se encuentra en el fondo de nuestros hallazgos, es este esfuerzo por construir una estrategia diferente, ya no de mera supervivencia; esta estrategia fincada en la superación que explica como la gente en las comunidades que estudiamos mejoraron sus dietas y sus condiciones de vida aún cuando el Estado los obligaba a cambiar sus cosechas de subsistencia para producir directamente para el mercado. (Documento 38)</p>
<p>Bonal Phillipe, Pierre Marie Bosc y Mario Díaz <u>Multifuncionalidad de la Agricultura y nueva ruralidad</u></p>	<p>Las nociones de Multifuncionalidad de la agricultura y de Nueva Ruralidad que surgieron de manera simultánea en Europa y en América Latina respectivamente en los años 1990, coinciden en que ambas pretenden construir marcos renovados para la definición de políticas públicas en los sectores agrícola y rural. En un contexto mundial idéntico marcado por la globalización, los principios en los que se fundamentan sin embargo son específicos y están marcadas por la historia económica y social de las regiones donde fueron elaboradas. Un análisis comparativo de estas dos nociones plantea el tema de la viabilidad de políticas susceptibles de generar un desarrollo social y territorial equilibrado en un contexto en el que la intervención pública cuenta con unos recursos cada vez más restringidos y un margen de maniobra limitado por las nuevas reglas establecidas en el ámbito internacional.</p> <p>Los contextos donde emergen la Multifuncionalidad y la Nueva Ruralidad En América Latina , la concepción de una “Nueva Ruralidad” se inscribe en el proceso</p>

<p>2003. Fuente Internet: http://www.ftierra.org/ftierra1104/docstabajo/pm_boscfr_nr.pdf</p>	<p>de redefinición profunda de las políticas públicas nacionales que marcó al conjunto de los países del sub-continente en el transcurso de las dos últimas décadas. Está intrínsecamente ligada a los procesos de apertura de las economías nacionales, a la creación de las uniones comerciales regionales (Mercosur, NAFTA) y a la evolución de las actividades en el medio rural. Dicha concepción se inscribe en un movimiento intelectual de crítica de las políticas económicas que son consideradas responsables de las desigualdades sociales y territoriales en el medio rural.</p> <p>Contrariamente a Europa, las políticas de desarrollo agrícola y rural evolucionaron de manera profunda en el transcurso de las últimas dos décadas bajo el efecto de los choques económicos y de la presión de las instituciones financieras internacionales. En los años 1950 y 1960, el sector agrícola tuvo un tratamiento subordinado en el marco de las políticas de industrialización y de sustitución de importaciones; su rol consistía en proveer alimentos y materias primas para la industria, generar excedentes de mano de obra agrícola para ser transferidos a las actividades industriales y suministrar recursos financieros (vía exportaciones e impuestos) para apoyar las importaciones de bienes de capital e insumos industriales, así como para mantener las inversiones en ese sector (Díaz - Bonilla, 2002). Estas políticas se interrumpieron bruscamente en los años 1980s por la crisis de la deuda que desembocó en los años 1990's en una liberalización forzada de las economías nacionales. Desde ahí, el objetivo inicial de construcción de mercados internos, que encajaba perfectamente con el modelo "fordista", gracias a la implementación de entornos económicos nacionales protegidos, fue reemplazado en espacio de una década por el de la apertura internacional con base en ventajas comparativas y por ende en la búsqueda de la competitividad en un contexto de crecimiento económico más volátil.</p> <p>El proceso de transición que se operó a lo largo de las décadas 1980-90 fue particularmente violento para la mayoría de los países de la región. La firma de la "Carta de Intención" impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los años 1980, para obligar a los países a respetar sus compromisos financieros, y la creación progresiva de uniones comerciales regionales (Mercosur, NAFTA) llevaron a instaurar una política que busca a la vez reducir el gasto público y promover las exportaciones. Estas orientaciones dieron lugar a disfuncionalidades monetarias graves (devaluaciones sucesivas, hiperinflación). La salida a la crisis se buscó en los años 1990 en la apertura brutal de las economías nacionales que, por efecto de retorno, trajo repercusiones en la organización interna de la producción y del comercio. De esta forma, América Latina adoptó, en dos décadas y en un contexto de crisis financiera, una economía muy abierta cuyo equilibrio depende en gran medida de los flujos financieros de origen nacional e internacional (Salama, 2003).</p> <p>La política de cambio estructural, propia de los años 1950 a 1970 –basada en la inversión pública a través del ordenamiento del territorio (adecuación de infraestructuras, carreteras, riego), de la ampliación de la frontera agrícola (desmonte y colonización de tierras vírgenes mediante políticas de fomento a la migración), de la dotación en factores (reforma agraria, crédito), de la innovación técnica (creación de instituciones dedicadas a la investigación) y de la transferencia de tecnología (estructuración de los servicios de extensión de los ministerios de agricultura) – se interrumpió progresivamente en los años 1980. Fue reemplazada por una estrategia de direccionamiento de las acciones –programas de lucha contra la pobreza, programa de apoyo a la agricultura familiar, programa de promoción de la agro-exportación, etc.- en un contexto en el que el Estado se libera de dicho compromiso y es sustituido por el</p>
---	--

sector privado. Esta nueva estrategia ha estado acompañada por la formulación de políticas agrícolas que tradicionalmente han privilegiado al sector de los productores empresariales, relegando en importancia y coherencia las medidas orientadas al desarrollo integral de la población rural. Las estrategias diseñadas para el desarrollo del medio rural como complemento a las políticas de ayuda y modernización de la producción han sido construidas, en términos generales, con una visión estrictamente sectorial.

El efecto de estas políticas es muy contrastado. Al igual que en Europa, la producción agrícola ha crecido de manera muy significativa en el transcurso de las últimas cuatro décadas (Cuadro 1).

Pero a la inversa de ésta, dicho crecimiento, en la mayoría de los casos, no responde tanto a una revolución agrícola como a una extensión de la frontera permitida por el aumento de la mano de obra y del área explotada (Cuadros 3 y 4). Así, los principales sistemas de explotación que prevalecían en los años 1950 se mantuvieron al tiempo que se modificaban bajo la influencia de medidas de disminución del Estado y de la apertura comercial. El sistema agro-exportador se fortaleció gracias a nuevas técnicas de producción (mecanización, insumos agrícolas), al mejoramiento de los predios (fertilización, riego) y al desarrollo de los medios de acondicionamiento y de comercialización. Igualmente, este se benefició de las aperturas comerciales y de los períodos de cambio favorable. El sistema de agricultura familiar por el contrario ha perdurado sin una verdadera transformación estructural. Ha sufrido particularmente con las políticas de austeridad y de la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales y, hoy más que nunca, está asociado al fenómeno de pobreza rural. No obstante, esta tendencia general es contrastada de manera puntual por la aparición, en ciertos países, de dinámicas contractuales innovadoras.

Por otra parte, a la dualidad de la agricultura –constituida por un sector agro-empresarial concentrado y por un sector de agricultura familiar sobrepoblado- le corresponde una dualidad de territorios. Los espacios que gozan de recursos naturales favorables a la agricultura y/o de una proximidad a los grandes centros urbanos van siendo progresivamente adecuados en infraestructuras que facilitan el acceso al mercado doméstico o de exportación y contrastan con unos territorios aislados donde se concentra la agricultura familiar en la cual una parte aún muy importante de la producción es auto-consumida al interior de los hogares y cuya relación con la esfera comercial implica a menudo la migración temporal o definitiva.

Finalmente, el mantenimiento, o incluso la agudización, de las desigualdades económicas, sociales y territoriales en el medio rural se vio acompañado de la permanencia de las asimetrías de poder con una participación desigual de las poblaciones en las instancias de gobernanza. Dichas desigualdades se manifiestan principalmente por la permanencia de los conflictos de acceso a los factores de producción y a los servicios sociales, por la dificultad de acceso de los productores agrícolas familiares al mercado internacional, o incluso por las maniobras de los grupos de presión en la elaboración de las políticas públicas. A menudo, este contexto ha llevado a la implementación de políticas clientelistas y populistas.

La noción de Nueva Ruralidad se fundamenta en estos hechos. Considera la permanencia de la dualidad de la agricultura y del espacio rural así como el aumento de

	<p>la pobreza en zona rural como las manifestaciones concretas tanto del fracaso de las políticas agrícolas adoptadas desde los años 1950s, como de la ineficiencia de las instituciones públicas y de la inadecuación de modos de gobernancia de tipo populista y pretende encontrar soluciones globales que permitan.</p> <p>Entre 1961 y 2000, el área explotada creció en un 26%. Entre 1950 y 2000, la población agrícola activa creció en un 35%; pero desde 1980 dicha población es prácticamente estable e incluso registra una ligera disminución lo cual marca el inicio de una tendencia nueva.</p> <p>Mejorar el desarrollo humano de las poblaciones rurales y reequilibrar la situación económica de estas zonas.</p> <p>Mientras que en los dos continentes la oferta agrícola ha aumentado de manera considerable en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, subrayemos para concluir esta primera parte la singularidad de las evoluciones de las agriculturas europeas y latinoamericanas. En Europa, hemos asistido a una revolución agrícola, caracterizada por el surgimiento de una agricultura familiar muy bien dotada en capital, puesta en marcha en un contexto macroeconómico estabilizado y protegido a pesar de las presiones recientes de la liberalización. Esta revolución se hizo a costa de una reducción drástica de los efectivos agrícolas. En América Latina, se observa igualmente una “erosión” – más reciente- de la población agrícola (ver más arriba); pero ésta se dio no como consecuencia de un movimiento de transformación global, sino más bien de una diferenciación creciente de las trayectorias de las explotaciones agrícolas. En un contexto marcado por los cambios macroeconómicos fundamentales ligados al proceso de liberalización, se constata una segmentación creciente de las agriculturas (variable según el país) con el surgimiento de una franja de agricultura empresarial fuertemente competitiva e integrada a los mercados internacionales y agriculturas campesinas y familiares mayoritarias pero en vía de marginalización acelerada. (Documento 39)</p>
<p>Díaz – Callejas, Apolinar Colombia: La cuestión agraria. 1986. Fuente Internet: http://www.apolinardiaz.org/documentosdetema.php</p>	<p>La Ley 200 de 1935 y Alfonso López Pumarejo.</p> <p>En uno de los períodos más dinámicos de la vida política colombiana, el de la Revolución en marcha, durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934 – 1938), ante la agudización de los conflictos agrarios y la presión campesina por la tierra, el gobierno promovió un proyecto de ley sobre los problemas agrarios, que no era un programa de reforma agraria para la redistribución de la tierra sino para: a) sanear los títulos de la propiedad rural; b) aplicar el principio de la explotación económica como fundamento del derecho de propiedad sobre la tierra; c) impulsar el desarrollo económico, y, d) producir la comida que requerían los colombianos. Era el rescate de un concepto de posesión que venía desde la Colonia, apoyado en la condición resolutoria de "morada y labor" como sostén del derecho de propiedad sobre las tierras rústicas, que fue sustentado por destacadas figuras liberales durante la República a lo largo del siglo XIX.</p> <p>Así fue claramente explicado por el entonces Presidente López Pumarejo, en mensaje al Congreso en 1936: "Las masas campesinas que constituyeron con sus votos el Gobierno y el Congreso, se han quedado aguardando una reforma del estatuto de la propiedad rural. Los impugnadores del proyecto de ley que elaboró el Gobierno sobre la materia, aconsejan que se le oriente hacia el aprovechamiento de las grandes extensiones baldías con una intrépida colonización de las Intendencias y Comisarías Especiales. Pero tengan o no razón, es cierto que desde hace muchos años se viene</p>

intentando poner en práctica tan sabio y prudente consejo, sin que los colonos o arrendatarios que promueven conflictos por la propiedad de la tierra se hayan precipitando a seguirlo".

Continuó diciendo López Pumarejo en su mensaje: "... El Gobierno le busca, luchando contra la incompreensión de los latifundistas, una solución definitiva: dar a toda la tierra un título mixto que garantice al propietario actual su situación jurídica perfecta y que lo obligue a explotarla económicamente, dentro de cierto plazo. La nebulosa titulación tiene manera de aclararse y reivindicar los linderos que hoy va devorando la invasión campesina, ingenuamente o de mala fe: la explotación económica. Si no hay explotación económica vendrá la reversión al Estado. Y he ahí al Gobierno afrontando dos problemas fundamentales: limpiar el título de la propiedad privada de lagunas, vicios y peligros y abrir campo a una intensa explotación económica del suelo, que pueda lanzarnos rápidamente a una auténtica prosperidad, y en todo caso, que será suficiente, para alimentar mejor y más barato a los millones de colombianos, que, hoy, no se nutren adecuadamente". Fue lo que recogió, en general, la Ley 200 de 1936.

La reacción terrateniente fue la expulsión masiva de los arrendatarios y aparceros, al tiempo que los campesinos sin tierra se lanzaron a tumbar montaña para demostrar explotación económica y pedir la adjudicación de esas tierras como baldías.

Ley 135 de 1961 y Carlos Lleras Restrepo. Organización campesina. La ANUC.

En buena parte como respuesta a los efectos de demostración de la Revolución Cubana que triunfó al concluir 1958, conducida por Fidel Castro, y a la iniciativa del presidente John F. Kennedy de la Alianza para el Progreso, además de las viejas y propias convicciones de Carlos Lleras Restrepo, fue expedida la Ley 135 de 1961 sobre reforma agraria, después de toda clase de transacciones con el poder terrateniente y la derecha política con asiento en el Congreso de la República.

Lleras Restrepo fue el primero en la historia de Colombia en dirigir un proyecto de reforma agraria que pretendía redistribución de la tierra. El proyecto, elaborado con toda clase de concesiones en la Comisión de Reforma Agraria, fue presentado al Congreso de la República por el gobierno de Alberto Lleras, y determinaba que "estarían sujetas a expropiación, de acuerdo con las reglas de la presente ley, las tierras de propiedad privada que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria considere necesario adquirir para dar cumplimiento a los fines que quedan expresados", es decir, "crear unidades agrícolas familiares y unidades de explotación cooperativa para dotar con ellas a los trabajadores campesinos que carezcan de tierras propias", y "para poner bajo adecuada explotación económica las tierras de propiedad privada que se hallen incultas o insuficientemente explotadas". Era la posibilidad de expropiación de tierras particulares, tal como sugirió el Virrey Guirior 185 años antes, sólo que éste lo planteó sin indemnización alguna.

En su programa de campaña presidencial y luego como presidente de la República, Carlos Lleras Restrepo sostuvo que no habría reforma agraria si el campesinado no se organizaba y presionaba para su ejecución. Por ello, desde el gobierno y con recursos públicos, tal como se había hecho desde sus orígenes con la Sociedad de Agricultores de Colombia, fue promovida en los municipios del país la organización de las asociaciones de usuarios campesinos, que luego se aglutinaron en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, que elevó la lucha campesina por la tierra a niveles nunca antes conocidos en Colombia.

	<p>La resistencia política y económica de terratenientes y de la derecha liberal y conservadora, no permitió la ejecución de la ley, frustrándose las posibilidades de una reforma agraria por consenso. Los cuadros de Absalón Machado reproducidos atrás muestran que la concentración de la propiedad de la tierra continúa a fines del siglo XX.</p> <p>El Acuerdo de Chicoral (1972). Desmonte de la reforma agraria y división de la ANUC.</p> <p>En 1972, en el gobierno de Misael Pastrana Borrero, fue promovido un acuerdo político de la derecha liberal y conservadora, unida a los sectores terratenientes, para desmontar los aspectos positivos de la Ley 135 de 1961. Fue lo que se conoció como el Acuerdo de Chicoral, que inició el abandono de la reforma agraria y la ha llevado a una simple cuestión de comercialización de tierras.</p> <p>Para ello fue necesario promover desde el gobierno la división del movimiento campesino. El resultado fue la ANUC línea Armenia, apoyada por el gobierno de Misael Pastrana, y la ANUC línea Sincelejo, que representaba al movimiento campesino.</p> <p>Al concluir el siglo XX, aunque debilitada por la represión y la división promovida desde los gobiernos, la ANUC, una sola, conduce las luchas del campesinado por la tierra y la reforma agraria en condiciones difíciles y de autoritarismo. (Documento 40)</p>
<p>Díaz – Callejas, Apolinar</p> <p><u>Aspectos políticos de la reforma agraria: El caso de Colombia</u></p> <p>1986.</p> <p>Fuente Internet: http://www.apolina.org/documentos/osdetema.php</p>	<p>Ejemplos de reformas agrarias Democrático-liberales</p> <p>Como se ha venido explicando, las reformas agrarias responden fundamentalmente a objetivos y decisiones de tipo político en que nuevas clases sociales en ascenso expropiaron y sustituyeron a las que ejercieron el poder económico y político en sociedades que cumplieron su misión histórica y se convirtieron en obstáculo al avance del progreso, como lo vio Rafael Núñez en el siglo pasado en Colombia, tal como se desprende del texto antes citado.</p> <p>Trátase de reformas agrarias burguesas y liberales o de las realizadas por los movimientos socialistas, solo las que han sido parte de un proceso revolucionario han tenido real y completa ejecución. John Kenneth Galbraith lo dijo exacta y nítidamente en "Perspectiva del Desarrollo Económico" (cita en Peñalosa y Noguera, s.f.): "una reforma agraria es un paso revolucionario: transmite el poder, la propiedad y la condición social".</p> <p>La revolución francesa. Como símbolo y síntesis de la ideología y contenido de las revoluciones burguesas se señala a la revolución francesa que recoge los principios y conquistas de la revolución industrial de Inglaterra y de la de independencia de los Estados Unidos, así como el pensamiento filosófico y científico de la Ilustración. Es el resumen de las ideas liberales del capitalismo en ascenso, de los derechos del hombre, de las libertades y garantías individuales.</p> <p>La revolución francesa y las nuevas clases burguesas en ascenso destruyen la base material de apoyo del antiguo sistema, expropiando y confiscando los bienes de la nobleza y señores feudales. De esa manera consolidan el nuevo poder político y la aplicación del conjunto de principios democráticos que informan la ideología del capitalismo: las libertades y derechos del individuo esculpidos en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", particularmente en su artículo segundo en que</p>

señala que "el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

Es obvio que junto a esos objetivos políticos estaba la necesidad para la burguesía de liberar las fuerzas de trabajo y los factores de producción de las trabas feudales y semif feudales, particularmente en el campo, para lograr rápidamente la ampliación del mercado interno y el crecimiento de la producción.

Se hicieron presentes contradicciones y conflictos entre las clases burguesas y el campesinado. Estos saquearon las propiedades de los señores feudales y nobles, quemaron los archivos y notarías, se apoderaron de tierras y bosques y pusieron directamente en ejecución su derecho a la propiedad. La Asamblea Constituyente declaró que el "régimen feudal era totalmente abolido". Las tierras de la Iglesia, principalísimo poder político y económico, fueron confiscadas y puestas en venta. Era la aplicación de un principio fundamental de las reformas agrarias ejecutadas por la burguesía liberal: confiscar para redistribuir en una nueva clase de propiedades individuales. Los derechos electorales favorecieron a quienes tenían propiedad u otros bienes. En 1972 fue declarado el reparto de las tierras comunales. El campesinado también impuso algunos de sus objetivos por la vía de los levantamientos, provistos de hoces , horcas y otras herramientas de trabajo como armas. Aunque parcialmente, los campesinos recibieron los beneficios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Reforma Agraria con bomba atómica: El caso del Japón.

En páginas anteriores se hizo referencia al papel de los hacendados y nobles y de la situación de los campesinos en la política de guerra y expansionismo del imperio japonés.

El conocimiento de esa situación llevó a los ejércitos de ocupación, después de la rendición incondicional, en desarrollo de los acuerdos y condiciones de las fuerzas aliadas en la lucha contra el nazismo y el eje Berlín-Roma-Tokyo, a impulsar una reforma agraria enderezada a "evitar que el Japón pudiera convertirse de nuevo en una amenaza contra la paz del mundo". (Dore, 1964:125)

El Manchester Guardián de Londres solicitó en septiembre de 1945 "una presión razonable por parte de Norteamérica" para realizar una reforma agraria como primer paso hacia la democratización del Japón y eliminar las bases para una política agresiva en el campo, manantial de mano de obra barata y buenos soldados. (Dore , 1964:140).

El propio general MacArthur (MacArthur, 1965: 313: 316: 350) indicaba que "el extraordinario feudalismo que prevalecía en estas remotas y aisladas tierras estaba enraizado en la creencia fanática y casi mitológica en la invencibilidad de sus armas...", agregando que al Emperador "el poder le era conferido por un pequeño grupo de familias que dominaba el poder militar, el aparato de gobierno y la economía". Por ello se apreciaba de que "uno de los logros de mayor alcance de la ocupación fue el programa de la reforma agraria" (ibídem, 316).

En cuanto a los sistemas de pago de las tierras "en plena inflación galopante de la postguerra, que pagó a los hacendados por sus tierra en precios que representan valores preinflacionarios de las mismas. En la mayor parte de los casos, las cantidades

que recibieron eran tan reducidas que equivalían a una confiscación" (Dore, 1964: 8).

En audiencia ante el Congreso de los Estados Unidos decía MacArthur, después de haber dejado el mando militar, que la reforma agraria japonesa era el mayor esfuerzo realizado en este campo desde los Gracos, "en tiempos del Imperio Romano" (Dore, 1964: 140).

Fue, pues, una reforma agraria con fines políticos impulsada por la mayor potencia capitalista del mundo en ejecución de la política de la alianza contra la guerra desatada por el nazismo alemán y el fascismo. Hiroshima y Nagasaki incineradas constituían discursos de convicción.

Reformas agrarias socialistas y populares

Obviamente, también las reformas agrarias puestas en ejecución en las revoluciones socialistas como las de Rusia y Cuba, por ejemplo, o por revoluciones populares, antiimperialistas y democráticas de características propias como la de Nicaragua, responden a decisiones y objetivos políticos, en primer lugar, y a metas económicas y sociales.

La revolución rusa de 1917. Por ser la primera revolución triunfante y consolidada es importante subrayar las líneas centrales de la reforma agraria ejecutada.

Lenin, al explicar la política de la burguesía liberal rusa sobre la cuestión agraria decía que "la nacionalización de la tierra, que es una medida burguesa, significa liberar la lucha de clases y el disfrute de la tierra, en el mayor grado posible y concebible en la sociedad capitalista, de todos los aditamentos no burgueses" (Lenin, s.f. 124: 125), agregando que "todas las transformaciones agrarias, cualesquiera que sean, sólo podrán ser eficaces y firmes si se democratiza por completo todo el Estado, es decir, por un lado, si se suprime la policía, el ejército permanente y la burocracia privilegiada de hecho, y, por otro lado, si se implanta el más amplio régimen de administración local, libre en absoluto de toda fiscalización y tutela desde arriba".

Debe tomarse en cuenta que la revolución rusa de 1917 se enmarca en el tipo de las revoluciones proletarias, bajo la conducción de un partido revolucionario del proletariado, lo cual le da características propias.

La naturaleza del aspecto político quedó precisada por Lenin cuando decía que "la existencia de la propiedad agraria terrateniente en Rusia constituye la base material del poder de los terratenientes feudales y una premisa de la posible restauración de la monarquía" a la vez que según su opinión esa forma de propiedad condenaba "al campesinado a vivir en la miseria, el vasallaje y la opresión, y al país en su conjunto, al atraso en todas las esferas de la vida". (Ibídem, 124).

Bajo tales consideraciones políticas, el decreto de reforma agraria, expedido al día siguiente del triunfo de la revolución, pudo decir en su artículo primero: "queda abolida en el acto sin ninguna indemnización la propiedad terrateniente" (Ibídem: 493).

La revolución cubana y la reforma agraria. Es útil recordar que en Cuba la desigualdad social antes de la revolución, expresada en términos de concentración de la propiedad de la tierra, quedó recogida en la siguientes cifras (Núñez Jiménez, 1966, 8: 9),

conforme al Censo Agrícola de 1946: 32.195 fincas de menos de cinco hectáreas, equivalente al 20.13% del número de exportaciones, sólo disponían de 86.033.2 hectáreas, representativas del 0.95% del total de las tierras agrícolas, en tanto que 894 fincas del 1.000 o más hectáreas - el 0.56% - concentraban 3.261.102.2 de hectáreas, o sea el 35.92% de la tierra agrícola cubana. Más aún: el 7.98% de los terratenientes poseían el 71.02% del territorio agrícola de Cuba.

A las características anteriores de la estructura de la tenencia de la tierra en Cuba, comunes a las de los demás países de Centroamérica, el Caribe y América Latina, hay que agregar una situación muy específica y propia: "la presencia del latifundio azucarero norteamericano. Según la confesión del presidente del Banco Nacional de Cuba durante el período batistiano, "el 25% de las mejores tierras de la isla estaban en manos norteamericanas" (Rodríguez, 1983: 211: 212). Sólo 13 de los principales enclaves azucareros norteamericanos tenían 1.173.015 hectáreas. Por ello, "esta presencia del latifundio azucarero determinaba que en la revolución agraria cubana hubiera ya, forzosamente, un elemento antiimperialista. No era posible realizar en Cuba una Reforma Agraria verdadera sin afectar los intereses de las compañías imperialistas" (Ibídem: 212: 213).

Dos elementos adicionales fundamentales concurren en la reforma agraria cubana: de una parte, que fue puesta en marcha en el curso de la lucha armada para la conquista del poder, mediante la promulgación en octubre de 1958 de la Ley No.3 de la Sierra Maestra. Fue una ley en que "Fidel tuvo en cuenta de manera muy especial los problemas de carácter táctico. En ese momento –Septiembre – Octubre 1958 – ya Batista había perdido prácticamente el apoyo de los grandes latifundistas y propietarios de centrales azucareros que eran precisamente los que habían impulsado, bajo el mando imperialista, el golpe del 10 de marzo de 1952 y los que le habían servido de apoyo social más firme durante esos seis años. En vastas zonas de Oriente, así como en Las Villas, los propietarios de centrales azucareros se avenían a pagarle tributos al Ejército Rebelde como un nuevo poder revolucionario insurgente. También los latifundistas cañeros y ganaderos se aproximaban a las fuerzas revolucionarias y proponían contribuir en diversas formas a su mantenimiento. En esas condiciones no hubiera acertado promulgar una ley agraria que golpeará directamente a los grandes latifundistas extranjeros y nacionales. Ello habría servido tan sólo para reagrupar esas fuerzas en torno a Batista...". (Rodríguez, 1983: 243). Los revolucionarios cubanos encabezados por Fidel hicieron política revolucionaria sin caer en la simple repetición de consignas y programas de rutina. Fue la flexibilidad y la capacidad de actuar conforme a circunstancias reales e inmediatas, que sólo tienen fuerzas revolucionarias poderosas y movilizadoras de las masas populares y sectores democráticos, que tienen como objetivo y plataforma de lucha la conquista del poder. Si este no se tiene se cae en la repetición de la repetidora que sirve para todo menos para la victoria revolucionaria.

El otro elemento es que como consecuencia del triunfo revolucionario la reforma agraria en Cuba fue puesta en ejecución por una revolución triunfante, que había conquistado el poder y disponía de las armas, que estaban en manos del Ejército Rebelde. El ejército de Batista y del sistema que él representaba había sido eliminado. Unos son los resultados de una reforma agraria impulsada por una sociedad capitalista que dispone de su propio ejército institucional y otros los de aquella ejecutada por un gobierno revolucionario apoyado en su ejército revolucionario. Los revolucionarios cubanos no pedían una reforma agraria. Programaron y ejecutaron su reforma agraria, producto de las exigencias, debates y acciones del propio campesinado. Ello fue posible porque

estaban haciendo una revolución que buscaba y marchaba hacia el poder.

Núñez Jiménez (Op. Cit., 1966: 15) precisa que "por otro lado, y hay que decirlo prontamente, era fundamental que el elemento decisivo en la promulgación y aplicación de la Ley de Reforma Agraria, fuera un criterio político justo. Sin tal criterio no hay reforma o la reforma sería un simple reajuste territorial o un limitada redistribución de algunas tierras, o, como quisieran algunos, reduciendo la reforma agraria a un puro negocio para enriquecer un poco más a los empresarios, una simple mecanización intensificada de los cultivos".

La reforma agraria sandinista de Nicaragua. También en Nicaragua la situación era dramática (Weelock Román, 1985, 33: 34) pues "alrededor de 2.000 propietarios latifundistas concentraban la mitad de las tierras bajo cultivo. La gran mayoría de propietarios estaba constituida por minifundistas que poseían menos de 10 manzanas (1 hectárea tiene 1.6 manzanas, nota de ADC), y por precaristas, colonos y arrendatarios que, sumados todos, constituían más del 70% del número total de las propiedades bajo cultivo, pero que, en su conjunto, poseían apenas un poco más del 4% del total del área en fincas". Además, al triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979 la estructura de la tenencia de la tierra mostraba los siguientes contrastes (Ortega, 1984, 34: 35): el 1.8% de los propietarios - dueños de fincas de más de 500 manzanas – controlaban 2.920.000 manzanas de tierra, equivalentes al 36.2% de la tierra agrícola nicaragüense en tanto que el 44.5% de los poseedores – con fincas de menos de 10 manzanas – disponían de un total de 170.000 manzanas de tierra que correspondían a tan sólo el 2.1% del área total.

Para el examen de la reforma agraria sandinistas es imprescindible mantener a la vista de una serie de factores histórico-políticos determinantes del rumbo tomado por el pueblo de Nicaragua en la lucha por su liberación.

Nicaragua es el país de América Latina –después de Puerto Rico convertido en colonia norteamericana – más agredido, invadido y ocupado por gobiernos de los Estados Unidos desde el filibustero y agente imperial William Walker hasta el presidente Ronald Reagan, quien ordenó el minado de los puertos nicaragüenses y aprobó las acciones terroristas de la CIA, al tiempo que ha dispuesto el bloqueo económico, comercial y financiero de la nación centroamericana y participa en la guerra de los mercenarios y contrarrevolucionarios que operan desde Honduras y Costa Rica.

Durante las ocupaciones norteamericanas la resistencia a los ejércitos invasores la hizo el pueblo. Terratenientes, burguesía mercantil y agroexportadora, generales y señores semif feudales, convivieron o se unieron a las fuerzas imperialistas de invasión.

Por ello el "General de hombres libres" – como lo bautizó Henri Barbuse – Augusto Cesar Sadino, definió la lucha contra los invasores norteamericanos como un movimiento "nacional y antiimperialista" (Ramírez, 1984, t.2.: 293). Antes se había pronunciado por "un verdadero movimiento antiimperialista basado en los explotados obreros y campesinos de América". (Ibídem: 69).

De igual importancia para la comprensión de los antecedentes y filosofía de la reforma agraria sandinista es recordar que el Frente Sandinista de Liberación Nacional, nueva forma del Ejército Defensor de la Soberanía Nacional fundado y organizado por el general Sandino, no empezó como partido, sino como ejército revolucionario apoyado

	<p>en las clases humildes (Weelock, 1983: 24) convirtiéndose desde los años 70 "como la alternativa más concreta frente a la dictadura somocista" (Ibídem: 24). Era una opción de poder, no de simple oposición al sistema y a la dictadura de los Somoza.</p> <p>La opción de poder significaba que las decisiones políticas, económicas y sociales, dentro de ellas la de reforma agraria, se apoyaban en una nueva relación de fuerza. Weelock (Op. Cit. 1983: 26) lo precisa así: "Nuestro programa y nuestro esquema de fuerzas estaba basado en una realidad concreta: que teníamos las armas en la mano y que teníamos el pueblo con nosotros. Esa era una alianza antiimperialista, anti-dictatorial, popular y revolucionaria".</p> <p>Para la suerte de la reforma agraria era cuestión diferente que las armas estuvieran en poder del ejército popular sandinista, como evidentemente ocurrió, a que hubieran quedado en manos del ejército institucional dentro del sistema capitalista bajo control de la burguesía y terratenientes, tradicionalmente ligados y sometidos a los intereses de los Estados Unidos. (Documento 41)</p>
<p>Fajardo Montaña Darío <u>La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia</u> CEPAL 2003. <i>Fuente: Biblioteca Central, Universidad Nacional de Colombia</i></p>	<p>La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. Situación actual de la distribución de la tierra y de los usos productivos del suelo</p> <p>Colombia se encuentra entre los países de América Latina con menor abundancia relativa de suelos arables. Según datos de la FAO, únicamente el 3,6 por ciento de la tierra total puede ser incluida dentro de los suelos arables. A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos. Según el Instituto de Geografía Agustín Codazzi (IGAC), en Colombia hay 9 millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin únicamente 5 millones.</p> <p>En cambio, hay 19 millones de hectáreas aptas para la ganadería pero se utilizan 40 millones, de las cuales sólo 5 millones son tierras de pastos mejorados, mientras que el resto (35 millones de hectáreas) se explota de manera extensiva. En conjunto, el 45 por ciento de los suelos del país se destina a usos inadecuados.</p> <p>Según la Encuesta Agropecuaria del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1996), la distribución de la propiedad sigue un patrón de uso del suelo que no favorece a la agricultura: las explotaciones más pequeñas (menores de 5 ha), que equivalen al 46,8 por ciento del total de las fincas y que controlan solamente el 3,2 por ciento de la tierra, destinan el 38,6 por ciento de su superficie a usos agrícolas, mientras que las explotaciones mayores de 200 ha, que equivalen al 2,8 por ciento del total de las fincas, controlan el 39,0 por ciento de la tierra y solamente destinan a usos agrícolas el 2,5 por ciento de su superficie, sin que se observen diferencias en la productividad que sugieran un mejor aprovechamiento por unidad de superficie en las explotaciones mayores.</p> <p>Estos datos ilustran dos tipos de problemas: en primer lugar, la persistencia de un patrón concentrador contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, la cual proporcionaría las más sólidas bases para el desarrollo (Bejarano, 1998); en segundo lugar, un uso del suelo caracterizado por la predominancia de las explotaciones extensivas, fundamentalmente ganaderas, en detrimento de la agricultura.</p> <p>Las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería extensiva el 72,3 por ciento de su</p>

superficie y en ellas se localiza el 42,1 por ciento de las tierras ganaderas.

La distribución y uso del suelo repercuten necesariamente en la producción y en el empleo; por su parte, las tendencias de la agricultura, de los precios y de los rendimientos agrícolas se manifiestan en el uso del suelo. Un argumento a favor de las economías campesinas respecto a la agricultura comercial es la mayor capacidad de generación de empleo de las primeras, y aún más respecto a la ganadería extensiva.

A pesar de los efectos diferenciados por regiones y cultivos de la crisis de los años noventa, sus repercusiones se hicieron sentir especialmente en los cultivos comerciales. Distintos analistas coinciden en reconocer una disminución de la superficie cultivada y una reducción del empleo y de la producción de dichos cultivos.

En América Latina, la perduración y ampliación de la brecha social (Figuroa, 1996) es un componente común a los países en proceso de modernización (Huntington, 1968), pero en Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narcoeconomía, los cuales han reducido las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente.

El debate sobre la tierra

Las propuestas de política tienen una base teórica e ideológica, por ejemplo los planteamientos estructuralistas que sirvieron para la formulación de las políticas de reforma agraria, o los postulados neoliberales con los cuales hoy se refuta que la tierra pueda ser considerada como factor de poder en el comportamiento del sector agrícola. Frente al concepto de Machado (1998) de una estructura agraria colombiana bimodal –con un polo constituido por la gran propiedad y otro por las pequeñas explotaciones–, la hipótesis de la «constelación» propuesta por García (1970, 1982) permite comprender las interrelaciones funcionales y dinámicas entre uno y otro polo. En virtud de estas interrelaciones, la concentración de la propiedad es el factor que impide a una población rural creciente en términos absolutos establecerse como pequeña productora en una economía campesina.

A consecuencia de la presión que se ejerce sobre los recursos y del limitado acceso de los agricultores a la tecnología, las tierras controladas por la población rural están afectadas por una continua fragmentación y por la pérdida gradual de potencial productivo debido al deterioro de los suelos y de otros recursos naturales. Esta población, cuya fuerza de trabajo resulta excedentaria en la explotación familiar, participa en diversos mercados laborales: en las fincas campesinas como mano de obra para algunas labores de preparación de la tierra para siembras y cosechas; en la agricultura empresarial como mano de obra para las cosechas, y en los mercados urbanos menos calificados como mano de obra para labores varias.

La estructura económica básica de los estratos sociogeográficos de las regiones del país presenta una gran heterogeneidad económica, social e incluso étnica, pues cada estrato se vincula a los grandes y medianos complejos urbanos. Estos últimos funcionan como epicentros de la nación y de sus macrorregiones: por ejemplo, el sector agroindustrial (de la caña de azúcar y la palma africana), el sector de las plantaciones de exportación (banano, floricultura), las medianas explotaciones capitalistas, y numerosas comunidades campesinas de distintos tipos y características étnico-culturales. Estas comunidades incluyen campesinos indígenas y afrocolombianos así como otros grupos étnicos y culturales (cazadores, recolectores y cultivadores nukak y

sikuani) distribuidos en todo el territorio nacional cuya importancia es variable según las estructuras agrarias regionales.

La dinámica de esta estructura heterogénea plantea dos perspectivas básicas de análisis: por una parte, un proceso unilineal de modernización, cuyo paradigma económico, político, social y cultural son las explotaciones intensivas en capital y hacia el cual tendería el mundo rural. Este proceso ocasiona el traslado laboral de la población al sector de los servicios y a actividades no agrícolas, e interesa en menor proporción las agroindustrias, en las cuales las economías campesinas, dependiendo de la política social del Estado, subsisten simplemente como un residuo. Por otra parte, y en contraposición al paradigma anterior, existe un sistema de relaciones en el que se manifiestan intereses divergentes por el control de los recursos, y en el cual se manifiestan las fuertes y disputadas tendencias hegemónicas del gran capital, con sus propuestas políticas, sociales y culturales. Estas tendencias dan lugar a un sistema regional jerarquizado, en el cual las comunidades campesinas establecen relaciones con la economía local, regional, nacional e incluso internacional.

Raíces agrarias de la confrontación armada

Los desplazamientos de poblaciones como consecuencia de la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia.

Durante los conflictos de fines de la década de 1940 y mediados de la de 1960, las migraciones del campo a la ciudad fueron causadas, en su mayor parte, por la guerra civil. La acelerada ampliación de la frontera agrícola a partir de los años sesenta se debió también al desalojamiento forzado de habitantes de varias regiones del país. Sin embargo, los desplazamientos actuales han llamado la atención nacional y de entidades públicas y privadas de otros países por su magnitud y por estar asociados con el empobrecimiento de la población, con pérdidas de producción y con el menoscabo de planes sociales, infraestructuras, desarrollo institucional y otros aspectos del patrimonio público y privado.

El asentamiento masivo de desplazados en nuevas localidades acentúa la necesidad de generar empleo y financiar vivienda y servicios, agravando las deficiencias preexistentes. La agudización de las manifestaciones de violencia ocurre tanto en zonas urbanas como rurales, pero la magnitud de las batallas puede apreciarse de manera más evidente en el campo. Los conflictos urbanos son endógenos, pero también resultan del traslado a la ciudad de los conflictos rurales.

Desde principios de la década de 1990, los sectores dirigentes del país y los planificadores consideraron, con algunas diferenciaciones, superados los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores. Sin dejar de asignar recursos según la demanda, optaron por establecer presupuestos que redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1993), al tiempo que se reducía la protección a la producción agrícola. Este ha sido un fenómeno generalizado que en Colombia fue particularmente crítico y agravó conflictos ya existentes.

Las políticas de apertura comercial pusieron de relieve los graves problemas estructurales del campo: frente a la concentración de la propiedad rural la reforma agraria de 1961 resultó ineficaz (Machado, 1998, Binswanger *et al.*, 1993). Las titulaciones masivas de terrenos baldíos facilitaron la replicación de los patrones

latifundistas en las zonas donde se expandió la frontera agrícola, sin permitir prácticamente la estabilización de las economías campesinas y su evolución hacia economías empresariales, que son los supuestos –pasados y presentes– de las leyes de reforma agraria.

El desarrollo de la narcoeconomía y las estrategias de lavado de activos procedentes del narcotráfico, así como la práctica consuetudinaria de suprimir a las organizaciones campesinas y a los opositores, a modo de mecanismo de hegemonía política, afianzaron las tendencias preexistentes de concentración de la propiedad territorial, particularmente en las zonas de reciente incorporación a la frontera agrícola, según se desprende de los datos de la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996). Ante la creciente magnitud de los conflictos se ha hecho urgente una propuesta de paz de largo alcance, concebida en términos de una política del Estado que trascienda los límites de una administración.

El carácter estructural de los conflictos agrarios vinculados a la crisis nacional plantea la necesidad de construir relaciones de equidad en el campo y de establecer una reforma agraria efectiva (Machado, 1998, Gómez, 2001). Para entender el régimen de propiedad agrario –y su componente político y conflictivo– es preciso analizar la relación de dicho régimen de propiedad con el poder militar, sus raíces históricas, y los acontecimientos nacionales más recientes.

Las leyes de reforma agraria

Colombia tiene una larga tradición legislativa en materia de reformas agrarias, pero la puesta en práctica de estas reformas ha sido sumamente limitada (Gómez, 2001). Esta tradición tiene una expresión destacada en la Ley 200 de 1936, nacida en el ámbito del proyecto modernizador del gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo. Con esta ley se intentó abrir el camino a la mercantilización de la tierra y superar las relaciones laborales serviles que existían en el campo. La ley estableció la jurisdicción agraria y jueces especializados en dirimir conflictos de tierras. Se introdujo la figura de la extinción del dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, cuando el propietario deja sin explotación económica la tierra durante un lapso de tiempo determinado. Se reconoce a esta ley haber creado las bases del concepto de reforma agraria en la Colombia contemporánea.

Pocos años más tarde las condiciones políticas que habían conducido a dicha ley de tierras se modificaron sustancialmente, y dieron paso, en 1944, a la Ley 100, que apuntó a neutralizar los posibles efectos de la aplicación de la anterior, restituyendo los contratos de aparcería.

El profundo deterioro social resultante de la violencia de los años cincuenta y las presiones del Gobierno de los Estados Unidos para evitar la influencia en otros países de la revolución cubana condujeron a la promulgación de la Ley 135 de 1961, mediante la cual se reglamentó una reforma social agraria destinada a presionar a los grandes propietarios agrícolas para que modernizaran las explotaciones en su poder y permitieran un uso más adecuado de sus suelos. La lenta aplicación de esta ley contrastó con las grandes expectativas que había generado; a esta situación trató de remediarse con la Ley 1a de 1968, que hizo hincapié en la afectación de los predios inadecuadamente explotados, la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando y la facilitación de algunos trámites. Según los analistas, la ley logró provocar la baja del precio y de la renta de la tierra.

La Ley 1a de 1968 se complementó con el estímulo de que fue objeto la organización campesina, pero su impulso fue frenado en 1973 por el «Pacto de Chicoral», acuerdo político entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios con el cual se puso fin a los precarios intentos del reformismo agrario. En adelante se privilegió un aprovechamiento más productivo de las tierras mediante la tenue presión de los «mínimos de productividad», disposición que nunca pudo llevarse a la práctica.

Complementariamente, se promulgó una nueva ley de aparcería (Ley 6a de 1975), con la cual esta relación fue relegitimada luego de haber sido proscrita en la legislación agraria anterior, asimilándose ahora a una sociedad de hecho. Pero tal vez lo más significativo fue la decisión de los sectores gobernantes de rechazar la reforma agraria y pretender resolver la demanda de tierras mediante las colonizaciones, y desplazar a los bordes de la frontera agraria al campesinado que había sido expulsado de sus parcelas.

De esta ley en adelante la legislación agraria se orientó hacia la adquisición de tierras por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), la regulación de las colonizaciones y los programas encaminados a resolver los problemas generados por la desordenada ocupación de las fronteras, como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y los posteriores programas para la erradicación de cultivos ilícitos.

Con la Ley 35 de 1982 se aceleraron las compras de tierras del INCORA: estas operaciones han estado marcadas por notorios fenómenos de corrupción. De las 4 400 ha que se habían adquirido en 1981, se pasó a 25 111 ha en 1985, y a 54 704 ha en 1987, cifra no superada desde 1971, cuando se habían adquirido 73 183 ha, para llegar a 96 098 ha en 1992 (Mondragón, 1996). Esta tendencia se explica por los incentivos que muchos terratenientes y altos funcionarios deseosos de vender predios improductivos encontraban en las mencionadas transacciones.

La gradual eliminación de la acción expropiatoria condujo, a través de la Ley 35 de 1982 y la Ley 30 de 1988, a la «reforma agraria mediante el mercado de tierras», concepto que resultaba más aceptable y menos conflictivo para los propietarios y los sectores políticos afines, y que fue explícitamente incorporado en la Ley 160 de 1994. Esta ley se enmarcó en el proyecto neoliberal de reducción en beneficio del mercado de ciertas funciones propias del Estado. Propuso una redistribución de la tierra basada en la menor intervención del Estado en las negociaciones, y buscó la dinamización del mercado de las tierras otorgando subsidios mediante un programa de redistribuciones con énfasis en el acceso individual del campesino a la tierra.

La aplicación de este procedimiento condujo a que en las negociaciones entabladas entre oferentes y compradores el precio de venta de los predios terminara acercándose al propuesto por los propietarios, debido a la escasa capacidad de negociación de los compradores resultante de las relaciones preestablecidas entre unos y otros. Los compradores eran antiguos trabajadores de las fincas adquiridas, y a cambio de algunos favores, los propietarios acabaron proponiéndoles precios ventajosos, hasta el punto de que los compradores aceptaron de hecho pagar el 70 por ciento del valor pactado. Dicho valor estaba cubierto por un subsidio de la INCORA. La única entidad bancaria que había de asumir la financiación del 30 por ciento complementario –la Caja Agraria– solamente lo hizo en muy pocas oportunidades antes de ser liquidada y reemplazada por una nueva entidad que se llamó Banco Agrario. Este último no respondió a las solicitudes de financiación presentadas y rehusó sistemáticamente asignar fondos para la adquisición de las tierras bajo la Ley 160 de 1994.

Uno de los requisitos exigidos para otorgar el crédito complementario era la presentación de un «proyecto productivo» que debía ser llevado a cabo por los compradores; dicho proyecto habría de estar financiado por un segundo crédito, otorgado en la práctica por la misma entidad bancaria mencionada.

En una situación de rentabilidad decreciente de la agricultura, exigir a pequeños productores que carecían muchas veces de experiencia empresarial alcanzar rendimientos económicos suficientes para pagar los intereses de los dos créditos, además de los eventuales intereses de su vivienda, y generar ingresos mínimos de subsistencia, era colocarlos en la imposibilidad de responder a las obligaciones adquiridas.

Esta dificultad se hizo patente a menos de dos años de la entrada en vigor de la ley. El programa oficial de reforma agraria tenía un tiempo de duración de 16 años y pretendía beneficiar a un total de 721 000 familias carentes de tierra mediante la compra de más de 4,5 millones de hectáreas de tierras e inversiones superiores a los 3 000 millones de pesos (de 1994). Para el período 1994-1998, se propuso atender a 250 000 familias (el 15 por ciento de la población objetivo) localizadas en una superficie de 6 millones de hectáreas y hacer inversiones por 671,5 millones de pesos; sin embargo, a causa de la profunda crisis fiscal iniciada en 1996, este objetivo no pudo cumplirse. Hasta el presente, los pequeños campesinos no han conseguido tener acceso a la tierra en las escasas oportunidades en que habrían podido hacerlo.

El carácter limitado de la reforma agraria colombiana se ha reflejado en la extensión de las superficies intervenidas y en la modalidad de la intervención: hasta el año 2000, el INCORA había adquirido poco más de 1 700 000 ha, que equivalían al 4,8 por ciento de los 28 300 000 ha que según el IGAC eran aptas para labores agropecuarias, es decir poco más del 3 por ciento de la superficie actualmente explotada. De la superficie adquirida, únicamente 69 000 ha —el 5,5 por ciento— fueron expropiadas; las restantes fueron objeto de negociación directa con los propietarios.

De no modificarse la voluntad política que hasta el presente ha alimentado el proceso de reforma agraria, y si el número de familias carentes de tierra se mantuviera constante y el INCORA les adjudicara parcelas al ritmo anual promedio actual, el objetivo reformista se cumpliría en 110 años, o en 43 años al ritmo de adjudicación del 1995. Esta estimación no es, sin embargo, realista porque no tiene en cuenta el aumento del número de familias sin tierra como resultado de las quiebras y embargos que son inherentes al capitalismo, ni los desplazamientos causados por el conflicto armado.

El muy limitado alcance de la aplicación de esta ley llevó al Gobierno en el año 2000 a intentar presentar un nuevo proyecto de ley de reforma agraria, que no tuvo en cuenta las excelentes evaluaciones de la aplicación de la ley vigente y pretendió adelantarse, sin éxito alguno, a un acuerdo —tomado desde la iniciación de las conversaciones de paz en 1998— con la insurgencia en cuanto a este asunto.

La Ley 160 de 1994 introdujo además el concepto novedoso de «zonas de reserva campesina». Creadas para estabilizar los asentamientos de pequeños productores mediante restricciones de venta de los predios, neutralizar la concentración de la propiedad y poner en práctica una producción ambientalmente sostenible, las zonas de reserva campesina han sido objeto de discusión en distintos sectores. Si bien para

algunos solamente se podrían implantar en «áreas de colonización» (terrenos baldíos objeto de programas estatales de titulación), para otros deberían localizarse dentro de la frontera agrícola y permitir el acceso a los mercados y a potenciales proyectos de desarrollo agroindustrial. Mediante estas acciones se pretendía fortalecer el poder político de las comunidades campesinas.

El mejoramiento de la infraestructura física y social tenía como propósito permitir a las comunidades «acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento»; y para este fin era necesaria una orientación amplia, centrada más en la región y menos en la finca o en determinados proyectos productivos (Moscardi, 1996). Esta alternativa, la más deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social del campesinado, planteó el interrogante de cómo hacer efectivo el control de la concentración de la propiedad. Solamente en la medida en que se configure un nuevo escenario político, favorable a una real democratización de la economía agraria, y que se generalicen unos proyectos productivos regionales abiertos a los mercados en el interior de la frontera agrícola –en los cuales el mercado de tierras habría de combinarse con las zonas de reserva campesina–, será posible estabilizar las poblaciones que se desplazan hacia los bordes de dicha frontera.

Conclusión: las reformas agrarias y la reorganización del territorio

El Estado colombiano ha demostrado una capacidad muy limitada para atender las crecientes demandas de la sociedad, en razón del autoritarismo de los regímenes políticos, de la debilidad fiscal, de las apropiaciones del patrimonio por parte de las dirigencias políticas y de los efectos de descomposición resultantes de la corrupción. Ante las incapacidades del Estado se han generado múltiples formas de protesta de las comunidades; y a instancias de la propia sociedad y de organismos internacionales se han introducido importantes reformas en las estructuras políticas y administrativas de la nación, destinadas a municipalizar la gestión estatal y a ampliar la participación popular.

Los resultados de las reformas ya se han hecho sentir, tanto en el creciente volumen de los recursos transferidos desde el nivel central a los municipios, como en la mayor eficacia de una gestión descentralizada. No obstante, la persistencia de la crisis y de los conflictos ha limitado la capacidad de gobernar diversos aspectos de la vida nacional y buena parte del territorio.

Algunos logros de las reformas, como la elección popular de alcaldes y las veedurías populares, han resultado menoscabados por los actos de violencia que tienen su escenario natural en el ámbito local. El lento progreso de unas políticas sociales y económicas con orientación rural –marcadas por la discontinuidad de las administraciones del Estado– ha contrastado con la rápida expansión de los conflictos. Este tema de las «dos velocidades» (Fajardo, 1994) debe ser tenido en cuenta al analizar las perspectivas del desarrollo nacional.

Al dispar ritmo del progreso de las políticas remediadoras y a la expansión de los conflictos se añade la distancia creciente entre dos grandes sectores de la sociedad: •un segmento urbano vinculado a componentes modernos de la economía y de los servicios que tiene «representaciones culturales» propias; y • un extenso mundo rural de pequeños y medianos campesinos, indígenas y trabajadores sin tierra distribuidos en un territorio caracterizado por una precaria presencia del Estado. Unas condiciones de gran iniquidad afectan el acceso a los beneficios del desarrollo de este sector.

En este contexto se inscribe la problemática del narcotráfico, que ha configurado estrategias internacionales determinadas por intereses geopolíticos, los cuales amenazan la propia seguridad de las fronteras del país, y cuestionan la legitimidad de unas instituciones nacionales debilitadas.

La profundización del conflicto social y político parece haber llegado, desde hace ya algunos años, a un punto de no retorno; más aún, ha afectado a las relaciones internacionales de Colombia. La influencia tanto de factores externos como internos deberá ser comprendida dentro de las estrategias que el país habrá de diseñar y abordar para la superación de la crisis.

La tendencia hacia la globalización de la economía y la apertura económica comienza a mostrar hoy algunos de sus límites, como lo atestiguaron los movimientos sociales de oposición que se manifestaron en Seattle y Washington (en 2000), en Praga, Davos y Génova (en 2001), en los Foros de São Paulo y en la crisis argentina. En esta fase de replanteamientos será necesario reforzar una política de mayor intervencionismo y de protección de productos estratégicos como la que Colombia ha formulado en algunas oportunidades, y que ocupa un lugar intermedio entre el intervencionismo venezolano y la desestatización boliviana, según se desprende de un estudio comparativo reciente de los países de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Bejarano, 1997b).

La reorganización económica y política se definirá en el marco de las relaciones internas e internacionales. La ampliación (globalización) de los mercados, al tiempo que plantea riesgos para la producción nacional también abre perspectivas a ésta, siempre y cuando se logren racionalizar las condiciones de la producción y sus costos.

En este contexto se inscribe igualmente la problemática del narcotráfico, que está directamente ligada a la dinámica de los mercados de los productos agropecuarios. En la medida en que la agricultura nacional recupere su rentabilidad, los cultivos ilícitos perderán su carácter de alternativa única para los pequeños productores que se encuentran en las fronteras agrarias del país. Por esta razón, el apoyo más importante que la cooperación internacional pueda brindar para superar la problemática del narcotráfico no serán las dádivas entregadas a un dudoso «desarrollo alternativo» sino una política efectiva y estable de mejoramiento de las condiciones de inserción de los productos agropecuarios colombianos en los mercados de los países que ofrecen programas de cooperación.

En el plano de las iniciativas nacionales, Colombia puede hacer valer su prolongada experiencia en materia de aplicación de políticas proteccionistas –abruptamente suspendidas por el ciclo aperturista–, y formular una opción propia en la que se combine la «exposición» a los mercados de aquellos productos que no requieren protección con la defensa de otros productos que, por consideraciones políticas, económicas y sociales, deban recibirla.

En el caso de la agricultura, se trata de los productos que sustentan la economía campesina, y de los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y mayores posibilidades de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Esta política, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no puede constituir una propuesta de protección a ultranza de sectores que no son social, económica o

	<p>ambientalmente sostenibles –por ejemplo los que dependen de la concentración excluyente de la propiedad territorial y de tecnologías depredatorias–, la ganadería extensiva, la utilización intensiva de insumos agroquímicos en las explotaciones agrícolas o la extracción no sostenible de recursos renovables y no renovables.</p> <p>La búsqueda de soluciones al problema de la vulnerabilidad alimentaria, de las necesidades básicas insatisfechas, del desconocimiento de los derechos elementales de las comunidades y los individuos, de la destrucción del patrimonio ambiental, etc. ha de orientarse hacia la ocupación racional del territorio y el acceso equilibrado a sus recursos, con miras al bienestar general de la población, la generación de empleo e ingresos y la construcción de las condiciones objetivas para democratizar la representación política y hacer que la equidad exista.</p> <p>Los elementos del bienestar son la seguridad alimentaria, el empleo, los ingresos y los servicios básicos que garantizan unas condiciones adecuadas de existencia. Para alcanzar la seguridad alimentaria a partir de la continuidad de la oferta es necesario reorganizar los sistemas de producción, facilitando el acceso físico y económico de los productores a los recursos y servicios (tierras, aguas, tecnología, infraestructuras), fortalecer los mercados locales y regionales y recuperar los fundamentos del ecosistema en que vive la sociedad y se desarrolla la producción.</p> <p>Es necesario fortalecer la organización de la producción de bienes agrícolas primarios en zonas aledañas a los centros de consumo, creando las condiciones para el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores. Se abrirán así las perspectivas de generación de valor agregado en la finca y en la localidad, y se generará empleo. Consecuentemente, se contribuirá a la descongestión de las grandes ciudades y a configurar nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revalorización económica, social y política de la vida rural.</p> <p>Las pautas de formación de asentamientos humanos en Colombia no pueden modificarse de manera súbita: una política que pretenda corregir las estructuras existentes debe crear atractivos para la ocupación de los espacios más adecuados, disminuir la presión sobre las zonas de riesgo, cambiar los patrones de uso extensivo, dar facilidades a las explotaciones intensivas y sostenibles, y reconocer que la vida rural es el punto de partida de un equilibrio efectivo en las relaciones campo-ciudad, y condición de una la sociedad colombiana viable. Conviene recordar el pensamiento de Huntington (1968) respecto a los desequilibrios campo-ciudad y a los conflictos que generan: «... el campo juega el papel de fiel de la balanza en el proceso de modernización política. Si el campo apoya el sistema político y no se enfrenta al gobierno, el sistema está seguro contra una revolución. Si el campo está en la oposición, tanto el sistema como el gobierno están en peligro de ser suplantados. El papel de la ciudad es, permanentemente, el de alimentar la oposición. El papel del campo es variable: lo mismo puede ser un puntal de estabilidad o la chispa de una revolución. La oposición del campo es fatal.</p> <p>Quien controla el campo controla el país...». (Documento 42)</p>
Fajardo Montaña	<p>Pobreza, narcotráfico y violencia en la crisis agraria. Al mediar la década de 1990 Colombia había ensayado ya varias estrategias para</p>

<p>Dario Colombia: <u>Reforma agraria en la solución de conflictos armados</u> 1998.</p> <p>Fuente Internet: http://www.mamacoca.org/F/SMT_sep_t_2003/es/ebook/Compendio%20rural/Fajardo.htm</p>	<p>resolver su “cuestión agraria”, para afrontar la adecuación del campo a las transformaciones de la economía inducidas por condicionantes externos e internos. Luego de dos lustros de aplicación de una reforma agraria marginal en los términos de Antonio García (1970, 1982), las políticas para la modernización del campo se orientaron, en lo referente al sector campesino, hacia el Desarrollo Rural Integrado (DRI). Sus efectos fueron positivos pero muy discretos en cuanto a las poblaciones atendidas e incrementos en producción, productividad, superación de la pobreza y de las “brechas tecnológicas”.</p> <p>La decisión de impulsar las estrategias DRI precedió a la del desmonte de la reforma agraria, a su sustitución por el reforzamiento de la aparcería y al impulso de programas de colonización en las fronteras, opciones encaminadas a mantener incólume la estructura de la propiedad. Pocos años mas tarde, el Estado habría de acudir a nuevos programas para las áreas rurales con los cuales tratar de remediar los profundos desajustes creados en los territorios marginales de la colonización, como lo han sido el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y los Programas de Sustitución de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo.</p> <p>Estos planes y programas desplazaron entonces a la reforma agraria, cada vez mas disminuida en sus alcances y recursos, al tiempo que el discurso económico y político oficial subvaloraba, de manera y creciente, cualquier consideración sobre la misma. No obstante, la agudización de los conflictos en el campo ha traído de nuevo, una y otra vez, la pertinencia del reparto agrario, acompañado de los demás componentes de la reestructuración productiva del campo.</p> <p>Al igual que en otras coyunturas en las cuales se han planteado propuestas de reforma agraria, solamente unas pocas voces se han apartado del consenso a su favor. No obstante, al acercarse el cuarto año de promulgada la Ley 160/1994, es muy poco lo logrado en su aplicación. Formalmente han incidido en el incumplimiento de este mandato legal su lenta reglamentación, la inadecuación de las instituciones, equipos y métodos dispuestos para su aplicación, todo lo cual refleja, en alguna medida, la dimensión del interés nacional al respecto. Pero, en términos reales, gravitan sobre el desempeño de la reforma, los intereses económicos y políticos de los terratenientes y su enorme poder corruptor e intimidatorio.</p> <p>Se abre así una dicotomía entre la voluntad acogida por los legisladores y plasmada en dicha ley y la valoración que hacen otros sectores nacionales de su aplicación. En este punto conviene examinar el contexto que ofrece el país en torno a la reforma agraria.</p> <p>Entre finales de los ochenta y principios de esta década se produjeron varios análisis de distinto alcance sobre el comportamiento del sector agropecuario y sus tendencias (Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1989; Moscardi et al., 1994, etc.) en donde resaltaban los procesos de especialización regional, las limitaciones de la producción nacional para atender la demanda interna y encontrar ubicación en los mercados internacionales, las características de los mercados laborales y los efectos de las violencias sobre la economía agraria. A pesar de haber sido aprobada poco antes otra ley sobre reforma agraria (Ley 30 de 1987), la cual había alcanzado un variopinto respaldo político, sus ejecutorias no llamaron la atención de los analistas y poco interés despertó en estos ejercicios el tema de reparto agrario.</p> <p>El modelo de desarrollo en las leyes de Reforma Agraria</p>
---	---

Colombia tiene una larga tradición legislativa de reformas agrarias, acompañada de una ejecutoria sorprendentemente limitada de la misma. Esta tradición se inicia con la Ley 200 de 1936, con la cual se creó la Jurisdicción Agraria a la cual se incorporaron jueces especializados en dirimir conflictos de tierras y se la introdujo la figura de la Extinción del Dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, cuando el propietario deja sin explotación económica la tierra durante un lapso determinado. Se reconoce a esta Ley el haber creado las bases del concepto de Reforma Agraria en la Colombia contemporánea.

La ley 200 de 1936, como cualquiera otro hecho jurídico, expresó una determinada correlación de fuerzas políticas ante un fenómeno determinado, en este caso el problema del acceso a la tierra y las relaciones de trabajo asociadas a él. Pocos años más tarde las condiciones políticas que condujeron a dicha Ley de tierras se modificaron substancialmente y dieron paso, en 1944, a la Ley 100, la cual apuntó a neutralizar los posibles efectos de la aplicación de la Ley anterior, restituyendo los contratos de aparcería, como una de las formas más notorias de sujeción del campesino sin tierra a la propiedad terrateniente y de aislamiento de dicha mano de obra y de sus productos con respecto a los mercados, como lo han sintetizado Binswanger et al. (1993) en su análisis sobre las formas históricas de concentración de la propiedad territorial.

El profundo deterioro social resultante de la violencia de los años cincuenta y las presiones del gobierno norteamericano para evitar las influencias de la revolución cubana condujeron a la expedición de la Ley 135 de 1961, mediante la cual se reglamentó una "Reforma Social Agraria", dirigida a presionar a los grandes propietarios del agro a modernizar las explotaciones en su poder y permitir un uso más adecuado de sus suelos. Su lenta aplicación contrastada con las grandes expectativas que generó, trató de remediarse con la Ley 1a de 1968, la cual enfatizó la afectación de los predios inadecuadamente explotados, la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando y facilitó algunos trámites. Según los analistas logró provocar la baja del precio y de la renta de la tierra.

Esta Ley se complementó con el estímulo a la organización campesina pero su impulso fue frenado en 1973 con el "pacto de chicoral", acuerdo político entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios con el cual se puso fin a los precarios intentos del reformismo agrario. En adelante se privilegió el estímulo al aprovechamiento más productivo de las tierras mediante la tenue presión de "mínimos de productividad" que nunca llegaron a operar; complementariamente, fue luego expedida una nueva ley de Aparcería (Ley 6a. De 1975), con la cual esta relación fue relegitimada, luego de haber sido proscrita en la legislación agraria previa, asimilándola ahora a sociedad de hecho.

De esta ley en adelante la legislación agraria se orientó hacia la adquisición de tierras por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, la regulación de las colonizaciones y los programas remediales encaminados a resolver los problemas generados por la desordenada ocupación de las fronteras, como lo han sido el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y los posteriores programas para la erradicación de cultivos ilícitos. La Ley 35 de 1982 reactivó la compra de tierras por el INCORA, actividad que ha estado signada por notorios fenómenos de corrupción: con las mediaciones de los poderes políticos regionales se ha inducido la adquisición de precios de muy baja calidad, a precios colocados muy por encima de su valor productivo, para ser luego transferidos a los supuestos beneficiarios.

Esta práctica ha inducido nuevos problemas de cartera para las agencias de crédito, en particular para la Caja Agraria, dada la muy baja factibilidad de los proyectos productivos emprendidos por los campesinos cubiertos por la acción del Incora, los cuales han sido ubicados en tierras de baja calidad, con recursos de crédito costosos e insuficientes, carentes de asistencia técnica adecuada y con dificultades severas en el acceso a los mercados.

La aplicación de la Ley 35 de 1982 aceleró la adquisición de tierras por parte del Incora; las cifras disponibles registran como de 4.400 hectáreas adquiridas en 1981, se pasó a 25.111 en 1985, 54.704 en 1987, cifra no superada desde 1971, cuando se habían adquirido 73.183 hectáreas, para llegar a 96.098 en 1992 (Mondragón, op. Cit.), tendencia explicable por los incentivos que muchos terratenientes deseosos de vender predios improductivos y altos funcionarios encontraban en las transacciones.

La gradual eliminación de la acción expropiatoria condujo, a través de la Ley 35 de 1982 y de la 30 de 1988, a introducir la figura de “reforma agraria vía mercado de tierras” que aparecía mas grata y menos conflictiva a los propietarios y a los sectores políticos afines a ellos y que fue explícitamente incorporada luego en la Ley 160 de 1994.

Esta Ley se enmarca en el proyecto neoliberal de reducción del Estado y cesión al mercado de las funciones que le eran propias al primero. Propone una redistribución de la tierra basada en la menor intervención del Estado en las negociaciones buscando la dinamización del mercado de las tierras otorgando subsidios a través de un programa redistributivo con énfasis en el acceso individual del campesino a la tierra.

La Ley 160 de 1994 fue promovida y aprobada en el contexto de una política de apertura a los mercados internacionales; dentro de ella, una intervención de esta naturaleza en el reparto agrario parecería contradictoria con la teoría que guía a las políticas aperturistas, caracterizada por su propuesta de tratamiento “no discriminatorio” a los distintos sectores de la economía y opuesta, por tanto, a intervenciones estatales en el juego económico - al menos teóricamente-. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico mencionado sobre los efectos de la concentración de la propiedad en los costos de la producción, una acción redistributiva tendría un impacto favorable para la competitividad de los bienes de origen agropecuario.

Por otra parte, el contexto económico y político nacional condiciona, necesariamente los alcances de la intervención en el reparto agrario. En este sentido se comprende la estrategia de la “redistribución por la vía del mercado”, la cual limita la participación se circunscribe, dentro del marco de la operación del mercado de tierras, a la asignación de un subsidio equivalente al 70% del valor del predio negociado, a favor de los beneficiarios, así como el suministro de servicios y su coordinación para atender las áreas de reforma agraria y los productores involucrados.

El Programa oficial de Reforma Agraria a 16 años, propuesto para la aplicación de esta ley, pretende cubrir un total de 721 mil familias carentes de tierra, para lo cual se requeriría comprar mas de 4.5 millones de hectáreas y realizar inversiones superiores a \$3 billones de pesos (de 1994). Para el período 1994-1998, se propuso atender a 250 mil familias (15% de la población objetivo) con un área de 6 millones de hectáreas e inversiones de \$671.500 millones, lo cual, dada la profunda crisis fiscal desatada desde 1996, simplemente no se cumplió.

	<p>En efecto, el Incora, como las demás entidades del Estado comenzó a afrontar severos problemas financieros desde 1995: en ese año, de 69.797 millones de pesos programados para inversión, se ejecutaron 51.903, equivalente a al 74% y de 120.624 hectáreas por adquirir, solamente se concretaron poco mas de 55 mil, el 45.7%, porcentaje muy inferior al de inversión ejecutado, debido al alto precio pagado por las tierras. Por esta razón, de 9.700 familias beneficiadas previstas, únicamente 4.900, el 51% de las programadas, se beneficiaron con las tierras adquiridas ese año.</p> <p>Siguiendo a Antonio García (1970-1982), puede afirmarse que la Reforma Agraria en Colombia ha tenido carácter marginal: se ha tratado de una reforma dirigida a mantener el <i>statu quo</i> del complejo “latifundio-minifundio”, con concesiones a la mediana propiedad, a través de la canalización de las presiones sobre la tierra hacia las fronteras agraria, privilegiando la titulación de baldíos y afectando las tierras del interior solamente de manera lateral cuando lo ha exigido la confrontación social.</p> <p>Este carácter marginal de la reforma agraria colombiana se expresa en la magnitud de las superficies intervenidas y en la modalidad de la intervención hasta 1996, el Incora había adquirido poco mas de 1.300.000 hectáreas, el 4.471 % de las 28.300.000 que según el IGAC son aptas para labores agropecuarias, equivalente al 3% del área actualmente explotada. De la Superficie adquirida, únicamente 69.000, el 5.6%, fueron expropiadas; las restantes fueron negociadas directamente con los propietarios.</p> <p>De no modificarse la voluntad política que hasta el presente ha alimentado el proceso, sin modificarse el número de familias carentes de tierra y si el Incora les adjudicara parcelas al ritmo anual promedio que ha tenido hasta ahora, las metas se cumplirían en 110 años o 43 al ritmo de 1995. No obstante esta estimación es irreal por cuanto no tiene en cuenta el aumento del número de familias sin tierra como resultado de las quiebras y embargos connaturales del capitalismo, así como también los desplazamientos causados por la guerra. (Documento 43)</p>
<p>González Posso Darío <u>Problema agrario y cultivos ilícitos.</u> Fuente Internet: http://www.mamacoca.org/F/SMT_sep_t_2003/es/ebook/Compendio%20rural/</p>	<p>La violencia que vive el país desde los años 50 del presente siglo es responsable del desalojo de un gran número de campesinos en las regiones andinas e interandinas, que fueron expulsados a centros urbanos o proyectados hacia la frontera de la selva. De esta manera se generaron o ampliaron los frentes de colonización en la Amazonia y en la Orinoquia con población proveniente del Cauca y Nariño en el caso del Putumayo, del Huila y Tolima en el caso del Meta y Caquetá, de Cundinamarca, Boyacá y Santander hacia el Meta (Ariari), Guaviare y Vichada.</p> <p>Estas tendencias de colonización y asentamientos fueron fortalecidas por el Estado, dada la ausencia de una reforma agraria en las tierras agrícolas que estableciera la equidad en la propiedad de la tierra y frenara la descomposición de la economía campesina. Reforma que fue sustituida por una política de colonización y ampliación de la frontera agrícola, en tierras baldías de la nación. Por obra de una estructura agraria inequitativa, les fue negada la posibilidad de acceder a la tierra en las zonas agrícolas del país y se los presionó hacia las tierras menos aptas para las actividades agrícolas y pecuarias. Pero en estos lugares también tienden a ser desplazado por el latifundio, especialmente por la ganadería extensiva.</p> <p>A esta estructura agraria inequitativa se sumó en los últimos años el incremento de</p>

Dariogon
zalez.htm
1999.

tierras en manos de una burguesía emergente mafiosa, que contribuye a estimular y financiar el paramilitarismo, con lo cual creció el número de campesinos desplazados.

La concentración de la propiedad de la tierra, la expulsión de campesinos y colonos por parte de comerciantes y latifundistas ganaderos, la violencia con la cual el Estado enfrentó la protesta, la carencia en el país de una reforma agraria a favor de los campesinos, generaron en Colombia las condiciones para la sublevación armada y los cultivos ilícitos.

Conflictos de uso del suelo y de propiedad

Las tradiciones culturales de las poblaciones asentadas en estas áreas, con algunas excepciones, fueron ajenas a una utilización y manejo sostenible de los bosques que les dieron abrigo. Se reprodujeron aquí los modelos y prácticas de las actividades agropecuarias predominantes en las regiones andinas e interandinas del país de las cuales procedían originariamente.

Dadas las características de los suelos amazónicos, los rendimientos en las áreas de colonización de esta región son muy bajos si la producción se realiza con base en los modelos convencionales agrícolas, como los dominantes hasta ahora.

Producción regional (en zonas de colonización) frente a la nacional

Promedio nacional Tonelada/ha.

Promedio regional Tonelada/ha.

Maíz

4.50

1.1

Arroz seco

5.25

1.4

Plátano

20.0

5.5

Yuca

18.5

0.8

Fuente : Minagricultura - Corpes Amazonia - Proyecto Inversión 1991. (Tomado de: CORPES AMAZONIA. Hacia el desarrollo de la Amazonia, Publiprensa, 1991).

El piedemonte amazónico, en estas zonas transicionales con influencias andinas, se caracteriza hoy por la existencia de asentamientos humanos sobre ecosistemas frágiles, en general con modelos de explotación incompatibles con la vocación de los suelos, cultivos limpios y ganadería extensiva, que se suman a los conflictos sociales derivados

de la presión del latifundio sobre los pequeños productores.

El espejismo de la coca

La producción agropecuaria que fue la base de la economía regional, empezó a ser afectada desde hace más de 20 años con la introducción de la hoja de coca, que se sumó a la ganadería extensiva en la expansión de la frontera agrícola y en la presión sobre los bosques. La economía del narcotráfico alteró la paz social en la región, contribuyó a la descomposición social, a la pérdida de valores y al incremento de los índices de violencia.

El "boom" de los llamados narcocultivos creó en un sector del campesinado la ilusión de la redención de sus dificultades económicas bajo el supuesto de una alta rentabilidad de los cultivos ilícitos.

Pero la *rentabilidad* no puede ser medida solamente en términos económicos (inversión versus ganancia), sino también en términos ecológicos, culturales y sociales.

Los sistemas de producción propios del modelo de colonización dominante producen impactos sociales y ambientales negativos. Por otra parte, sostener que "no hay nada más rentable que los cultivos de coca o de amapola", con base en simples cálculos económicos, es una falacia. La "rentabilidad" de los cultivos ilícitos es un espejismo.

A parte de que, entre los eslabones de la cadena, el cultivador es quien menor excedente se apropia, no siempre un mayor ingreso económico determina mayor bienestar, como ha ocurrido en relación con el "boom" de la coca y otras "bonanzas". Este fenómeno de los cultivos ilícitos está vinculado con una subcultura caracterizada por una mentalidad de búsqueda de "enriquecimiento e ingresos rápidos" a cualquier costo, más aún en los individuos de origen urbano que llegaron a la Amazonia con la nueva "bonanza". Ésta generó en las áreas coqueras una economía ultra monetizada, un consumismo desaforado de todo tipo y el despilfarro en bares y prostíbulos; redujo la autosuficiencia alimentaria de las regiones narcocultivadoras; incrementó la dependencia de alimentos importados de otras regiones; produjo inflación incluso en los precios de los alimentos; modificó aún más en sentido negativo los hábitos alimentarios; aumentó los niveles de desnutrición especialmente infantil; se sumó a la ganadería extensiva en el incremento de la destrucción del bosque y de los ecosistemas; determinó más pérdidas en la biodiversidad y la cultura; generó más pobreza en los frentes de colonización y en los poblados; elevó los niveles de violencia; produjo más dinero y más mercado en ocasiones, pero menos desarrollo a escala humana.

Necesidad de una reforma agraria democrática en el país

Una prioridad en nuestro país es la puesta en práctica de un programa nacional de reforma agraria, que tenga por objetivo optimizar ambiental, económica y culturalmente el aprovechamiento de las tierras con vocación productiva, en lugar de ampliar arbitrariamente la llamada "frontera agrícola" sobre ecosistemas frágiles y estratégicos. Algunos componentes prioritarios de esta política son:

- Replanteamiento del modelo de desarrollo en el país;
- Redistribución de la propiedad agraria;
- Eliminación y prevención de la acumulación de tierras, extinción del dominio y

- expropiación por vía administrativa;
- Restablecimiento de la propiedad y la territorialidad a los campesinos desplazados por la violencia;
- Protección de la territorialidad de las comunidades étnicas indígenas y negras;
- Respeto de los derechos de los campesinos y comunidades locales;
- Poder a las mujeres que las constituya en ciudadanas sujetas de derechos;
- Fortalecimiento de la política de las *Zonas de Reserva Campesina* y de las *Reservas Naturales de la Sociedad Civil*;
- Desarrollo regional y territorial con autonomía y autogestión de las comunidades locales;
- Incentivo Forestal;
- Asistencia técnica basada en modalidades para el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque, la agroforestería, la silvicultura, nuevas formas de ganadería, la acuicultura, la zootecnia controlada, etcétera;
- Sustitución del modelo de revolución verde de utilización de insumos agroquímicos por tecnologías alternativas "limpias";
- Seguridad ambiental; Moratoria a la introducción de alimentos y semillas transgénicas; Legislación integral sobre bioseguridad;
- Financiación, mercados, comercialización;
- Recomposición del campesinado libre con el propósito de garantizar la *Soberanía alimentaria*;
- Seguridad alimentaria, concebida como un *derecho humano* básico;
- Acuerdos nacionales e internacionales para la protección de la producción campesina colombiana.

Obviamente, lo anterior demanda movilización social y política, concertación y acuerdos, que modifiquen en Colombia las relaciones de poder en beneficio de la equidad y de la paz.

¿Cuál es el alcance de la propuesta de zonas de reserva campesina?

En relación con los problemas de posesión y propiedad de la tierra, las Zonas de Reserva Campesina, según la ley, son regiones donde se debe *eliminar o prevenir la concentración y acaparamiento de tierras*, ésta es la idea básica; también se conciben como medio para estabilizar los procesos de colonización y mejorar el nivel de vida de los campesinos (Ley 160/94, Decreto 1777/96).

Las reservas campesinas pueden ser útiles para afrontar la cuestión agraria en zonas de conflicto, tanto de usos del suelo como de propiedad, y como parte de una reforma agraria históricamente pendiente en el conjunto del país.

Pero mientras a escala nacional se mantenga el actual patrón de concentración de la propiedad, continuarán migraciones campesinas hacia regiones como la Amazonia. Por lo tanto, sería un error pretender sustituir la necesaria *reforma agraria integral* en el conjunto del país, en las tierras agrícolas, por la realización de políticas limitadas a zonas de colonización y tierras baldías, a menudo en ecosistemas frágiles y cuyas condiciones de productividad agrícola como ocurre en el caso de la Amazonia son bajas.

	<p>Además, es indispensable establecer reservas campesinas en todas las regiones del país, con prioridad en las regiones de conflicto donde se genera mayor expulsión del campesinado. En lo inmediato, es necesario apoyar la propuesta presentada en la Instalación de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, 30 de julio de 1998: "Solicitar al Consejo Nacional de Estupefacientes y a la Fiscalía la publicación del inventario de bienes rurales incautados por extinción de dominio y acelerar su expropiación para que sean declarados Zonas de Reserva Campesina y escriturados a campesinos desplazados por el terror paramilitar". (Documento 44)</p>
<p>Ibáñez, Ana Maria <u>Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia</u> a. U. de Los Andes. 2004. <i>Fuente internet:</i> http://economia.uniandes.edu.co/~economia/arc_hivos/temportal/d2004-23.pdf</p>	<p>El desplazamiento forzado en Colombia, consecuencia del conflicto armado, ha conllevado a una crisis humanitaria sin precedentes para el Estado Colombiano. El objetivo de este trabajo es, por un lado, identificar las causas Municipales del desplazamiento en Colombia y, por otro lado, estimar los determinantes del deseo de retorno de la población desplazada. Las estimaciones municipales indican que: (i) hay un vínculo estrecho entre el desplazamiento forzado y la concentración de la tierra; (ii) la acción de los grupos armados promueve el desplazamiento; y (iii) una fuerte presencia institucional así como una amplia oferta de servicios estatales mitigan el desplazamiento. La investigación encuentra que la tenencia de la tierra y las oportunidades económicas en el lugar de origen son incentivos importantes para retornar. De otro lado, el estudio identifica que los hogares uniparentales, con jefatura femenina o pertenecientes a minorías étnicas manifiestan un menor deseo de retorno. Por último, se encontró que la cohesión social y la acción colectiva parece producir una percepción de seguridad y protección contra la acción de los grupos armados y, por lo tanto, la participación en organizaciones y la propiedad colectiva de tierras inducen una mayor disposición a retornar. La inclusión de datos municipales en las regresiones sugiere que al controlar por la violencia, desaparece el efecto positivo de las variables económicas en el origen sobre el deseo de retorno, con excepción de la tenencia de tierras. De igual forma, una mayor inversión social en el municipio de origen está asociada a un mayor deseo de retorno al tiempo que elevadas tasas de homicidios en el municipio receptor, aumentan el deseo de retorno de los hogares desplazados.</p> <p>7. Conclusiones y recomendaciones de políticas.</p> <p>Los resultados de este trabajo sugieren un vínculo estrecho entre la tenencia de la tierra y el desplazamiento forzoso en Colombia. Por un lado, la expansión territorial y la apropiación de predios agrícolas por parte de los grupos armados ilegales redundan en la expulsión de hogares rurales con acceso a tierra. La prevención y mitigación del desplazamiento forzoso debe contemplar como una de sus columnas vertebrales la propiedad de la tierra y la protección de los derechos de propiedad. De otro lado, la tenencia de tierras es un factor determinante para el deseo de retorno y debe ser entonces un eje fundamental de un programa de retorno del gobierno nacional.</p> <p>Los datos del Sistema RUT revelan que un alto porcentaje de hogares desplazados tienen acceso a la tierra, bajo diversas modalidades de tenencia, y, por lo general, el tamaño de los predios es pequeño. Las estimaciones de las causas municipales del desplazamiento revelan un vínculo inequívoco entre el acceso a la tierra y el desplazamiento forzoso. Las políticas para debilitar este vínculo son, sin embargo, confusas pues los datos evidencian una escasa capacidad de la propiedad legal de la tierra para disminuir el riesgo de desplazamiento. Por el contrario, la gran mayoría de los hogares desplazados cuentan con propiedad legal de sus terrenos.</p>

El acceso a la tierra es un factor crucial en una política de retorno. La tenencia de tierra parece ser el único incentivo económico en el municipio de origen para retornar una vez se incorpora la violencia en las estimaciones. Además, el impacto del desplazamiento parece ser peor para los hogares con tenencia de tierras quienes enfrentan mayores tasas de desempleo. El desplazamiento elimina las mejores prerrogativas económicas, presentes en el municipio de origen, y derivadas de la tenencia de tierras.

Los programas de retorno deben considerar las características de los hogares desplazados. Las familias vulnerables, en particular aquellas con jefatura femenina o con hijos pequeños, parecen preferir permanecer en el sitio de recepción. La tenencia de tierra, por su parte, estimula el deseo de retorno debido a los costos económicos de abandonar la tierra y al marcado descenso económico como consecuencia del desplazamiento. Por último, una larga duración del desplazamiento mina las posibilidades de retorno ya que a medida que pasa el tiempo los hogares se adaptan con mayor facilidad al sitio de recepción.

Los programas colectivos y la acción de grupo parecen ser un componente importante para promover el retorno y prevenir el desplazamiento. Los hogares con tenencia colectiva y miembros de organizaciones campesinas están más dispuestos a retornar debido, probablemente, a que la pertenencia a un grupo les transmite una mayor sensación de seguridad y protección frente a los posibles ataques de los grupos armados.

Por último, la violencia en el municipio de origen reduce las probabilidades de éxito de un programa de retorno mientras que el gasto per cápita del municipio incrementa su atractivo y, por lo tanto, la disposición a retornar. El retorno de familias desplazadas debe ir entonces acompañado de una política integral para la protección de la población civil. Los incentivos económicos en el municipio de origen no son suficientes para promover el retorno de la población desplazada.

La investigación descrita en este documento no pretende en ningún momento cubrir la amplia gama de temas relacionados con el desplazamiento forzoso. Es evidente que se carece todavía de información fundamental para emprender políticas y programas enfocados a prevenir y mitigar el desplazamiento. Por ejemplo, es necesario entender y cuantificar el impacto del desplazamiento sobre el bienestar económico las familias afectadas. Ello permitiría enfocar la ayuda estatal de manera más efectiva.

Un estudio de este tipo debería estar acompañado de un análisis para establecer las características de las familias que acuden a la ayuda estatal y de las familias que finalmente acceden a dicha ayuda. Así mismo, un análisis de *propensity score* que permita evaluar el impacto de la ayuda estatal sobre el bienestar de los hogares desplazados permitirá formular de manera más precisa las reformas que deben hacerse al sistema actual de ayuda estatal. Para esto es importante contar con información más detallada sobre el momento en el cual los hogares acuden y reciben la ayuda estatal, lo cual podría ser incorporado en el futuro en los cuestionarios que realiza por ejemplo, el Sistema RUT (tal y como se mencionó en la sección 3.3). Por último, un estudio cualitativo sobre el acceso a la tierra y el desplazamiento sería esencial para entender dinámicas y relaciones sociales imposibles de desentrañar con un estudio estadístico.

(Documento 45)

<p>Kalma- novitz Salomón Patrones de desarroll o y fuentes de crecimie nto de la agricul- tura Borradore s de Economía Número 288, Banco de la República , 2004.</p>	<p>La estructura económica de un país se transforma en el curso de su desarrollo. La población migra de las actividades de baja productividad en el campo hacia las mejor remuneradas en la construcción, los servicios y la industria que se concentran en las ciudades. A su vez, la agricultura y en menor medida la ganadería van adquiriendo una organización industrial: contratan trabajadores asalariados, arriendan tierras para cultivos temporales o las adquieren para establecer plantaciones, y se mecanizan, de acuerdo con las necesidades, los precios relativos y las políticas públicas. Así como se eleva la productividad de las actividades urbanas, la atención de los crecientes mercados y la competencia inducen al sector agropecuario a combinar de mejor manera los factores productivos, a reducir costos y a elevar también su productividad.</p> <p>Otro tema relacionado con el anterior, y que ha recibido una creciente atención por parte de los economistas, es la evolución de la riqueza de los países medida por medio del indicador del ingreso per cápita que permite establecer cual ha sido la evolución de largo plazo de la riqueza de un país en desarrollo, comparado con países desarrollados o con otros países en etapas intermedias de producción de la riqueza. Para el caso colombiano es aparente que, a pesar de haber sostenido un crecimiento promedio durante la segunda mitad del siglo XX más elevado que el de algunos países desarrollados, el crecimiento de su población hasta los años ochenta le restó a su ingreso per cápita, mostrando un deterioro frente al índice provisto por los Estados Unidos.</p> <p>En este capítulo se hará un análisis del cambio que mostró la estructura económica colombiana entre 1950 y el año 2000, la participación de los principales sectores como industria, servicios, minero y agropecuario en el producto interno bruto a lo largo del tiempo, tratando de establecer si esa evolución se conforma con un patrón internacional de cambios en la estructura de un número grande de países o si el caso colombiano es peculiarmente distinto. Estos cambios estructurales se correlacionan entonces con ciertas novedades sectoriales de la agricultura que tuvieron lugar durante estos 50 años y que produjeron el avance de un determinado sector contra el retroceso de otros sectores.</p> <p>A su vez, se puede descomponer la influencia que tiene cada factor de la producción – trabajo, capital y tierra – en el crecimiento del producto, lo cual se hace para el sector agropecuario, lo que permite apreciar en que fases predominó alguno sobre los demás y cuando hubo una contribución mayor de la productividad total de los factores (PTF) que es una medida de la eficiencia con que se combinan los factores productivos y que se ha encontrado que es muy determinante en el crecimiento económico de largo plazo.</p> <p>Pueden darse procesos de aumentos del crecimiento basados en el incremento del capital pero si no hay ganancias de eficiencia el crecimiento puede colapsar y aún tornarse negativo, como lo evidencian algunos países socialistas.</p> <p>El desarrollo de cultivos y actividades pecuarias que jugaron un importante papel en el desenvolvimiento del sector es estudiado seguidamente para dar cuenta de proceso de auge y decadencia de algunos de ellos o del surgimiento de nuevos sectores más dinámicos que el resto. Por último se avanza en el análisis del cambio tecnológico que absorbió el sector que fue muy rápido hasta los años ochenta y de allí en adelante pareció frenar el proceso de mecanización aunque el cambio técnico continuó por otras avenidas, analizando el papel que pudieron jugar las políticas públicas en estos procesos del desarrollo de la investigación y de su aplicación a las distintas actividades</p>
---	--

	Agropecuarias. (Documento 46)
<p>Misión Rural <u>De la crisis a la convivencia: propuestas para el desarrollo rural.</u> Misión Rural 1998.</p> <p>Fuente: Biblioteca Luis Angel Arango</p>	<p>Desafíos</p> <p>La <i>Misión Rural</i> identificó un conjunto de desafíos de la producción rural, que enumerados de manera muy sintética son básicamente los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconversión productiva. No es posible competir con las grandes potencias agrícolas del mundo en segmentos de mercado donde no tenemos las mismas ventajas comparativas, como el caso de cereales. Se debe aceptar que nuestra verdadera ventaja se encuentra en las condiciones de diversidad y diferenciación de producto, siguiendo los ejemplos que ofrece el café, banano y flores. - Diversificación de la Producción. Fortaleciendo otras actividades rurales más allá de lo agropecuario, dentro de una visión de cadenas agroalimentarias e industriales y servicios ambientales. - Mayor decisión del sector rural en las decisiones macroeconómicas. Solución del déficit fiscal y los contenidos antirurales que predominan en las políticas fiscales, comerciales y cambiarias. - Eliminación de los incentivos a los mercados especulativos del suelo, que generan rentas extraordinarias como producto de la valorización. - Eliminación de las condiciones que determinan la expulsión de los campesinos y la concentración de la tierra. - Régimen tributario que premie la optimización del uso de la tierra y que castigue su mal uso. - Protección a la estructura productiva del sector. - Acciones que permitan la reducción de los costos de transacción. - Fortalecimiento de una política de comercio exterior que actúe como puente estratégico con los mercados mundiales. - Planes regionales y locales que den cuenta de las potencialidades y necesidades territoriales. - Desarrollo de condiciones para que los servicios ambientales que presta el sector rural, en cuanto a producción de agua y mantenimiento de fuentes, de captura de carbono, por medio de la producción forestal y la conservación, generen transferencias que cubran los costos de oportunidad que tienen los productores del campo. - Incremento de la oferta tecnológica que deberá guiar y apoyar las nuevas alternativas productivas. <p>Ampliación de las oportunidades</p> <p>Considerando que la optimización de la producción rural exige el aumento de la base de productores eficientes en el campo, la <i>Misión Rural</i> sostiene que es indispensable aumentar las oportunidades de acceso a factores de producción por parte de los empresarios del sector, sean pequeños, medianos o grandes.</p> <p><i>La Misión Rural, propone "una reforma agraria integral, que en un plazo no mayor de cinco años, permita que la tierra de mayor capacidad productiva esté en manos de quienes más eficientemente la puedan explotar"</i></p> <p>Este plazo, "no mayor de cinco años", es un criterio fundamental, si se toma en cuenta que hasta ahora, los resultados de la reforma agraria en Colombia son marginales: promovió la colonización privilegiando la titulación de baldíos y sólo ha afecta</p>

marginalmente las tierras dentro de la frontera agrícola y la gran propiedad cuando la situación social y la movilización campesina lo exigen¹.

En las discusiones y seminarios de la *Misión Rural* hubo especial insistencia en la necesidad de pensar en la Reforma Agraria como un proceso que "debe ir más allá de la simple compra y repartición de la tierra tocando de modo más general el acceso a los factores productivos y el usos sostenible de los recursos"

Para garantizar la redistribución de activos productivos (Reforma Agraria), las estrategias básicas que se proponen en el Informe Final de la *Misión Rural* son las siguientes:

- Subsidios para el acceso a la tierra.
- Extinción del dominio y expropiación por vía administrativa.
- Nuevo régimen de tierras (Ley de Tierras).
- El desarrollo de zonas de reserva campesina y empresarial
- Política de población.
- Política de financiamiento para pequeños y medianos productores (reforma al sistema de crédito).
- Acceso a tecnología.
- Desarrollo social y equidad.

Subsidio, extinción de dominio y Ley de Tierras

El principio del subsidio para el acceso a la tierra consiste en la asignación de recursos por parte del Estado que sean entregados a los pequeños productores para que puedan acceder a este factor de producción, en el mercado de tierras.

La *extinción de dominio* está dirigida al delito de enriquecimiento ilícito y buscaría incorporar al proceso de reforma agraria en un coto plazo las tierras adquirida por los narcotraficantes.

Además se propone el desarrollo de otro mecanismo de extinción del dominio o *expropiación por vía administrativa*, considerado en la Ley 160 de 1994. Este mecanismo establece que aquellas tierras con vocación agrícola, que no sean adecuadamente explotadas y que no sean ofrecidas en los mercados de tierras, puedan ser expropiadas por vía administrativa.

La propuesta de redistribución de tierras de la Misión Rural concluye en la expedición de una *Ley de Tierras* que establezca estructuras diferenciales para que la tributación castigue el atesoramiento improductivo de la tierra y premie la utilización racional y eficiente de ésta.

La redistribución de tierras y el poblamiento

El proceso de reforma agraria -dice el Informe Final de la Misión- tiene el carácter de *política estratégica para el ordenamiento territorial*. La población colombiana es de baja densidad en las zonas de alto potencial agrícola, en el interior del país, particularmente en los valles interandinos y en la Costa Atlántica , de muy alta densidad en zonas de ladera andinas con predominio del minifundio y procesos de colonización en zonas de reserva forestal y de selva. Esta estructura es ineficiente e incongruente con las potencialidades del suelo, de los ecosistemas nacionales y con la utilización de la

infraestructura construida. La política de tierras en el país se ha dirigido principalmente fuera de la frontera agrícola, mediante la titulación de baldíos, 12 millones de hectáreas. No se ha orientado a la redistribución, además ha creado una inadecuada distribución espacial de la población y ha generado demandas de infraestructura productiva y social de altísimos costos. Este patrón de ocupación espacial se explica por la situación de alta concentración de la propiedad tierra con usos ineficientes y los procesos de desplazamiento que la han acompañado

"De allí que una reforma agraria de amplia cobertura deberá afectar en forma drástica estos patrones creando un nuevo mapa de distribución poblacional colombiana. La reforma agraria debe inducir una redensificación de las regiones ya incorporadas a la frontera agrícola invirtiendo los flujos de migración desde 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"

La redistribución y la paz

"La redistribución de la tierra, en los momentos actuales de conflicto y de búsqueda de soluciones al problema de la violencia, aparece como un proceso de alto contenido político. Baste recordar su tradicional significado como una de las banderas más importantes de todo el conflicto social armado que se presenta en los campos colombianos. La redistribución de la tierra tiene implicaciones históricas de compensación porque su concentración ha estado manchada de sangre y ha ido acompañada por muy graves procesos de expropiación, de desplazamiento, de violación de derechos humanos, de hostigamiento a la población civil, de invasiones, de desarraigo forzoso y de violencia. En el caso de la población desplazada, la reforma agraria deberá tener la capacidad de resarcir las tierras perdidas, en un proceso de grandes implicaciones éticas, de perdón y de reconciliación. Es por ello que la reforma agraria, además de los elementos de eficiencia económica y equidad social es definitiva por sus grandes aportes a la paz"¹.

Zonas de reserva campesina y empresarial

"Se debe fortalecer la estrategia de creación y desarrollo de las *zonas de reserva campesina* y de *reserva empresarial*. Estos instrumentos tienen como propósito redensificar la frontera agrícola, frenar los procesos perversos de colonización y establecer áreas en las cuales se estabiliza la propiedad campesina mediana y pequeña, consolidando organizaciones territoriales. El factor distintivo de la propuesta es que estas zonas de reserva deben ser desarrolladas al interior de la frontera agrícola, en las tierras que se van a redistribuir, con igual prioridad que en el margen de la colonización".

También es necesario darles importancia y viabilidad a las *reservas empresariales*, consideradas en la Ley 160 de Reforma Agraria. "Estas permiten que el proceso de redistribución de tierras no se haga exclusivamente para pequeños productores aislados, sino que figuras asociativas que propendan por a economías de escala importantes, también tengan cabida dentro del proceso de redistribución de tierras"¹.

"Las *zonas de reserva campesina* se constituyen en el instrumento básico para esta política de reordenamiento demográfico, además de la estrategia de formación de

	<p>nuevos asentamientos, es decir, de nuevos pueblos que se conviertan en centros de servicios y de encadenamientos productivos más allá de lo agropecuario, dentro de un esquema de racionalidad económica".</p> <p>Para los cultivadores de coca y amapola, la solución incluye prioritariamente dos estrategias: (1) zonas de reserva campesina, (2) estrategias de relocalización puesto que las opciones productivas lícitas no tienen mayor viabilidad en las regiones marginales donde actualmente se desarrolla, en gran proporción, la producción ilícita.</p> <p>Crédito, tecnología Además de la tierra, la reforma agraria propuesta por la Misión Rural requiere el mejoramiento de las condiciones de acceso a crédito y tecnología por parte de los productores. En el Volumen 3 se plantea dentro de las estrategias "Incorporar en forma específica al sistema de generación y transferencia de tecnológica los sistemas y arreglos productivos de la economía campesina, en función de los requerimientos del mercado en el proceso de transición, reconversión y reestructuración productiva regional y local". En lo específico se incluye avanzar en el proceso de sustitución del modelo de revolución verde de utilización de insumos agroquímicos por tecnologías alternativas "limpias".</p> <p>Solidaridad También requiere una verdadera reasignación de activos productivos, que cuente con una redistribución patrimonial, como parte de un acuerdo de solidaridad entre ricos y pobres. Por lo cual "la Misión Rural acoge la propuesta de los gremios empresariales para la conformación de un fondo alimentado y administrado por el sector privado que se oriente a opciones productivas en las zonas más golpeadas por la guerra y la miseria".</p> <p>Desarrollo social y equidad En este plano la Misión propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La definición de una estrategia de desarrollo rural integrado, - El fortalecimiento de los programas de atención a la población vulnerable, - Una estrategia de <i>empleo</i>, no coyuntural, sino que permita la cualificación de la oferta laboral de acuerdo con las nuevas condiciones de un entorno productivo diversificado y ampliado, las condiciones de seguridad social moderna y legislación laboral y apoyo a estructuras productivas intensivas en uso de mano de obra. - Una política activa de género que remueva los obstáculos que impiden a la mujer tener las mismas oportunidades que el hombre, que valore sus aportes. <p>(Documento 47)</p>
<p>Molano Bravo Alfredo <u>Desplaza</u> <u>-dos y</u> <u>problema</u> <u>agrario.</u> <u>VIII Foro</u> <u>nacional</u> <u>"Paz:</u></p>	<p>Hace unos días, estando de paso por Urabá, me encontré con una realidad que mas o menos había soslayado, o mejor que permanecía a la sombra en mis crónicas y relatos: la realidad, terrible por lo demás, de los desplazados de población. Urabá, la ensangrentada, puede mirarse como una región donde se resume la historia del desplazamiento como practica sistemática que se repite desde hace tiempo.</p> <p>Primero los negros que huían de los amos y los que ganaron su libertad en 1851 se refugiaron en las selvas del Pacífico y desplazaron a las comunidades indígenas hasta que aprendieron a vivir todos juntos. Así vivían pero los negros a su vez desplazados hace poco por los campesinos "chinapos" de Córdoba y Sucre que llegaron al Atrato</p>

<p>Democracia, justicia y desarrollo” 1996. <i>Fuente:</i> <i>Biblioteca Luis Angel Arango</i></p>	<p>expulsados por los terratenientes, buscando donde hacerse, y como seguir viviendo. Trabajaron, hicieron finca, tumbaron selva, sembraron pasto porque el maíz y el plátano tenían poco mercado, y un día decidieron vender la mejora al primer ganadero que llegara comprando tierras pulpas y frescas. Luego se desplazaron a otra región a repetir la historia.</p> <p>Mientras tanto el ganadero que llegó para quedarse , compra o adquiere a las buenas o a las malas otras mejoras para sumadas en un solo globo, llamarlas hacienda. Algunos meten ganados y todos acaban de tumban la selva para, como dicen, empujar el predio con baquiaría, con puntero, o cualquiera de esas especies depredadoras que solo sirven para engordar reses y permitir ver la propiedad – cuando es plana – limpia hasta los confines. Pero también a ellos les llega su noche buena y un día vienen los bananeros a comprarles o a echarlos de su propiedad. Unos se acomodan a la nueva modalidad productiva y otros venden. Las plantaciones de banano se extienden como verdolaga en playa y para trabajarlas los nuevos empresarios trajeron negros del Atrato, chinapos de Córdoba, bajeros de Bolívar y desempleados de donde vinieran. Los bajos jornales y las largas jornadas, las condiciones de hacinamiento, el despotismo, en una palabra la brutalidad de los empresarios y mayordomos contrasta con las ilusiones y la necesidad de los trabajadores hasta que la tensión estalla en paros, huelgas, detenciones, expulsiones y asesinatos. Entra en escena la guerrilla – una brutal realidad que se suma a la historia de desplazamientos – a hacer su Ley, y claro está, a desplazar a los empresarios, subordinar a los administradores e imponerse a los trabajadores que deben escoger una vez más entre aceptar la nueva autoridad o irse. Se quedan los que encuentran protección en las armas guerrilleras, los que las aguantan de tripas corazón o aquellos que se vuelven adeptos a la nueva causa. Pero también – mas temprano que tarde – a los alzados en contra del sistema les llegan los grupos paramilitares, amantados y protegidos por los intereses que se dan cita en el Estado y viven de él. Hoy las Fuerzas Armadas, que han estado mezcladas de mil maneras en estos procesos ininterrumpidos de desplazamiento, quieren aparecer como una tercera fuerza que pretende reemplazar la paz y eliminar a las guerrillas para que cese la sangría, y, protegida por las armas paramilitares, reconozca la paz. Quien sabe si estas fuerzas vencedoras o vencidas no están ya siendo acechadas por otras mas poderosas para que la constante histórica no se interrumpa</p> <p>Capitulo amargo se escribió y se sigue escribiendo en el Ariari, el Guayabero, el Caquetá, el Putumayo. En estas regiones las bonanzas han marcado la historia. Primero fue el caucho, la recolección de las siringas y pendares, miles y miles de indígenas – uitotos, achaguas, cofanes, tiniguas – fueron esclavizados, y asesinados para estárter el latex de las selvas amazónicas. Los sobrevivientes fueron uniformados por el ejercito colombiano y llevados a la fuerza a luchar contra el Perú, a hacer carreteras, conventos, canoas. En los años cincuenta – como a la Sierra nevada, como al Urabá – llegaron los campesinos que habían logrado sobrevivir a la violencia desatada por el gobierno en el Tolima, el Valle, el Cauca.</p> <p>Desplazados, sin herramientas, sin armas, y casi sin ilusiones, comenzaron a despuntar y a fundar fincas: después llegaron a sumarse a la corriente colonizadora los alzados que habían entregado sus armas en el llano o en el sur del Tolima y, por último, los alzados que no habían entregado sus armas – todavía no lo han hecho – a rebuscar la manera de vivir en paz bajo su propio concepto de autoridad. Todos tumbaron selva, cultivaron, cosecharon y crearon un país en la falda de la cordillera oriental. No habian acabado de asentar sus redes cuando llegó la bonanza de las pieles de animales de</p>
---	--

	<p>monte: de Caimán, de perro de agua, de tigre, tigrillo, león, pantera, guío, venado, un verdadero holocausto jalonado por las casas de moda de París y Nueva Cork. Poco después le tocó el turno a los Bagres, las cachamas, las doncellas y a todo lo que entre los ríos se moviera. Se pescaba con dinamita, con trasmallo, a bala, con anzuelo, con machete. También cayeron los peces de colores en los caños transparentes de Inárida y del Vaupéz. Unos salín secos y salados, otros congelados y los pequeños y alegres – que mueren en los acuarios – en bolsas plásticas. Unos años mas tarde y cuando todavía se pescaba y se casaba apareció la bonanza de la coca. Caída del cielo, - suelo repetirlo – porque así fue, y que como los muertos que tuvieron que pagar los colonos de la Sierra, significó, desde otro ángulo, una especie de expiación que el sistema económico y político ha tenido que pagar y seguirá pagando.</p> <p><i>(Documento 48)</i></p>
<p>Mondragón Héctor Colombia: Reforma Agraria o Mercado de Tierras. LRAN. 2002.</p> <p><i>Fuente Internet: http://www.rebelion.org/plan-colombia/mondrago-n250902.pdf</i></p>	<p>La Constitución del 91 y los campesinos</p> <p>Si para alguien ha sido terrible la realidad después de la aprobación de la Constitución de 1991, ha sido para los campesinos. Más de un millón han sido desplazados desde entonces por la violencia, especialmente en las comarcas donde existen o se planifican megaproyectos o inversiones petroleras. Son las víctimas prioritarias de las masacres diarias. Colombia ha aumentado la importación de alimentos por ocho como resultado de la “Apertura Económica” y del ingreso en la Organización Mundial de Comercio. La deuda campesina es alta. La cosecha de café bajó de 16 a menos de 10 millones de sacos al año; el año pasado importamos café de Perú y éste, peor, los países latinoamericanos destruirán parte de su cosecha porque el precio llegó a niveles bajos extremos.</p> <p>Para completar, las entidades del Estado que prestaban servicios a los campesinos han sido desecadas, desmanteladas y varias definitivamente liquidadas. Es el caso del ICA que prestó un importante servicio al campesinado al transferirle tecnología en forma continuada. Este instituto se suponía que iba a ser remplazado por la asistencia técnica municipal, la cual solamente opera en muy pocos lugares. Solamente un 10% de los campesinos recibe “alguna” asistencia técnica, que a veces es mínima.</p> <p>El crédito de fomento rural, desmontado paulatinamente, especialmente desde 1987 y para 1997 ya solamente cubría al 7% de los productores. Recibió el golpe de gracia con la liquidación de la Caja Agraria. Murió el Himat (que adecuaba las tierras), en manos de la corrupción. El Incora bloqueado por los políticos en cada región, recibe cada año menos presupuesto, en relación inversa con la necesidad de reforma agraria, agravada por el incremento diario de los desplazados. El DRI, desfinanciado y sin el ICA que era su alma, está en el pabellón de la muerte.</p> <p>Se explica así el crecimiento de los cultivos ilegales, presentes en la cuarta parte de los municipios del país y que a la vez son pretexto para más ataques a los campesinos y más desplazamientos con las fumigaciones aéreas, que lejos de contener esos cultivos, les han hecho proliferar al causar su dispersión, aumentando la destrucción de los bosques y selvas, porque 200 mil familias campesinas sin mercados ni tierras, no tienen otra salida que sembrar más coca y amapola para compensar el costo de la fumigación y de la lejanía de las nuevas parcelas.</p> <p>¿Qué tanta culpa tiene la Constitución de semejante desastre? En parte, especialmente porque propició un “reajuste” institucional a partir del artículo transitorio 20, prolongado en las facultades extraordinarias al Presidente (que ya existían en la anterior</p>

Constitución) y no puso un freno eficaz a ese reajuste, de manera que ha sido hecho sin tener en cuenta el conjunto de los derechos ciudadanos y en especial los derechos de los campesinos relativos a la intervención económica del Estado y la inversión social. Hay normas, como la prohibición de transferir competencias sin dinero (artículo 356), pero hasta ahora no ha habido cómo hacerlas cumplir.

En parte, también, porque las normas de la Constitución sobre los campesinos tienen un gran *Talón de Aquiles*: Los campesinos no tienen tierras inalienables como las comunidades indígenas, ni se ha dispuesto un régimen constitucional que les permita obtener esta protección, como sucede con los afrocolombianos. Esto significa que los campesinos son altamente vulnerables al desplazamiento, no solamente por la violencia que ha sido el más común, sino por las petroleras, minas y megaproyectos y por las deudas, con un sistema bancario que ya no tiene tasas de interés especiales para el campesino.

Los pueblos indígenas cuentan con normas que protegen su propiedad colectiva de la tierra: la Constitución define la inalienabilidad de los Resguardos y de las tierras comunales de los grupos étnicos y prohíbe explotar los recursos naturales en perjuicio de la integridad de los pueblos indígenas. La protección constitucional está entrelazada con el convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia por la ley 21 de 1991, el mismo año de aprobación de la Constitución.

Aunque la jurisdicción internacional está basada en los acuerdos entre estados y por ello está limitada por sus intereses, hay que destacar los avances de la Organización Internacional del Trabajo OIT con los Convenios 107 y 169 sobre derechos indígenas. La OIT tiene la particularidad de incluir en su dirección y en la delegación de cada país a los sindicatos, partes no gubernamentales, modelo más apropiado para tratar los conflictos.

Así las luchas indígenas se reflejaron en estos Convenios, así fuera de manera distorsionada y especialmente el 169 es un reconocimiento internacional de la resistencia indígena.

La OIT se ha ocupado también de establecer varios Convenios sobre los derechos de los trabajadores rurales, que han sido muy importantes en las luchas concretas. Sin embargo aun hace falta desarrollar un Convenio completo sobre los derechos campesinos y en particular sobre la propiedad campesina de la tierra.

Es decir el campesinado colombiano no tiene suficiente garantía de sus derechos de propiedad de la tierra y ello ha facilitado el proceso de concentración de la propiedad rural que se remonta a 1981. Los grandes propietarios, cinco mil personas, pasaron de tener el 32% de la tierra en 1984 a ser propietarios del 45% en 1997 y del 50% hoy.

La revolución mexicana, estableció la inalienabilidad de las tierras comunales y los ejidos, lo cual protegió, no solamente a los indígenas sino, a parte del campesinado. Precisamente para ingresar al tratado de libre comercio con Estados Unidos NAFTA, precursor del ALCA, México debió derogar el artículo 27 de la Constitución de 1917 que establecía esa norma.

Es decir que si Colombia entra al ALCA, como los dirigentes de poder del país se desesperan por lograr, no solamente no se daría protección a los campesinos, sino que se podría continuar con el desplazamiento de afrocolombianos y se desencadenaría el

desplazamiento de indígenas como ya se observa en Chocó, en Riosucio (Caldas) y otras zonas.

Los campesinos han tomado conciencia de este fenómeno y saben que su lucha por tierra estuvo debilitada por el hecho de no reivindicar la inalienabilidad. Han luchado desde 1993 por un régimen de protección, cuya primera semilla fue la autorización de creación de Reservas Campesinas, de las cuales funcionan ya tres en El Pato (Caquetá), Calamar (Guaviare) y Cabrera (Cundinamarca), se han aprobado en San José del Guaviare, El Retorno (Guaviare), algunas veredas de Puerto Asís (Putumayo) y algunas veredas del sur de Bolívar. Está por aprobarse la del valle del Cimitarra y en turno las de Palermo (Boyacá) y Soacha (Cundinamarca). Estos pasos son importantes aunque pequeños y sin la garantía de la inalienabilidad.

Pero la Constitución no tiene la culpa de todo, ni siquiera de lo principal de la desgracia del campesinado. La Constitución tiene importantes normas que defienden al campesinado y a la producción de alimentos. El problema es que como sucede con todo el avanzado régimen de derechos de la Constitución de 1991, se quedan en el papel, porque las relaciones reales de poder imponen la violación de esos derechos democráticos, empezando por la vida.

La clase política corrupta sigue gobernando, su capitalismo burocrático sigue entregando el país a las transnacionales y desangrando el presupuesto; los latifundistas siguen desplazando mediante la violencia; las transnacionales siguen haciendo lo que quieren y además imponiendo su “globalización” y su destrucción de la producción agrícola nacional.

Sin embargo ahí están los siguientes artículos de la Constitución:

I. Párrafo segundo del 9, que impone la integración latinoamericana y del Caribe como orientación, antes que los acuerdos de libre comercio mundial o con Estados Unidos.

II. El artículo 64. Fue la bandera del único constituyente campesino, Marcos Chalita, exdirigente de la Federación Agraria Nacional y exguerrillero del M19. También la Unión Patriótica y la ONIC presentaron importantes iniciativas que condujeron a la aprobación de este artículo. Obliga al Estado a promover el acceso de los trabajadores agropecuarios a la propiedad de la tierra, al crédito, asistencia técnica y empresarial, comercialización, infraestructura y servicios. Como quien dice todo lo que los Gobiernos no han querido hacer.

III. El artículo 65 dice que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado” por lo cual las actividades agropecuarias y pesqueras deberían ser prioritarias y el Estado debería promover la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria. Otra vez, todo lo contrario de la realidad.

IV. El artículo 334 dice que el Estado intervendrá para asegurar la distribución equitativa de las oportunidades y especialmente para que las personas de menores ingresos tengan acceso a los bienes y servicios básicos.

En el Congreso estos artículos tuvieron una importancia grande cuando en 1994 y 95 se discutió el proyecto de condonación de la deuda a los caficultores presentado por el entonces senador Jorge Santos. En el 94 tuvo ponencia negativa porque “la

	<p>Constitución prohíbe los auxilios a particulares”. Es decir se desconocía el conjunto de la Constitución y se le interpretaba tan sólo como un espantajo neoliberal. Este punto de vista fue derrotado aplastantemente en el 95 con la ponencia favorable conjunta de Gabriel Muyuy y Juan Camilo Restrepo y el cuerpo del proyecto se integró dentro de la Ley de Presupuesto nacional de 1996.</p> <p>Fue un beneficio efectivo pero transitorio, que se repitió con otras leyes y normas de refinanciación de deudas, pero que sin embargo no condujo al restablecimiento del crédito de fomento que cumpliría el artículo 64 de la Constitución. Más transitorio aun, especialmente para el campesinado, fue lo logrado con la Ley 101 de 1993, que trató de volver a proteger la producción agropecuaria nacional y de cumplir el artículo 65. Fue una ley tibia. Las normas sobre restricción de importaciones de países que violen los convenios laborales o ambientales, quedaron aplastadas por la aprobación del tratado de la Organización Mundial de Comercio. Los terratenientes se apoderaron de la mayoría de los recursos de la ley sin que pudieran hacer un buen uso de ellos. Pero de todos modos la aprobación de esa ley fue una experiencia a tener en cuenta hacia el futuro.</p> <p>La realidad, es que el poder está fuera de la Constitución. Desde 1963 Lauchlin Currie había escrito un libro, “Desarrollo Económico Acelerado” que ha regido más el destino del campesinado en la última década, que la Constitución del 91. Currie pensaba que los principales problemas que obstaculizan el “desarrollo” en Colombia son “la violencia, el secuestro y por supuesto el excesivo número de agricultores primitivos”.</p> <p>Él creía que la competencia del campesino es excesiva e inaceptable para la agricultura moderna¹ y proponía reducir drásticamente el número de campesinos con uno de dos métodos: la atracción, con un programa de construcción de viviendas, que estableció Misael Pastrana y ya fracasó en resolver el problema agrario y el de vivienda, el UPAC; y la expulsión. “La guerra puede tomar el lugar de un programa económico de movilidad acelerada...no mediante las leyes naturales de la economía, sino mediante un choque, eso es un verdadero rompimiento” [una verdadera “apertura”, se podría traducir].</p> <p>El libro de Currie es la verdadera Constitución de Colombia en lo que al sector rural se refiere. Currie habla inclusive de que muy poca producción agrícola será viable al imponerse a Colombia la internacionalización del comercio en los términos vigentes.</p> <p>Currie propuso reducir el número de campesinos por las buenas o por las malas. El número de campesinos siguió creciendo y ahora se aplica el artículo del “verdadero rompimiento” la guerra, que significa un genocidio aplicado con sierras eléctricas, masacres, asesinatos de dirigentes, como Víctor Julio Garzón, Alfonso Poveda, Diomedes Playonero, Orlando Moncada y Alberto Alvarez Madrigal y “desapariciones” como la de Edgar Quiroga. Currie ya murió; la Constitución del 91 ni siquiera nació en el campo; el genocidio de campesinos colombianos está vivo.</p> <p><i>(Documento 49)</i></p>
Mora Jorge, José María Sumpsi.	<p>La Organización y la Participación Social en las Estrategias de Desarrollo Territorial Rural.</p> <p>Los estudios rurales contemporáneos de América Latina y el Caribe y las estrategias de desarrollo rural impulsadas en la región, asignan especial relevancia a los temas de la organización rural y la participación de la población en los procesos de desarrollo</p>

<p>Desarrollo Rural: Nuevos retos y perspectivas. FODEPA L. 2003.</p> <p><i>Fuente:</i> http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepa/Bibvirtual/PAP/papdru.htm</p>	<p>territorial. Aspectos tales como la articulación de los diversos actores sociales existentes en los espacios rurales particulares; la importancia de los vínculos entre las familias que componen las comunidades y localidades rurales; la función decisiva del acceso a los activos en la reproducción social de las familias; el fortalecimiento y diversificación de las economías locales; y el requerimiento de abrir espacios de participación en los procesos de toma de decisiones, le dan centralidad al tema de la organización rural. En este caso se presenta un traslado del énfasis de los análisis hacia los vínculos entre la organización y la construcción de capital social; y hacia el papel de las organizaciones en las iniciativas de desarrollo territorial rural (Machado, 2000; Durston, 2002; Flores y Rello, 2002).</p> <p>1. Los estudios sobre organizaciones y movilizaciones campesinas</p> <p>En los estudios sobre los procesos agrarios y rurales de América Latina y el Caribe, previos a las reformas de los años 80, ocupó una posición muy destacada el análisis de los movimientos sociales agrarios y de las organizaciones productivas y reivindicativas de diversos grupos sociales rurales (Zamosc, Martínez y Chiriboga, 1996). Es significativa la presencia de las organizaciones y movilizaciones sociales rurales en el panorama político regional de los años sesenta, setenta y ochenta.¹⁶ La presión por el acceso a la tierra y la adopción de políticas de reforma agraria, por parte de los gobiernos de la región, fueron el motor principal que desencadenó estas acciones (González Casanova, 1984, 1985; Graciano da Silva, 1996; Kay, 2000). Su intensidad, impacto e institucionalización varía de acuerdo a las condiciones económicas y políticas de cada sociedad particular; así como de las características de sus estructuras agrarias. En estos años se produce el desarrollo de diversas formas asociativas de producción y de organizaciones, establecidas por los productores, con la finalidad de prestar diversos servicios a las familias asentadas en la tierra con los procesos de colonización, ocupación precaria, redistribución de tierras y las reformas agrarias extendidas por toda la región¹⁷.</p> <p>En las décadas de los ochenta y los noventa, junto a los procesos de organización y movilización por acceso a la tierra más localizados en territorios, regiones o países, un gran número de organizaciones centran sus reivindicaciones en los problemas derivados de las políticas económicas aplicadas en la región; intentan influir en la orientación de las decisiones gubernamentales; e impulsan acciones con las cuales tratan de subsanar los vacíos generados por la reducción del apoyo recibido del sistema institucional rural (Edelman, 1999; Ser volo de Medeiros, 2001). Gran parte del accionar de las organizaciones rurales de alcance regional o nacional se orienta en una dirección más reivindicativa. Las organizaciones locales, formales e informales, se movilizan en procura del diseño y ejecución de proyectos alternativos, con los cuales reclaman la viabilidad de la agricultura familiar. Nuevas demandas de las comunidades, tales como el acceso a la educación, la salud y los servicios de apoyo a las actividades agrícolas, forman parte de las reivindicaciones por las cuales se movilizan los actores sociales rurales.</p> <p>El resultado de estos procesos es la existencia de múltiples formas de organización social en los espacios rurales de la región. Es posible distinguirlas por su composición social; su trayectoria histórica; la orientación y los objetivos perseguidos; su estructura organizativa; el alcance de sus acciones (local, regional o nacional); su grado de autonomía en relación con los diversos componentes del sistema político; su nivel de integración en las redes de relaciones sociales de los territorios particulares o por su grado de formalidad o informalidad. La construcción de tipologías de organizaciones rurales es un camino tradicionalmente seguido en los estudios rurales y los programas institucionales, tratando de dar cuenta de la diversidad de organizaciones rurales</p>
---	--

(Gómez, 2001; FAO, 1994; CEPAL, 1999). Así, por ejemplo, en 1994 FAO distingue los siguientes tipos de organizaciones campesinas en América Latina:

Comunidades campesinas.

Cooperativas agrarias.

Formas organizativas creadas en el marco de la reforma agraria:

a) Ejidos; b) organizaciones productivas creadas por la reforma agraria.

Sindicatos y Federaciones de trabajadores rurales y campesinos.

Organizaciones de mujeres rurales.

Otras formas de organización local.

En un estudio sobre las organizaciones rurales en Centroamérica, CEPAL encuentra que los “*pequeños productores rurales*” han logrado redefinir sus formas de organización y distingue distintas experiencias de organización de los productores familiares rurales. Según este estudio, detrás de las organizaciones existentes en el medio rural centroamericano se perciben los antecedentes y las experiencias organizativas previas, en las que predominaba “(...) *la defensa de los intereses de sus agremiados, su fuente de trabajo, el acceso a la tierra y la búsqueda de un mayor bienestar para sus miembros*”. (CEPAL, 1999:12). Los principales cambios encontrados en las organizaciones rurales, con este estudio, tienen que ver con los objetivos específicos perseguidos, las formas de asociación, las modalidades de gestión y las opciones para la distribución del trabajo y el ingreso. El estudio clasifica las experiencias organizativas encontradas, según el objetivo principal perseguido por la organización, de la siguiente manera:

Reconversión productiva y nuevos mercados.

Agroindustrias integradas.

Esquemas de financiamiento alternativo.

Comercialización comunitaria.

Organización de servicios de asistencia técnica, capacitación y transferencia tecnológica.

Aprovechamiento sostenible de bosques.

Identidad y proyectos de desarrollo local y regional.

La importancia de este estudio, focalizado en un espacio regional particular, radica en la observación de los cambios en las orientaciones y los objetivos de las organizaciones rurales, estrechamente relacionados con las modificaciones sufridas por el medio rural y las nuevas condiciones en las cuales se desenvuelven las familias rurales. En este sentido, encuentra una clara correspondencia con los nuevos enfoques mediante los cuales se analiza el medio rural latinoamericano y se diseñan las estrategias de desarrollo rural. Los resultados del estudio muestran la misma tendencia encontrada en otros espacios rurales de América Latina y el Caribe, en los cuales se presenta una expansión considerable de las “*organizaciones campesinas de orientación económica*” (de Janvry et al, 1995: 348; Gómez, 2001). Aunque el término más apropiado para referirse a ellas es el de organizaciones rurales, pues la diversidad de actores sociales involucrados en estas asociaciones y acciones colectivas es mayor a los participantes en las tradicionales organizaciones campesinas.

2. Paternalismo y clientelismo: los vínculos perversos de los actores sociales rurales con el sistema institucional

Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado ocupan una posición prioritaria en la agenda del desarrollo latinoamericano. Las reformas estructurales han trastocado las formas tradicionales de entrelazamiento entre ambos y provocan la redefinición de sus interrelaciones. Una tendencia que dejan entrever los procesos políticos y sociales de la región, se mueve en el sentido de disminuir el grado de subordinación de la sociedad

civil, a su mayor autonomía y a una mayor capacidad de negociación con el sistema estatal. Este, desde luego, es un proceso progresivo que debe romper los tradicionales vínculos paternalistas o clientelistas en que se sustentan las formas de dominación tradicionales existentes en la región; tanto en las formas autoritarias de gobierno, como en las modalidades más democráticas. Estos tipos de relaciones han tenido una presencia notable en el medio rural regional y se encuentran fuertemente arraigados en la dinámica de las instituciones públicas, en las comunidades y en las organizaciones rurales. La fuerte intervención estatal en el medio rural, tratando de controlar los conflictos, la organización y las movilizaciones sociales agrarias o de prevenir su surgimiento, encontró en las relaciones paternalistas y de clientela el medio más adecuado para propiciar la dependencia y la subordinación de las organizaciones rurales.

Para Durston, en la agenda pública de la región se ha colocado una “*segunda ola de reformas de las políticas sociales*” que presupone, entre otras cosas, impulsar una reforma del Estado dirigida a transformar los “*sistemas de clientelismo autoritario, partidario o paternalista*” y a promover el empoderamiento de los grupos más débiles de la sociedad civil y la rendición de cuentas de los funcionarios ante los usuarios de los servicios estatales (Durston, 2002).

La máxima expresión de los complejos e intrincados vínculos de clientela se encuentran en el terreno en el cual se ejecutan los proyectos de desarrollo rural.

Es el territorio el espacio en el cual los conflictos adquieren mayor intensidad y donde se concretan cotidianamente las negociaciones y se solidifican las relaciones entre funcionarios y clientes o “beneficiarios” (de Vries, 2001). Para Gordillo, “*La reconstrucción institucional presupone la renovación del pacto social en la esfera rural y el establecimiento de formas de reordenamiento de las relaciones sociales de manera tal que se compensen y limiten los conflictos naturales entre comunidad, asociaciones gremiales, mercado y Estado*”. (Gordillo, 2000:13).

Las reformas económicas e institucionales llevadas a cabo en la región, reducen la capacidad de intervención del sector público en los procesos de desarrollo y limitan su capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de la población. Esta situación es de especial relevancia en el medio rural, donde la punta de lanza de la acción estatal se dirige a incentivar las actividades agrícolas y agroindustriales destinadas al mercado externo; disminuyendo sustancialmente la atención a las demandas de la agricultura familiar, los servicios prestados a los productores y eliminando los mecanismos de protección empleados en el pasado

Nos hemos referido antes al impacto de la apertura comercial en estos grupos de productores familiares, a las estrategias empleadas para enfrentar esta situación y al efecto negativo del vacío institucional en las condiciones de reproducción social de numerosas familias rurales. Estas modificaciones de las reglas del juego que norman las relaciones entre las familias, comunidades y organizaciones sociales y el Estado, aparte de sus consecuencias evidentemente adversas para muchas familias rurales, generan tres fenómenos relevantes:

En primer lugar, al reducir la capacidad de respuesta del sistema institucional a las demandas de los productores agrícolas familiares y, en general, de las familias rurales, limita el papel de intermediación desempeñado por las organizaciones rurales promovidas, cooptadas o controladas por el Estado. La canalización de las demandas de la población rural por parte de estas entidades, para su atención por las diversas dependencias públicas, las convierte en vehículos de reproducción del paternalismo y el clientelismo. Las limitaciones institucionales de mantener funcionando un sistema de esta naturaleza, propician el surgimiento de diversas formas de organización con mayor autonomía, sobre todo en los espacios locales; fortalecen a las organizaciones

	<p>que tradicionalmente mantienen un mayor grado de independencia; y, asimismo, provocan la reorientación en el funcionamiento de las organizaciones nacidas al calor de las movilizaciones o los programas de redistribución de tierras ejecutados en las décadas anteriores.</p> <p>En segundo lugar, la retirada del sector público del desempeño de funciones básicas tales como la provisión de financiamiento, comercialización, información, investigación, apoyo técnico y otros servicios demandados por los productores y la población rural, estimula la acción colectiva territorial buscando solventar las deficiencias y ausencias de la acción institucional. El análisis de las funciones cumplidas por diversas experiencias de organización de los pequeños productores rurales de México y Centroamérica, muestra la tendencia a que éstas llenen los vacíos ocasionados por la reducción de la intervención estatal en el suministro de servicios básicos. Estas organizaciones, por supuesto, mantienen los vínculos con las entidades públicas y participan de los arreglos institucionales redefinidos en el marco de las reformas institucionales. Como apuntan Flores y Rello, <i>“Así, en estas décadas han surgido organizaciones económicas de pequeños productores, enfocadas a atender necesidades productivas y de mercados. Otras organizaciones, más antiguas, también tuvieron que adaptarse a nuevas condiciones y abrir espacios de negociación y supervivencia, con resultados no siempre positivos (2002:55).”</i></p> <p>En tercer lugar, la amplia gama de organizaciones rurales y la ausencia de marcos organizativos articuladores, que cumplan las funciones de mediación con el sistema político, llevadas a cabo en otros momentos por organizaciones de segundo y tercer grado, crean condiciones propicias para la apertura de espacios de negociación y búsqueda de acuerdos regionales y nacionales; y, sobre todo, para la participación efectiva de las familias rurales organizadas, en la definición, la ejecución y la toma de decisiones en el marco de las iniciativas de desarrollo territorial rural. Es precisamente en el territorio, constituido por múltiples conglomerados, lazos comunales, relaciones sociales y vínculos de intercambio y reciprocidad, donde se presentan las condiciones más apropiadas para lograr la integración alrededor de metas comunes y la articulación institucional para promover el acceso a los activos y promover el bienestar de la población rural.</p> <p>3. La organización rural y el capital social</p> <p>No podría pretenderse estudiar las organizaciones rurales en América latina y el Caribe o formular propuestas de desarrollo rural, sin considerar el tema del capital social y examinar sus vínculos con las instituciones locales, las redes de relaciones sociales y los intercambios que caracterizan a los espacios rurales particulares. La amplia difusión del concepto de capital social; los debates generados alrededor de su empleo para el estudio de la realidad social regional; la presencia de varias corrientes que refuerzan la polisemia del concepto; y su adopción en numerosas investigaciones, produce una abundante producción teórica sobre el tema.</p> <p><i>(Documento 50)</i></p>
<p>Organización Internacional del Trabajo (OIT) Un desarrollo</p>	<p>¿Qué lugar ocupaba la agricultura en este modelo de desarrollo y cuál es el nuevo papel que debe desempeñar en el contexto de la mundialización? De conformidad con las teorías económicas aceptadas, se consideraba que la agricultura tenía una función pasiva en el desarrollo económico, que se basaba en aportar excedentes para el crecimiento del sector industrial. Estos excedentes podían revestir varias formas: los trabajadores que abandonan el sector rural para trabajar en la industria; el transporte de alimentos para el abastecimiento de la población urbana, y el suministro de productos agrícolas como insumos para la industria y como productos básicos de exportación para</p>

<p>o agrícola sostenible en una economía mundial - Zada. OIT. 2000.</p> <p>Fuente Internet: http://www.ilo.org/public/spa/nish/dialogue/sector/techmeet/tmad00/tmad-r.pdf</p>	<p>la generación de divisas. El sector rural proporcionaría también un mercado para los bienes manufacturados.</p> <p>Sostenibilidad</p> <p>El tema fundamental de este informe es además de la «mundialización» y de la «modernización», el «desarrollo agrícola sostenible» cuyo concepto se ha ampliado para incluir «la agricultura y desarrollo rural sostenibles» (ADRS). El concepto se formuló por primera vez en el Programa 21 adoptado por la «Cumbre para la Tierra» (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – CNUMAD) que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992 y se discutió extensamente en el octavo período de sesiones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS8) en abril-mayo de 2000. El principal objetivo de la ADRS es garantizar que la producción de alimentos aumenta de forma sostenible y que mejora la seguridad alimentaria. El empleo, la generación de ingresos y la equidad, todos ellos objetivos del mandato de la OIT, son elementos fundamentales de la ADRS (véanse los recuadros 4 y 5), siendo el objetivo principal el «empleo sostenible» por lo que se refiere a la remuneración del trabajo y a la salud y la seguridad de los trabajadores. La ADRS encarece a todas las partes interesadas (agricultores, trabajadores, empleadores, gobiernos, ONG) a que se comprometan a conservar los recursos naturales de la tierra para velar por que la agricultura, la silvicultura y la pesca contribuyan a satisfacer las necesidades básicas no sólo de la generación presente sino también de las generaciones futuras . Aunque no existe una definición oficial, son bien conocidos los diferentes rasgos que distinguen la «agricultura sostenible» de la «agricultura» (véase el recuadro 5): en primer lugar, la noción de conservar los recursos terrestres para las generaciones presentes y futuras; en segundo lugar, la utilización de prácticas agrícolas integradas y adoptadas localmente; en tercer lugar, la representación de agricultores y trabajadores agrícolas (incluidos los trabajadores asalariados) en todas las etapas del proceso de toma de decisiones y, en cuarto lugar, una distribución más equitativa de los recursos y de los alimentos. El concepto de la ADRS está más desarrollado en el concepto conexo del «carácter multifuncional de la agricultura y la tierra» que reconoce las diversas funciones de carácter ambiental, económico y social que desempeña la agricultura, además de su función primaria que consiste en producir alimentos, fibra y combustible. Este carácter multifuncional pone de relieve los posibles vínculos y compensaciones entre las actividades rurales que contribuyen a un desarrollo rural sostenible. Hay cuatro elementos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la participación activa de las comunidades rurales, incluidas las asociaciones de agricultores, los grupos comunitarios, las ONG, el sector privado y los organismos gubernamentales; • un marco nacional normativo propicio; • el intercambio de información eficaz y transparente entre las partes interesadas; • la concentración de la investigación aplicada en técnicas que sean pertinentes a nivel local. <p><i>(Documento 51)</i></p>
<p>Organizaciones campesinas Reforma Agraria:</p>	<p>Entre 1968 y 1974 pareció consolidarse un proceso de redistribución de la tierra, que fue acelerado primero por la presión del movimiento campesino, indígena y afrocolombiano a través de la propuesta de una Reforma Agraria integral contra los grandes propietarios, la cual fue paralizada por el Acuerdo de Chicoral de 1972 y la ley 4ª de 1973.</p> <p>Desde 1975 el modelo comenzó a fallar por los altos costos y la falta de voluntad</p>

<p>Fundamental para la Paz. CHODES Colombia 2001. <i>Fuente Internet:</i> http://www.galeon.com/pazcolombia/aniprorrefor ma.htm</p>	<p>política y se impusieron los cultivos ilegales que comenzaron a crecer fundamentalmente en las zonas de colonización, en las cuales se suponía que los campesinos, indígenas y afrocolombianos resolverían sus problemas a falta de Reforma Agraria.</p> <p>Un acelerado proceso de concentración de la tierra en manos de los más grandes productores ha ocurrido en Colombia en los últimos 17 años, a la vez que se ha reducido en forma dramática el área sembrada. La ampliación de área de grandes propiedades dedicadas a la ganadería extensiva es una verdadera relati fundización del país, fenómeno que se acrecentó con la presencia del narcotráfico ya que la compra de tierras se consolida como un negocio en sí mismo y el precio pagado por las fincas no está determinado por su productividad agropecuaria, sino por las posibilidades de valorización del predio.</p> <p>Hoy nos encontramos ante unas cifras impresionantes de pobreza. Según la Cepal, el 56.3% de los colombianos es decir unos 22.6 millones de personas se encuentran bajo la línea de pobreza, es decir, reciben menos de \$110.000 pesos al mes. En las zonas urbanas se encuentran bajo esta línea un 47.2% y en las rurales el 79.6%.</p> <p>Luego, desde la segunda mitad de los años ochenta cuando Colombia inicia la aplicación del modelo neoliberal, el país ha sufrido profundos cambios estructurales en el ámbito macroeconómico con catastróficos costos sociales.</p> <p>Lo anterior se agudiza si comparamos cómo está nuestro país en empleo: siete y medio millones de campesinos y cuatro millones de trabajadores urbanos se encuentran sin empleo. De los catorce y medio millones de la población económicamente activa, ubicamos tres millones en la miseria absoluta.</p> <p>Unido a lo anterior, se tiene la pérdida de 820.000 hectáreas en área cultivada en lo corrido de la década, el paso de un 4.2% de crecimiento en el lustro de 1986 - 1.989, a apenas un 2.0% en el período 1990 - 1998, y un desbalance comercial del 10.7% en exportaciones contra un 50.1% en importaciones.</p> <p>Tenencia de tierra</p> <p>Después de 38 años de una precaria reforma agraria en Colombia, encontramos que la tierra, el principal activo de producción agrícola, se encuentra concentrada en pocas manos: 12.000 propietarios (el 0.6% del total) son dueños de 10 millones de hectáreas (el 20% del total de tierra agropecuaria), y el 82.4% de los predios rurales del país que son minifundios, sólo ocupan el 15.6% del área rural del país.</p> <p>A lo anterior se agrega la carencia de tecnología apropiada y viable económicamente para los campesinos, indígenas y afrocolombianos, la falta de acceso a la infraestructura económica, la baja cobertura de servicios públicos, la baja cobertura del crédito institucional que sólo cubre el 24% de la demanda potencial de los pequeños productores que gracias a la suspensión del crédito de fomento (subsidiado) en obediencia a la política neoliberal, han tenido las mismas características que para la industria, lo cual genera pérdida de cosechas debido a los bajos precios pagados al productor nacional.</p> <p>Para los campesinos, indígenas y afrocolombianos, la tierra no sólo representa un insumo productivo, sino que además es la base de la sociedad por cuanto allí se integra la familia campesina a través del trabajo familiar en la finca.</p>
---	--

Por lo anterior, se hace cada día más relevante una reforma agraria estructural, que redistribuya no solo la tierra, sino que además lo haga con el acceso a los créditos subsidiados, la tecnología, salud, educación, recreación, deporte y demás elementos que necesita una reforma agraria integral dentro de la frontera agrícola.

Desplazamiento

No podemos pasar por alto un fenómeno que hoy se presenta fundamentalmente en nuestras comunidades rurales. El pueblo Campesino, Indígena y las Comunidades Afrocolombianas representadas en sus Organizaciones sociales, son en última instancia, quienes ponemos los Desplazados, los muertos, huérfanos, viudas y en fin el desarraigo total de nuestras tierras, obedeciendo a una política definida de intereses de las multinacionales, terratenientes, narcotraficantes y estructuras de dominación y hegemonías políticas que financiando al paramilitarismo agudizan la guerra, para desocupar el campo, razón por la cual reiteramos el rechazo al Plan Colombia que junto a los megaproyectos se convierten en la más brutal contrarreforma agraria en Colombia,. La política rentista así como la imponen, no sólo desocupa el campo, sino que masacra a su pueblo, acaba con la biodiversidad cultural, natural y ambiental y atenta contra la Seguridad Alimentaria y los derechos humanos de los Pueblos.

En consecuencia, las estimaciones sobre el acumulado de población desplazada desde 1985 hasta 1999 supera el 1.700.000 personas y según último dato del Encuentro Nacional de Desplazados supera los dos millones (2´000.000).

La Mujer Rural

Mención especial nos merece la situación de la mujer rural sometida a las injusticias del modelo económico, desconociéndose su aporte cultural, social, en seguridad alimentaria a la nación con su trabajo y por su condición de mujer trabajadora y madre, doblemente explotada y golpeada por la violencia.

Agudizándose su situación al ser asesinada junto a sus compañeros, le están cobrando su actitud solidaria con los desplazados y su postura de defensa de los Derechos Humanos, fundamentalmente se han ensañado contra las mujeres organizadas que junto al hombre reivindican los derechos sociales, políticos y económicos con lo que es evidente no confundir los términos ya que la lucha es contra el hambre y no contra el hombre.

Gobierno propone alianzas y algunas cadenas productivas

Ante la crisis del sector, el Gobierno lanzó algunas propuestas buscando fundamentalmente facilitarle espacio al gran capital en su estrategia de proletarizar a los campesinos, indígenas y a las comunidades Afrocolombianas.

Actualmente, ante la insuficiencia manifiesta del modelo, el Gobierno centra su discurso en las llamadas cadenas de producción que recogen algunos productos de la economía campesina. Lejos de analizar las relaciones sociales y los circuitos económicos, demográficos y sociales, el Gobierno avanza solamente hasta las "cadenas" por producto. Se escogen principalmente productos dominados por gremios poderosos como el algodón, la palma africana y la avicultura industrial y se nos promete empleo.

En realidad es imposible que una administración local descentralizada sea eficiente y mucho menos democrática, si no se toca estructuralmente el poder de los gamonales y su régimen de propiedad latifundista. La propiedad de la tierra se liga indisolublemente

	<p>al clientelismo, el tráfico de votos y la violencia que determinan el resultado de la mayoría de las elecciones locales. Para que haya una descentralización democrática en el sector rural es indispensable un movimiento campesino nacional, centralizado en una o algunas organizaciones nacionales y apoyado por un poder central democrático. (Documento 52)</p>
<p>Perry Santiago <u>El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana</u> Serie Desarrollo Productivo. CEPAL. 2001. <i>Fuente Internet: http://www.eclac.cl/analisis/</i></p>	<p>El sector agropecuario ha atravesado por una profunda crisis en la mayor parte del tiempo transcurrido de la presente década. Todos los indicadores de desempeño del sector son negativos. La participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) ha descendido de manera dramática durante el actual decenio, al perder seis puntos porcentuales en cinco años (de cerca de 17.5% en 1991 a alrededor de 11.5% en 1996), es decir, a una velocidad similar o superior que la del ocaso de los años setenta y los albores de los ochenta, época que registraba la mayor caída de la historia reciente (ver gráfico 1).</p> <p>El valor de la producción sectorial disminuyó su tasa de crecimiento de 4.6% promedio anual en el último quinquenio del pasado decenio a 2.5% anual entre 1990 y 1994, para llegar a registrar un crecimiento negativo en 1996 (-0.9%), por segunda vez en la década (en 1992 había sido de -1.4%) y uno insignificante en 1997 (0.1%). La agricultura, específicamente, la redujo de 4.7 a 2.4% en el mismo período y registró tasas negativas de crecimiento en los dos últimos años (en 1996 de -3.7% y en 1997 de -1.2%). Dentro de ella, el valor de la producción de los cultivos transitorios –que usualmente son los primeros donde se siente la crisis– pasó de un crecimiento de 4.3% promedio anual a decrecer a -2.0% promedio anual en los dos quinquenios mencionados, y continuó decreciendo en los tres últimos años (-1.8% en 1995, -5.0% en 1996 y -1.8% en 1997). Los permanentes, que en los albores de la década habían registrado un crecimiento satisfactorio (5.8% anual), en los últimos años comenzaron a resentirse (3.4% en 1995, 1.6% en 1996 y 0.0% en 1997).</p> <p>Como resultado de este decaimiento y de la crisis cafetera, el valor de la producción de la agricultura en su conjunto registró una tasa negativa de crecimiento en 1996 y en 1997, como ya se mencionó. Pero, incluso, el sector pecuario ha mostrado una disminución en su tasa de crecimiento en los dos últimos años (ver gráfico 2).</p>

Gráfico 1
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB
 (A precios corrientes)

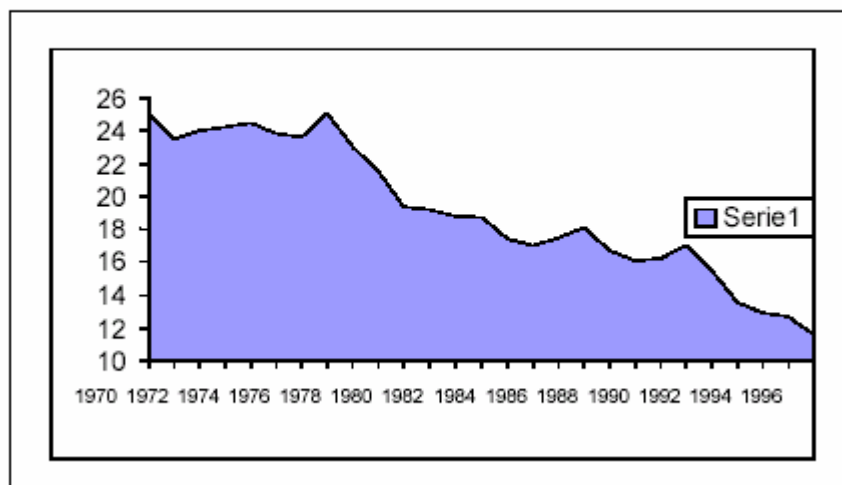
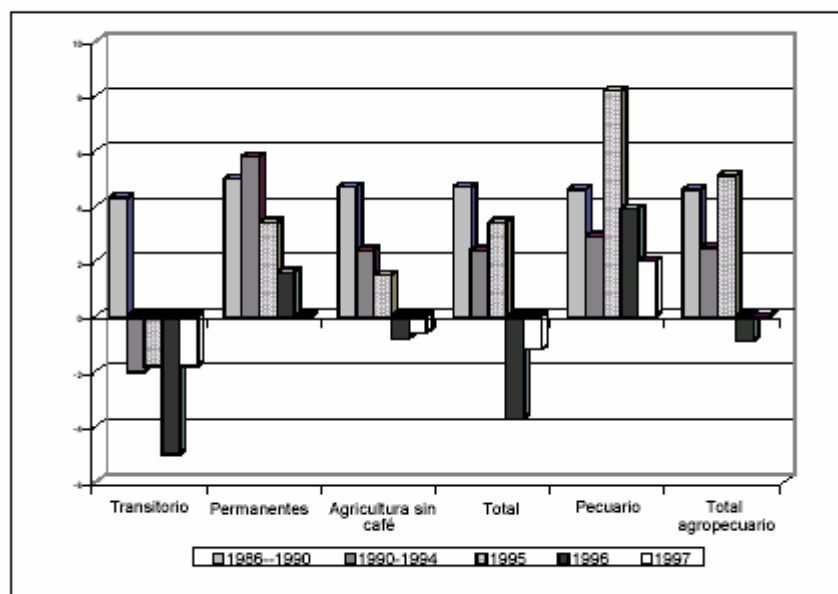


Gráfico 2
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1997).

La superficie cultivada, excluido el café, se contrajo en 675 000 hectáreas entre 1990 y 1997, como resultado de una disminución de 879 100 hectáreas cosechadas en cultivos transitorios y de un aumento de 204 100 sembradas en permanentes. De manera que 18% del área cultivada en 1990 había salido de la producción en 1997, lo que corresponde a una tasa de decrecimiento promedio anual cercana a 2.8%. En los transitorios la contracción de la superficie se presentó a una tasa de 6% promedio anual en el período mencionado. Dentro de estos últimos, el área en cereales se redujo en 642 800 hectáreas y la de oleaginosas de ciclo corto en 242 700 hectáreas. En consecuencia, la contracción de la superficie dedicada a los cultivos transitorios se dio

fundamentalmente en los cultivos que contaban con cuotas de importación, precios de sustentación e intervención del IDEMA en la compra de las cosechas, es decir, los que sufrieron un mayor cambio en las reglas del juego con la ejecución de las reformas de albores de los años noventa.

Como consecuencia de la situación descrita las solicitudes de crédito en el sector agropecuario han disminuido y la participación del crédito sectorial en el total ha bajado. La cartera bruta agropecuaria, que había crecido de 782.8 miles de millones de pesos de 1990 a 1 107.7 miles de millones entre 1991 y 1994, disminuyó a 1 049.7 en 1995. Su participación en la cartera total ha descendido de forma permanente en lo corrido de la década: 13% en 1991, 11.7% en 1992, 11% en 1993, 9.8% en 1994 y 9.1% en 1995. Calculada con base en saldos de cartera, la participación del crédito agropecuario en el total disminuyó de 18.3% en 1991 a 11.5% en 1996.

El monto total de los préstamos nuevos en el sector ha venido disminuyendo de manera notable en el último lustro, al pasar de 19 216.9 millones de pesos de 1975 en 1991 a 13 338.2 millones en 1996, lo que equivale a una caída de 30.6% en cinco años. Particularmente dramática ha sido la reducción de la superficie financiada de cultivos transitorios, la cual pasó de cerca de 430 000 hectáreas en el semestre A de 1990 a algo menos de 100 000 en el mismo semestre de 1996.

La utilización de maquinaria, equipos e insumos también se resintió. Las cifras sobre el comportamiento del parque de maquinaria agrícola muestran claramente ese decaimiento de la demanda. Balcázar y Correa (1993), por ejemplo, ilustraron como en los peores años de la crisis agrícola –1992 y 1993– el número de tractores importados para el sector era el menor de los últimos 25 años, menos de la séptima parte de los importados en los albores de la década del setenta, lo que equivalió a una tasa de crecimiento de –5% entre 1970 y 1993. La potencia disponible del parque de tractores agrícolas era en este último año el 63.7% de la registrada en 1981 (suponiendo una vida útil de 15 años) y su obsolescencia era notable, si se tiene en cuenta que la edad promedio era de 8.4 años y en los países desarrollados se estima en diez años la vida útil de un tractor. Las deficiencias en la infraestructura hicieron aún más dramática la situación del sector.

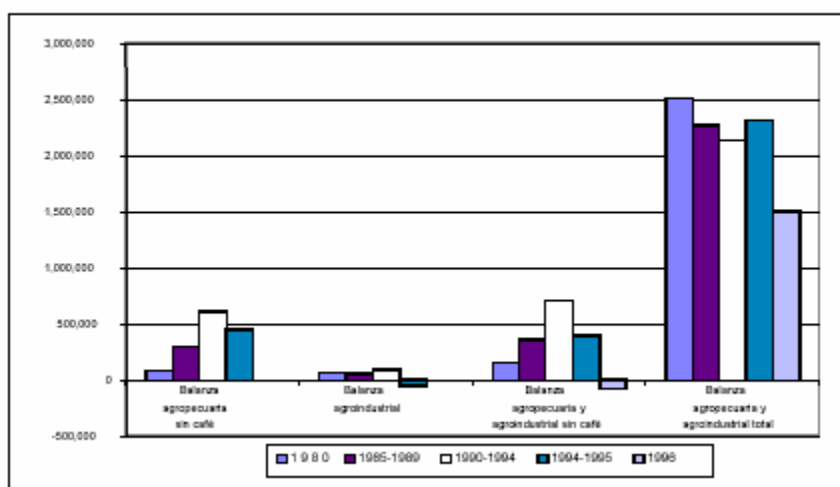
La tasa de desempleo rural aumentó de 4.2% a 6.4% entre noviembre de 1991 y septiembre de 1996, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares Rural del DANE (CEGA, 1997). En los años más fuertes de la crisis se registró el mayor descenso en la tasa de ocupación rural, dado que la población ocupada disminuyó en 233 000 personas. Adicionalmente, las actividades agropecuarias representan cada vez menos una fuente de empleo para los moradores rurales, ya que las no agropecuarias pasaron de constituir la ocupación principal para 39% de la población rural ocupada en 1988 a serlo para el 45% en 1996.

Los ingresos de la población rural también se deterioraron: los ingresos promedio per cápita de los hogares rurales disminuyeron a un ritmo anual de 2.5%, lo que representó una reducción total de 22.6% entre 1991 y 1995. No obstante, la distribución del ingreso rural mejoró, al pasar el coeficiente de Gini de 0.57 a 0.44 en el mismo período. Sin embargo, tal mejoría obedeció principalmente a la disminución de los ingresos de los sectores ricos y medios del agro, ocasionados por la dramática pérdida de rentabilidad de la agricultura cafetera y no cafetera y por la disminución de ingresos de los asalariados mejor remunerados –los de la agricultura comercial.

En todo caso, la población rural en situación de pobreza disminuyó moderadamente: pasó de 68.46% en 1991 a 64.96% en 1995, si se mide con la línea de pobreza nacional, o de 32.38% a 24.69% si se estima con los parámetros internacionales (Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1997).

La balanza comercial de los sectores agropecuario y agroindustrial ha sufrido un significativo deterioro (véase gráfico 3), si se excluye el café, pues cuando se incluye este producto las oscilaciones de la balanza dependen, en gran medida, de las fluctuaciones de las cotizaciones del grano y de los avatares vividos en su mercado internacional. Luego de que la balanza sin café mejorara a todo lo largo de la década del ochenta y arrojara en 1991 su mayor saldo positivo (1052.3 millones de dólares), inició un marcado deterioro que la llevó en 1995 a un valor que representó menos de la tercera parte del de aquel año (315.8 millones de dólares). Vale la pena destacar que tanto la balanza comercial agropecuaria sin café, como la agroindustrial, presentaron una evolución similar: la primera aumentó su saldo positivo de 35.1 millones de dólares en 1983—su año más bajo— a 847.6 millones de dólares en 1991, y descendió a 397.9 millones de dólares en 1995, y la segunda pasó de un saldo negativo de 121.4 millones de dólares en 1982 a uno positivo de 204.7 millones en 1991, el cual volvió a tornarse negativo y a llegar a los -82.1 millones de dólares en 1995. No obstante, 1996 fue el peor año, pues la balanza sectorial total, sin café, registró por primera vez un déficit, el cual fue de 72.5 millones de dólares.

Gráfico 3
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA



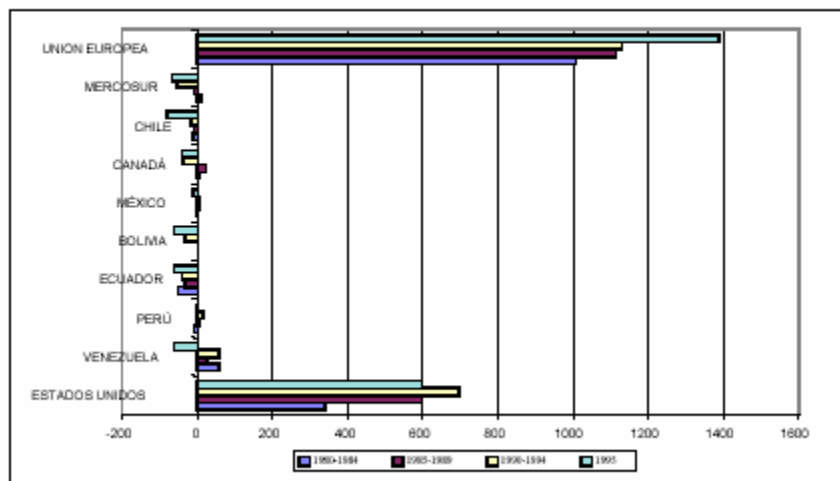
Por grupos de productos los mayores saldos positivos los presentaron -fuera del café- las flores, el banano y el azúcar y sus derivados, pero sólo las primeras registraron un crecimiento permanente. Vale la pena mencionar, también, el buen comportamiento registrado por el pescado y por las legumbres procesadas, ambas con tasas elevadas de crecimiento y presentando saldos favorables bastante significativos en los últimos años (más de 150 millones de dólares las primeras, y más de 80 millones las segundas). Los mayores saldos negativos los presentaron los cereales y sus derivados y el sector de grasas y aceites (incluidas las semillas oleaginosas). En ambos casos el deterioro de la balanza fue creciente y alarmante. En el sector de hilados y tejidos (incluido el algodón) fue notorio el cambio de saldos positivos hasta 1992 a negativos a

partir de este año.

Igualmente preocupantes son los considerables aumentos recientes en los saldos negativos de las especias, las frutas frescas (cuyo aumento de las importaciones supera al de las exportaciones), las carnes y embutidos, las bebidas alcohólicas y las maderas procesadas.

Por zonas geográficas (véase el gráfico 4), en 1995, los mayores superávits se registraron con la Comunidad Económica Europea (1 386.4 millones de dólares), los Estados Unidos (598.3 millones) y el resto de países de la OECD (426.5 millones). Los mayores déficits se presentaron con Chile (80.3 millones), MERCOSUR (68.7 millones), Venezuela (62.1 millones), Ecuador (60.8 millones), Bolivia (59.9 millones) y Canadá (40.8 millones). De su evolución vale la pena destacar el crecimiento del saldo favorable presentado con la CEE-12 en 1994, que en parte se debió a los mejores precios del café, y con el resto de países de la OECD en 1994 y 1995; la transformación del tradicional y creciente superávit con Venezuela en un considerable déficit en los dos últimos años; el significativo incremento de los déficits registrados con Chile, Ecuador (aunque bajó levemente en 1995), Bolivia, Mercosur (aunque disminuyó modestamente en 1994 y algo más en 1995) y, en menor medida, México. En el caso de Canadá, que antaño se presentaban años favorables y desfavorables, en la década actual ha sido negativo todos los años, excepto 1991, en que hubo un pequeño superávit. Es interesante resaltar que los mayores déficits, y los que más han crecido, se presentan con los países que se han hecho acuerdos de libre comercio -las naciones andinas, Chile y, en menor medida México- o con los que se está en proceso de hacerlo, Mercosur.

Gráfico 4
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA POR REGIONES GEOGRÁFICAS



En 1996, según información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1997), la balanza comercial agropecuaria se deterioró aun más y se registró por primera vez, como se mencionó, un déficit de ella –si se excluye el café. La situación de deterioro se presentó con todos nuestros principales socios comerciales: Estados Unidos, la Unión Europea, la Comunidad Andina, Chile y México. En consecuencia, en años recientes la evolución de la balanza comercial de los sectores agropecuario y agroindustrial ha

dejado mucho que desear. Tras un acelerado aumento del superávit en los ochenta, a partir de 1991 se ha vivido un drástico deterioro, tanto en la balanza general del sector, como en la de los dos subsectores que lo conforman –agropecuario y agroindustrial–, como en la mayor parte de los grupos de productos, como con la mayoría de los socios comerciales.

La situación descrita es particularmente grave desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, en especial si se tiene en cuenta que las previsiones sobre el comercio mundial de productos agropecuarios señalan que la situación de sobreoferta y precios extremadamente bajos de diversos bienes agropecuarios tiende a ceder, como se analiza más adelante. Por lo tanto, fenómenos como los presentados en 1996, de importaciones agropecuarias por 1 932.1 millones de dólares y de déficit de la balanza sectorial excluyendo el café, resultan preocupantes. En mayor medida, cuando son precisamente los granos y los productos de origen animal los que más han crecido en las importaciones –llegan casi a los mil quinientos millones de dólares–, y son ellos los que tienden a registrar un mayor cambio en su situación de abastecimiento internacional.

A pesar de la crisis reseñada, se han presentado algunos desarrollos positivos en el sector y algunas de las reformas han tenido un resultado satisfactorio. En lo corrido de la década actual se ha presentado una reconversión parcial del sector, en la cual varios cultivos competitivos –en especial del grupo de los permanentes– se han expandido y han ganado participación en el área sembrada y en el valor total de la producción sectorial. Asimismo, la eliminación de los precios de sustentación y de otras medidas de intervención comercial permitió que se presentara una tendencia, aún incipiente, a la especialización regional de la producción, más acorde con las ventajas comparativas de las diversas zonas agrícolas del país.

Igualmente, en algunos cultivos y en algunas regiones se ha presentado un mejoramiento tecnológico importante, cuya ocurrencia está relacionada con las reformas realizadas y, en especial, con los cambios presentados en el sistema de ciencia y tecnología y en los instrumentos de incentivos. En efecto, la reforma del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria ha permitido una mayor vinculación de los productores a las actividades de investigación, una mayor relevancia de los resultados de la investigación, un notable mejoramiento de las capacidades del país en este campo y un mayor dominio de las nuevas técnicas y de los nuevos paradigmas que se han venido desarrollando en materia de investigación agropecuaria en el escenario internacional, como lo señalan los trabajos que han analizado el tema. Aunque aún subsisten problemas, especialmente relacionados con la falta de apoyo presupuestal a CORPOICA y con el no haber trasladado la propiedad de los centros y granjas de investigación a esta entidad, los avances han sido notables. Ellos no han llegado aún a la mayoría de los productores, y muchos de ellos no han tenido todavía un impacto en la producción –en especial los realizados en las áreas de la investigación básica y estratégica–, y su efecto sólo se expresará plenamente en el mediano plazo.

Otro tanto sucede con el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), cuya demanda ha sido significativa en los pocos años que lleva desde su creación, a pesar del desestímulo a la inversión que las dificultades del sector han generado. La mayor parte de estos recursos se ha destinado a la adecuación de tierras (56.8%), una parte significativa a introducir mejoras en la comercialización (24.7%) y a la mecanización de las labores agrícolas (17.4%), y una parte aún muy modesta a otros fines (programas de modernización y reconversión productiva 0.6% y producción de insumos modernos y de

	<p>servicios de apoyo 0.5%). Su utilización se ha venido diversificando, tanto desde el punto de vista geográfico, como del relativo al objeto de su aplicación. Mientras en el primer año el 93.9% de los recursos se destinaron a adecuación de tierras y el resto a comercialización y un 48.1% se concentró en un solo departamento –Valle del Cauca–, en lo corrido de 1998 la participación de adecuación de tierras se ha reducido a un 50.1% y la del Valle del Cauca a un 13.6% (FINAGRO, 1998). Empero, una parte considerable de los productores agropecuarios todavía no se han beneficiado de este instrumento, y, particularmente, los pequeños productores no han accedido a él, a pesar de que se han hecho esfuerzos por facilitarles su utilización.</p> <p>Finalmente, la disminución, aunque modesta, de la población en situación de pobreza en las áreas rurales –de ser cierta, y no un producto de la migración a las ciudades o de un efecto estadístico– es uno de los desarrollos positivos más importantes de la vida rural colombiana en lo que va corrido de esta década. Sin lugar a dudas, la erradicación de la pobreza es tal vez el mayor reto que afrontan los encargados de la política de desarrollo rural –y de toda la política social– en Colombia. Más aún, es un reto fundamental para el conjunto de la sociedad colombiana. (Documento 53)</p>
<p>Posada Reyes Alejandro <u>La violencia y el problema agrario</u> Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá, 2000. <i>Fuente: Biblioteca Luis Angel Arango</i></p>	<p>Este trabajo presenta una visión de conjunto de lo que podría llamarse la geografía de los conflictos agrarios del país, examina las modalidades de violencia que acompañan a los procesos regionales de configuración de las estructuras agrarias y, finalmente, analiza las posibilidades y los límites de la intervención estatal en los conflictos mediante políticas de reforma agraria. No se tratan los problemas del Chocó y el archipiélago de San Andrés y Providencia, que serán presentados en una próxima versión de este trabajo.</p> <p>A lo largo de la argumentación se busca mostrar cómo la dinámica de los conflictos sociales puede explicarse al considerar las formas históricas de apropiación de la tierra y las modalidades de subordinación y resistencia del campesinado a tales procesos. La violencia en sí misma es una base precaria para la constitución de derechos, pero pone en movimiento procesos de legitimación histórica, mediados por el Estado, que sí pueden hacerlo. Estos procesos conducen a darle cauce a la específica productividad de la violencia en la afirmación o negación de derechos para distintos adversarios sociales en conflicto.</p> <p>Una buena parte de las estructuras de propiedad consolidadas de las regiones tradicionales de la frontera agrícola tiene su origen histórico en las guerras de guerrillas locales o generalizadas del siglo pasado y en el período de violencia política y social que estalló abiertamente, luego de medio siglo de incubación, entre 1946 y 1966, en casi todo el país.</p> <p>La consecuencia más notable de los procesos de violencia es la expulsión del campesinado y la concentración de la propiedad rural. A su vez, el hambre de tierras y recursos productivos del campesinado se expresa en movimientos dirigidos a la invasión de haciendas, en corrientes migratorias hacia frentes de colonización, en marchas campesinas por servicios públicos y en diversas formas de relación con movimientos armados revolucionarios o clientelas armadas de propietarios y narcotraficantes. La valorización de áreas de producción agropecuaria, por su incorporación a mercados externos o su comunicación a centros de consumo, estimula los variados métodos de recomposición de la gran propiedad en los frentes de</p>

	<p>colonización, dentro y fuera de la frontera agrícola.</p> <p>El hecho de que el mapa de conflictos armados coincida en lo fundamental con las áreas de colonización de las últimas cuatro décadas, no hace sino expresar que el origen del problema está en las regiones campesinas densamente pobladas, inmersas en la estructura social del latifundio- minifundio y especializadas en la producción de alimentos baratos y oferta de mano de obra.</p> <p>Colombia parece haber dejado atrás el momento en el cual la expansión de la frontera agrícola abrió válvulas de escape a la presión campesina por la tierra. Los crecientes costos humanos, políticos y ecológicos de la colonización de las tierras marginales de la Amazonía y la Orinoquía, la presión sostenida de los campesinos andinos por acceder a más tierras y recursos productivos, y el estallido de conflictos abiertos entre propietarios y campesinos sin tierra en casi todos los departamentos del país sugieren que en adelante la solución del problema agrario no podrá evadir la realización de una reforma de la tenencia de la tierra. La cuestión real es determinar si el sistema político asumirá el liderazgo de la reforma o si ésta tendrá que hacerse desde abajo, en conflicto abierto o la tiente con el sistema institucional.</p> <p>Cualquier intervención del Estado en la cuestión agraria debe empezar por reconocer la existencia de verdaderos conflictos de intereses opuestos entre grupos humanos, con distinta capacidad de articulación de sus demandas y de acceso a los recursos del poder. Consecuentemente, el Estado debe garantizar las posibilidades de conformación de movimientos participativos, que permitan a los actores colectivos trazar su "mapa de ruta", luchar por su desarrollo y hacer posible la convivencia, al instituir la negociación y el respeto a la legalidad de los derechos de los adversarios. (Documento 54)</p>
<p>Sociedad de Agricultores de Colombia SAC <u>Propuestas en el tema rural para la negociación del conflicto armado en Colombia.</u> 1998.</p> <p>Fuente Internet: http://www</p>	<p>La Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, en consonancia con recientes esfuerzos, ha venido enfatizando el papel primordial que juegan las actividades agropecuarias y, en general rurales, no solo en el desarrollo económico nacional, sino también en los ámbitos político, social, ambiental y cultural. De allí se deriva la necesidad de revalorar la agricultura y el desarrollo rural, otorgándoles un debido apoyo y reconocimiento, por un lado, en razón del aporte dinamizador que ofrecen al crecimiento y bienestar del conjunto de la sociedad, pero también, por otro lado, por los costos que por sus condiciones particulares de pobreza y atraso relativo le acarrearán al mismo.</p> <p>De igual manera, se ha llamado la atención sobre las limitaciones que en términos de políticas públicas enfrenta el país para poder superar los problemas del mundo rural; en este sentido, se han evaluado críticamente los efectos de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y comercial sobre el sector rural; la precariedad en las funciones de investigación y transferencia de tecnología; la ineficiencia e ineffectividad de la estructura institucional y el desinterés de algunos decisores de política en cuanto a sus acciones de apoyo al sector; los bajos niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos entre los que se cuentan los de educación y capacitación rurales, etc. Pero también se han reconocido los avances en materia de acuerdos de competitividad, la creación y operación de los fondos de fomento y la existencia de mecanismos estabilizadores como las franjas de precios.</p> <p>El desarrollo rural: conveniencia y viabilidad</p>

w.mamac
oca.org/F
SMT_sep
t_2003/es
/ebook/C
ompendio
%20rural/
SAC.htm

Con mayor insistencia se reconoce el papel cada vez más importante que desempeña el sector rural como dinamizador o limitante del desarrollo global del país, así como su relación directa con las condiciones socioeconómicas necesarias para el establecimiento de la convivencia y de la paz entre los habitantes rurales y todos los colombianos; amparado, naturalmente, en el respeto a las normas constitucionales y al marco legal que de ella se deriva.

El nuevo tipo de desarrollo agrario debe superar la vieja visión según la cual, en nuestros días, el sector rural y particularmente el sector agropecuario no son elementos determinantes del progreso general de la economía. En el plano productivo, aquella visión implica que el comportamiento agrícola es residual, es decir, que su dinamismo depende de factores exógenos tales como las demandas industriales y urbanas, lo cual limita las transformaciones rurales y agrícolas a una condición pasiva. El progreso, así entendido, se suscribe al fortalecimiento de lo industrial y urbano, dejando de lado a lo agropecuario y rural.

La nueva visión bajo la cual se debe cimentar el desarrollo agrario y rural debe ser convergente con el papel endógeno al progreso del país de dicho componente, revalorando su capacidad directa para contribuir al crecimiento global, al mejoramiento de la productividad, a la superación de la pobreza, al afianzamiento de los procesos de agregación de valor, al afinamiento de las políticas de seguridad alimentaria, a la gestión de los recursos naturales, a la estabilidad institucional y democrática del país y, finalmente, a la soberanía del Estado sobre la totalidad del territorio nacional.

Además, con respecto a lo rural, es importante entender que éste ya no se suscribe únicamente al componente agropecuario y que otras actividades se desenvuelven, con importancia creciente, en este ámbito. Así, los procesos de transformación y el componente terciario relacionado con otras actividades no agropecuarias como son los servicios, el comercio, la infraestructura, etc., han empezado a desempeñar un papel preponderante, de manera que es obvio que lo rural ya no es equivalente a lo agrícola, al tiempo que ahora lo agrícola no se suscribe únicamente a la producción primaria.

Por lo demás, son varios los elementos sobre los cuales debe basarse la estructuración de una visión de futuro del sector agropecuario, como son:

La integración entre la agricultura y la agroindustria como herramienta que permita dinamizar los procesos de competitividad, modernización y capitalización;

La descentralización, en la medida en que el ámbito regional surge como indispensable para crear mercados, desarrollar infraestructura, estimular la configuración de empresas y la organización de productores;

La equidad, la cual supone garantizar a la población rural el acceso a los recursos productivos;

La sostenibilidad, como el principio fundamental para la conservación del sistema productivo, y

La especialización, la cual está ligada a la identificación de nichos de mercado y al logro de masas críticas de productos homogéneos para hacer presencia en mercados

crecientemente competitivos y exigentes.

Propuesta frente a la concentración de la tierra

Con respecto a la propuesta agraria de paz frente a la concentración de la propiedad de la tierra, no sobra advertir que éste no es un problema “*per se*” del desarrollo agrícola colombiano en la época actual, como quiera que sobrevienen bloqueos quizás más decisivos ligados al rezago del sector. Así, el tema de la empresarización y la capacidad de asociación y explotación bajo esquemas competitivos, como lo demanda la globalización de la economía mundial, exige cada vez más procesos innovadores asociados estrechamente al desarrollo tecnológico y productivo, a la inteligencia de mercados, a los esfuerzos asociativos, a los procesos de comercialización, a las cadenas productivas, a la competitividad sectorial, etc. Por el contrario, el simple problema de la tenencia de la tierra posee decreciente relevancia frente a la ciencia y la tecnología y a lo estratégico, e incluso frente al acceso a otros recursos productivos.

En este sentido, resulta válido pretender que los recursos que la sociedad en su conjunto asigna para la financiación de la reforma agraria sean enfocados primordialmente hacia la promoción de una clase de pequeños y medianos empresarios agropecuarios, en condiciones de propiciar el manejo racional de las explotaciones, incluyendo la incorporación de tecnologías modernas, el uso eficiente de los recursos, la adecuada utilización del crédito, la oportuna atención de los requerimientos del mercado, etc.

Esto no implica que se deban ignorar los aspectos sociales vinculados a las condiciones de desigualdad rural, y las condiciones de pobreza de gran parte de los habitantes rurales. Aspectos éstos en los cuales la acción del Estado se hace imprescindible.

Perspectivas y potencialidades de la figura de las Zonas de Reserva Campesinas integrada en la Ley 160 en materia agraria

La Ley 160/94 otorga, dentro de su capítulo XIII, un tratamiento particular a las Zonas de Reserva Campesina. Así, en el Artículo 81 se determina con toda claridad la naturaleza, características y alcances de las zonas de reserva campesina, al definirse, en forma explícita y de manera clara que:

"Las zonas de colonización y aquellas en donde predomina la existencia de tierras baldías son Zonas de Reserva Campesina".

Por su parte, en el artículo 80, precedente, que debe entenderse en concordancia con el artículo 81, se consigna como función de la Junta Directiva del INCORA la selección de las áreas geográficas correspondientes a las zonas de reserva campesina, facultad ésta que se limita a ciertas zonas cuyas características agropecuarias y socioeconómicas regionales se asimilan a la condición de zonas colonizables o bien cuya situación jurídica está determinada como bienes baldíos.

En razón a lo anterior, y poniendo de presente la existencia de una unidad de materia entre los dos asuntos principales tratados en el capítulo XIII de la ley 160/94, como son las disposiciones relativas a la colonización y a las zonas de reserva campesina, se infiere que, en los hechos y en la práctica, existe una estrecha interrelación entre ambos.

En consecuencia, las zonas de reserva campesina están referidas al ordenamiento territorial ambiental en las áreas de colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, conforme a las políticas que sobre los recursos naturales y el medio ambiente formule el gobierno nacional.

Este punto resulta de la mayor importancia, puesto que un criterio básico para la definición y delimitación de dichas zonas apunta hacia la atención a la problemática del ordenamiento ambiental inherente a la especificidad y singularidad de las áreas de colonización y baldíos, en comparación con otras zonas y regiones del territorio nacional.

El desarrollo de las zonas de reserva conjuga aspectos de orden social, económico, ambiental y de manejo del territorio, al propender por garantizar a la economía campesina del colono la sostenibilidad en su acepción integral. Dicho de otra manera, servir como instrumento eficaz para lograr el necesario cierre de la frontera agrícola, gracias a la consolidación de una economía campesina fuerte, en la cual las unidades productivas estén organizadas y no aisladas. Constituye, entonces, un mecanismo apropiado para frenar el ciclo de tumba de monte, 2 o 3 cosechas, fundamentalmente de maíz, siembra de pastos, venta de mejoras, reinicio del proceso, con el cual históricamente se amplió en lo fundamental nuestra frontera en zonas de bosque tropical.

En lo que respecta específicamente a los criterios de orden social, en el artículo 79 de la Ley se indica que :

“Las actividades que desarrolle el INCORA en los procesos de colonización... tendrán, como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición e implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario”.

Si la frontera agrícola está delimitada por el perímetro del territorio nacional incorporado tradicionalmente a la actividad agroeconómica, es preciso reconocer la existencia de bolsones de tierra localizados dentro de las regiones agrícolas ya intervenidas, cuya apropiación privada no se ha definido aún y en donde predomina el baldío.

Por lo demás, la ley resulta clara e inequívoca al definir, en su Artículo 81 en conexión con el establecimiento de las zonas de reserva campesina, que en los procesos de colonización y de baldíos se pretende:

"...Fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos...".

Existen otros aspectos más concretos pero igualmente importantes sobre el tema, que permiten reforzar la argumentación reseñada:

Conforme a lo señalado en el artículo 80 de la Ley, la reglamentación particular que sobre las ZRC expida la Junta Directiva del Incora, deberá indicar el número UAF's que

podrá darse o tener en propiedad, así como los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los predios.

Ahora bien, es probable que al momento de establecerse una zona de reserva campesina queden incorporados, dentro de los límites superficiarios de las áreas geográficas seleccionadas, particularmente en lo que atañe a las zonas de baldíos, predios que ya pertenecen al dominio privado, y cuya extensión esté por encima de los límites permitidos, determinados en Unidades Agrícolas Familiares, conforme a la reglamentación que expide la Junta Directiva del Incora. En tal caso, la Ley (Artículo 80, inciso 3o.) ordena regular las áreas máximas de propiedad privada que podrá tener cualquier persona natural o jurídica, o en común y *pro indiviso*. Para tal efecto, el Incora procederá a adquirir las superficies que excedan los límites permitidos, mediante el procedimiento de intervención directa señalado en el Capítulo VI, o por la vía de la expropiación, en los términos establecidos en el Capítulo VII de la misma.

Es comprensible que para un programa de esta naturaleza, que involucra motivaciones de interés social y de utilidad pública, se prevea la operación de mecanismos diferentes a la negociación voluntaria o al mercado de tierras para efecto de regular las áreas máximas de propiedad privada, teniendo en cuenta las condiciones propias que tienden a prevalecer en las regiones definidas por la Ley para adelantar los programas de las ZRC: áreas con poca organización institucional y con carencia de las condiciones mínimas para que allí opere el mercado de tierras. Es esta excepcionalidad la que reconoce la Ley 160, lo cual, aunado a los aspectos medioambientales y de cierre de la frontera agrícola ya mencionados, hacen comprensibles las disposiciones comentadas. Lo que no puede pretenderse es hacer norma general lo que en la Ley es disposición de excepción.

Más específicamente, la intervención del INCORA en este campo se asimila en cierto modo a la situación indicada en el numeral 3 del Artículo 31 de la Ley, correspondiente al objetivo de:

“...reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico”.

En este caso, se agrega en el inciso siguiente,

“El INCORA adelantará los respectivos programas de adquisición de tierras y mejoras en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas al régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ecológico o las situadas en las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales.”

Por las condiciones antes señaladas, las Zonas de Reserva Campesina representan un instrumento particular de la reforma agraria, pero no es la reforma agraria. En este sentido, el capítulo XIII es muy importante, pero no es la Ley 160. No es posible convertir todo el territorio nacional en Zona de Reserva Campesina, como tampoco, por esa vía, reducir los mecanismos de reforma agraria a la sola expropiación. De la misma manera que las Zonas de Desarrollo Empresarial no son extensivas a todo el territorio nacional, pues conforme a lo estipulado en el artículo 82, y ratificado en el subsiguiente artículo 83:

	<p>“...el INCORA delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial.”</p> <p>Mal haríamos en pretender que las Zonas de Desarrollo Empresarial se puedan establecer en cualquier zona de la geografía nacional, pues, con ello no se lograría más que desvirtuar la especificidad del novedoso mecanismo diseñado por la ley, como algunos pretenden hacerlo con las Zonas de Reserva Campesina. (Documento 55)</p>
<p>Tejo Pedro (compilador)</p> <p><u>Mercado de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta.</u></p> <p>Serie Desarrollo Productivo. CEPAL, 2003</p> <p>Fuente Internet: www.eclac.cl/.../lc/3ra%20parte.Situación%20actual%20del%20mercado%20de%20tierras%20agrícolas.pdf</p>	<p>En el plano de las conclusiones y recomendaciones, las coincidencias se dan en torno a cinco ideas fundamentales. Primero, sin desmerecer la importancia del mercado de tierras, los autores tienden a verlo no como el factor único y decisivo para el acceso de los campesinos a la tierra, sino más bien como un instrumento que debe necesariamente complementarse con otros para el logro de ese objetivo. En segundo lugar, los mercados tienen fortalezas y debilidades en las diferentes situaciones y momentos analizados. No todas aprovechables o superables en el corto o mediano plazo. La tarea, entonces, puede ser una de largo aliento. En tercer lugar, el mercado de tierras debe examinarse en un contexto más amplio, que incluya no sólo el aspecto ya mencionado, esto es, su relación estrictamente económica con otros mercados, sino también toda la dimensión constituida por las instituciones legales, jurídicas y políticas que rodean su funcionamiento, dentro de las cuales ocupa un lugar central la cuestión de los derechos de propiedad. El comportamiento de la tierra como recurso productivo no depende únicamente de factores económicos, esto es, de aquellos que entran en la esfera del mercado propiamente tal, por lo cual es preciso tomar en cuenta todos los procesos que de algún modo intervienen en la producción agropecuaria y en las transacciones correspondientes. En cuarto lugar, en estrecha relación con lo anterior, debe distinguirse claramente entre el acceso a la propiedad de la tierra y el acceso a su uso. El acceso a la propiedad no es la única forma de elevar la eficiencia productiva y avanzar en el plano de la equidad social. Más que centrar todos los esfuerzos en la redistribución de la propiedad, es necesario propiciar el desarrollo, por ejemplo, de los contratos de arrendamiento, como forma específica de mercado de derechos de uso del recurso. Esto último requiere condiciones institucionales y económicas particulares, inexistentes en muchos países de la región. En consecuencia, hay aquí un conjunto de tareas de largo plazo que es preciso acometer. En quinto lugar, la tierra misma, como recurso físico, tiene cada vez menor incidencia en la generación de riqueza. Ello depende cada vez más del conocimiento, de la tecnología y de la capacidad para gestionar en mejor forma los recursos productivos, con independencia de la relación de propiedad inicial. De ello se desprende otra tarea de envergadura para los países de América Latina y el Caribe: la incorporación en todos los planos del medio rural de conocimientos especializados y de tecnologías ajustadas a las particularidades de cada país o región. (Documento 56)</p>
<p>Banco mundial <u>Colombi</u></p>	<p>La distribución inequitativa de la tierra y las implicaciones negativas tanto sociales como económicas resultado de la polarización en Colombia ha sido una preocupación constante para los formuladores de política debido a que la distribución inequitativa de</p>

<p><u>a: Una política de tierras en transición n.</u> U.de los Andes. 2004.</p> <p>Fuente: Biblioteca Universidad de Los Andes</p>	<p>la tierra es uno de los principales impedimentos clave al desarrollo económico y social del país. Se han adoptado una serie de medidas de política para enfrentar el problema y sus consecuencias. Numerosos estudios han mostrado que el éxito de estos programas fue limitado a causa de un marco político inadecuado, recursos financieros limitados, procedimientos engorrosos, cargados de obstáculos burocráticos, influencia de dinero del narcotráfico y violencia. Este estudio utiliza nueva evidencia empírica para describir la dimensión y el impacto del problema de acceso a la tierra, la distribución inequitativa de la misma, las políticas del pasado que trataron estos asuntos y los consecuentes problemas, con el fin de identificar posibles soluciones para encauzar asuntos de tierra de manera integral en futuras intervenciones. Entre los temas analizados son el papel de la política de tierra en enfrentar el desplazamiento forzado y el uso del mercado para facilitar el acceso a tierra a pequeños productores de manera que fomenta la productividad y competitividad agropecuaria.</p> <p>Conclusiones e implicaciones de política</p> <p>Hemos mostrado que aun después de controlar por la calidad de tierra (aproximado por avalúos), el alto nivel de desigualdad en la tenencia de la tierra, que ha sido una preocupación central de los tomadores de decisiones política, es más que una equivocación que resulta de no haber tomado en cuenta la calidad de tierra. De hecho, utilizando los datos del registro catastral para más de 2,8 millones de predios rurales en el País revela que no sólo la desigualdad es alta en comparación con estándares internacionales, sino que el coeficiente Gini basado en sólo área no difiere mucho de la estimación con base en el avalúo.</p> <p>Niveles de inequidad tan altos tienen consecuencias negativas para la economía rural en términos de crecimiento potencial no percibido, manejo insostenible de los recursos naturales y falta de diversificación. Más importante aún, pareciera ser uno de los factores determinantes por el cual el crecimiento en Colombia no ha beneficiado a los pobres. Igualmente, los altos niveles de desigualdad pueden obstaculizar el establecimiento de instituciones representativas locales y, por la carencia de otras oportunidades, puede presionar a la entrada de los pobres a las filas de los actores armados, resultando en un círculo vicioso. Para probar estas hipótesis empíricamente con respecto al uso sostenible en términos ambientales de tierra, la participación de inversión en el gasto municipal, y el nivel generalizado de violencia, utilizamos datos municipales de desigualdad en la tenencia de tierra. Esto nos lleva a tres conclusiones.</p> <p>Primero, construimos un índice de aptitud de tierra para fines agrícolas o pecuarios. Esto nos permite mostrar la relación entre una distribución inequitativa de la tierra y su subutilización.</p> <p>Segundo, más importante que la relación entre la desigualdad en la tenencia de la tierra y el uso insostenible en términos ambientales de la tierra en pastos y ganadería, la desigualdad municipal está asociada con una menor porción del gasto público invertido en bienes públicos como educación, salud, infraestructura, tecnología y otros servicios en comparación con municipios con una distribución más equitativa. Aunque el impacto negativo de la desigualdad en la tenencia de tierra se disminuye en el tiempo, no es claro si esto se debe a la imposición de mayores controles desde el nivel central (caso en el cual se esperaría que la élite local afecte otras decisiones más difíciles de controlar desde Bogotá), o debido a que las instituciones locales se han vuelto menos susceptibles a la manipulación a favor de los intereses de terratenientes poderosos.</p>
---	---

Finalmente, los municipios con una desigual distribución de tierra son caracterizados por altos niveles de violencia en todas sus manifestaciones (secuestros, masacres y, en menor medida, acciones guerrilleras). Aunque medidas disuasivas y mayor seguridad pueden reducir la violencia en el corto plazo, los resultados sugieren que, para lograr una reducción sostenible de este fenómeno, es necesario combinar dicha estrategia con atención a las inequidades estructurales que son los principales factores que contribuyen a la violencia. Si esto no se hace, es poco probable que Colombia pueda hacer la transición a una paz sostenible.

Aunque el objetivo de presentar estas regresiones no es hacer recomendaciones de política, estos ilustran la complejidad de problema. En particular, si los altos niveles de desigualdad son asociados con resultados económicos y sociales adversos como se describió anteriormente, las políticas que buscan resolver estos problemas de manera sostenible en el largo plazo, junto con medidas indispensables en el corto plazo, tendrán que incorporar la inequidad estructural colombiana de una manera más sostenible.

Las principales conclusiones del análisis de como los mecanismos de mercado y otros como son el impuesto predial y la reforma agraria podrían ayudar a superar la gran inequidad en la tenencia de la tierra característica en Colombia, se puede resumir como sigue:

- Por lo menos en el área encuestada, el mercado de tierras no ha resultado en mayor concentración, sino que ha brindado acceso a tierra a productores pobres y más productivos. Esto indica que, donde la concentración de la tierra ha ocurrido, ha sido a causa de factores externos al mercado relacionados con violencia y desplazamiento forzado.
- El mercado de arriendo es más efectivo en términos de aumentar la productividad que el mercado de compraventa caracterizado por barreras significativas a la entrada. La efectividad del mercado de arriendo es, sin embargo limitado, pues se caracteriza por contratos de corto plazo que no incentivan la inversión. La evidencia indica que el desempeño de los programas de reforma agraria ha sido inferior al del mercado respecto a la transferencia de tierras a productores pequeños o sin tierra.
- Tanto el mercado de arriendo como el de compraventa es relativamente reducido y, lo que es más importante, no hace gran contribución para la superación de las barreras que separan los grandes terratenientes de los productores pequeños y sin tierra. Sólo una porción mínima de las transacciones en el mercado de arriendo y compraventa, se realizaron entre estratos de diferentes tamaños de predios.
- Contrario a los temores respecto a que la tenencia de la tierra puede ya no ser relevante en Colombia, o que los terratenientes feudales acaparan gran parte o todo el excedente que se puede obtener de las transacciones de arriendo, el arriendo de tierras hace una gran contribución positiva a los ingresos y al bienestar del hogar.
- Mejoras en el recaudo del impuesto predial en zonas rurales brindan una opción para mejorar el funcionamiento del mercado de tierras. Colombia ha logrado avances considerables en esta materia y mayores logros serían posibles si se actualizara el catastro, se ampliara la cobertura, y se adoptara medidas para que el recaudo fuera uniforme entre municipios y estratos por tamaño de finca y aumentos en la tasa impositiva.

Aunque es buena noticia que el mercado de tierras ya no contribuye a la concentración (especulativa) de tierras, las limitantes que persisten, indicaran que otras acciones de política serían apropiadas.

- Mejorar el funcionamiento del mercado de arriendo facilitando la suscripción de

	<p>contratos de largo plazo daría mayor incentivo a la inversión mediante mecanismos innovadores como: (a) medidas para mejorar la seguridad en la tenencia de la tierra (por ejemplo, actualización del registro catastral); (b) divulgación de información y anexas contratos estándar para aumentar el conocimiento de opciones disponibles y reducir los costos de transacción asociados con el arriendo de tierras; y (c) estudio sobre la posibilidad de realizar inversiones en tierra mediante contratos de largo plazo y diseño de procedimientos para hacerlas elegibles para los beneficios otorgados por el Gobierno²⁴.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir los incentivos a la acumulación especulativa de la tierra mediante: (a) mayor consistencia en los avalúos y recaudo efectivo del impuesto predial, con el fin de incentivar el uso productivo de la tierra; (b) definición clara de los procedimientos del Estado para aplicar las políticas de reforma agraria vigentes (por ejemplo, extinción de dominio a tierras adquiridas ilegalmente y rápida implementación de dichas medidas); y (c) realización de un foro a nivel local para la negociación de mejoras en el uso del suelo. • Mejorar el funcionamiento del mercado de compraventa de tierras divulgando información, reduciendo los costos de transacción y promoviendo la provisión de financiación de largo plazo, con el fin de facilitar la adquisición de tierras a una mayor variedad de demandantes. • Mejorar la productividad de las tierras que fueron distribuidas en programas de reforma agraria, para establecer credibilidad en las políticas del gobierno y probar acuerdos legales e institucionales que permitan a la reforma agraria convertirse en un instrumento eficaz para combatir la subutilización generalizado de este recurso natural tan valioso. • Considerando que es poco probable que el mejoramiento del funcionamiento del mercado resuelva el problema de concentración de la tierra por sí sólo, es necesario complementar la operación del mercado con un programa que fomente un mejor uso de la gran extensión de tierra subutilizada en Colombia, facilitando el acceso a ella a productores pequeños o sin tierra. Este programa deberá ser focalizado y compatible con otros incentivos, además requerirá del apoyo de gobiernos locales y el sector privado. Algunos problemas que puedan surgir en el establecimiento e implementación de dicho programa se discutirán en el siguiente capítulo. (Documento 57)
--	---

VII. Artículos de Periódicos y Revistas

A. Revistas

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Revista crecencial, Número 119, noviembre de 1999	<p>Colombia ensayó durante el siglo XX políticas de reforma agraria, con la visión de formar una sociedad rural compuesta de pequeños y medianos productores, que facilitaran el impulso del desarrollo e hicieran posible integrar la agricultura con la industria bajo condiciones de reciprocidad. Pero estos ensayos tuvieron impactos muy parciales y dejaron incólumes los problemas estructurales de la agricultura, porque se centraron más en la tenencia de la tierra y menos en la creación y utilización de otros instrumentos para un desarrollo rural integral. Las teorías eran claras, pero su aplicación en un sistema institucional descoordinado, sin estrategias definidas de largo plazo y sin liderazgo, echaron por la borda los conceptos y los paradigmas.</p> <p>El modelo de reforma agraria redistributivo aplicado en Colombia desde los años</p>

	<p>sesenta está agotado como posibilidad de resolver la cuestión agraria y la tenencia de la tierra; así como se agotó rápidamente la ley 200 de 1936 en la solución de los conflictos agrarios, en la clarificación de los derechos de propiedad y en la apertura de vías de acceso a la propiedad rural por distintos actores económicos y sociales, se agotó también y de manera rápida el nuevo esquema diseñado en la ley 160 de 1994 que buscaba, sin decirlo, abrirle paso al funcionamiento del mercado de tierras. La forma como ha operado hasta hace poco el subsidio del 70% a la compra de tierras, en un esquema de negociación voluntaria entre propietarios y campesinos, ha desprestigiado nuevamente la labor del Estado en su tímido intento por facilitar el acceso a la propiedad rural.</p> <p>El fracaso también está relacionado con el hecho de que no hubo decisiones políticas para modificar los factores de poder al interior de la estructura agraria, y para facilitar y promover el ascenso social y político de los pobladores rurales, vía su incorporación a la modernización y la modernidad, dentro de una democracia participativa, y con la apertura de alternativas de empleo e ingreso rurales que garantizaran un aumento en el bienestar y desestimularan flujos migratorios no generados en un desarrollo industrial.</p> <p>Siendo la reforma agraria un instrumento, a la vez que una estrategia para el desarrollo rural, Colombia se dedicó en los últimos cuarenta años a implementar un modelo de desarrollo rural sin acceso a la propiedad rural, y con pocas fortalezas para garantizar los derechos de propiedad. Se realizó así un desarrollo rural instrumental con enfoque productivista, sin una estrategia de transformación de las estructuras políticas y sociales en el campo, y menos con una propuesta de articulación ordenada, equitativa y sostenible entre el campo y la ciudad. Lo urbano y lo rural se engendraron como dos polos opuestos y contradictorios, en lugar de una dupla articulada que podría potenciar el desarrollo sin conflictos. El criterio de entregar tierras de alto costo a campesinos con altos índices de analfabetismo, sin redes sociales organizadas, carentes de capital social, atendidos por organizaciones públicas con altas dosis de ineficiencia y corrupción, actuando con criterios centralistas y en defensa de intereses no públicos, acabó con las posibilidades de transformar el sector rural.</p> <p>Colombia se urbanizó antes que solucionar su problema agrario y dejó un sector rural propicio a los conflictos, con una agricultura de baja competitividad. Hoy, la reforma agraria cobra actualidad en Colombia porque ella no se ha hecho. Pero debe diseñarse bajo otros parámetros, con otra institucionalidad y dentro de una verdadera estrategia de cambio y transformación. Esa reforma requiere que el Estado deje el monopolio y control absoluto de todas las operaciones y actividades que ello implica; avanzar en una verdadera descentralización, concentrar las acciones por áreas geográficas para hacer eficiente el uso de escasos recursos, desburocratizar los aparatos del Estado y aplicarles mecanismos de rendición de cuentas, disminuir los costos de transacción en operaciones con pequeños productores, fortalecer el derecho de propiedad y adecuar los mecanismos de apoyo para el desarrollo de la agricultura y para hacerla una actividad rentable y segura. Seguir intentando una reforma agraria con modificaciones de organigramas en aparatos del Estado que han perdido credibilidad y confianza, y sin modificar los esquemas tradicionales donde los buscadores de rentas siempre están presentes, es seguir engañándose y repetir los fracasos de este siglo. (Documento 58)</p>
<p>Revista Semana,</p>	<p>Narcotraficantes poseen el 48 por ciento de las tierras más productivas Así lo determinó un estudio de la Contraloría. Cuatro millones de hectáreas están en</p>

<p>2 de septiembre de 2003.</p>	<p>poder de narcotraficantes. Hasta el momento han sido expropiadas 5.600 hectáreas, que han pasado a manos de 450 familias campesinas.</p> <p>La entidad explicó que el total de las tierras a nombre de narcotraficantes o testaferros, conforma el 48 por ciento de las tierras más productivas. Esta cifra equivale a más de cuatro millones de hectáreas fértiles y aptas para la agricultura. Tendrían un valor de 2.400 millones de dólares, unos 6,8 billones de pesos.</p> <p>Están ubicadas en el Valle, Córdoba, Quindío, Risaralda, Antioquia, Magdalena, Guajira, Tolima y Caldas, departamentos donde se ha concentrado la mayor parte de la actividad 'agrícola' de los traficantes de droga en Colombia.</p> <p>Ellos habrían comprado tierras en 403 municipios de Colombia durante los últimos 10 años, con el objetivo primordial de lavar los dineros del negocio de tráfico de drogas.</p> <p>Sin embargo el estudio precisa que los predios rurales en su posesión podrían ser más numerosos, pues el cálculo exacto se dificulta a causa de que los registros oficiales no determinan claramente quiénes son sus propietarios, y porque los narcos utilizan testaferros para no figurar como los dueños legítimos.</p> <p>"La compra de tierras permitió a los narcos tener un ahorro a largo plazo y proteger su dinero de la devaluación. Adicionalmente, les otorgó cierto liderazgo político en las regiones donde obtuvieron sus predios", precisa el informe.</p> <p>Esa compra masiva de tierra tuvo serias consecuencias. La reducción de la frontera agrícola, la monopolización de la tierra, su encarecimiento y el desplazamiento forzado, son solo algunas de ellas.</p> <p>De hecho, la Contraloría determinó que en el Eje Cafetero, Antioquia, Tolima y Valle muchos agricultores fueron forzados a vender sus tierras a los narcotraficantes, quienes recurrieron a la violencia y a la amenaza para lograr sus objetivos.</p> <p>A pesar de lo deslumbrante de las cifras, la investigación arrojó un resultado aún más escandaloso. Según la entidad, los bienes rurales incautados a los narcotraficantes no han sido administrados eficientemente y no se cuenta con información detallada sobre el estado y utilización de los mismos.</p> <p>No existen estadísticas completas y consolidadas con respecto a la extensión de los predios incautados y la identificación plena de los propietarios. También falta concretar información acerca de los avalúos comerciales de los terrenos, el estado del litigio y el tribunal o la instancia que lo conoce.</p> <p>Si el desorden no fuera tal, advierte la Contraloría, Colombia podría darse a una reforma agraria ante la gran cantidad de tierras expropiadas. Sin embargo, aclara, ese sueño está muy lejos de concretarse si se tiene en cuenta que solo se han incautado 2.023 predios rurales (320.653 hectáreas) en todo el territorio nacional.</p> <p>Hasta el momento, 450 familias campesinas de Cauca, Nariño, Caldas y Caquetá han recibido 5.600 hectáreas, las primeras que hasta ahora han sido expropiadas definitivamente a los narcotraficantes, valuadas en 56.000 millones de pesos. Otras 314.000 hectáreas están en proceso de extinción de dominio.</p>
---	---

	(Documento 59)
Revista Semana, 28 de mayo de 2004.	<p>Los señores de las tierras</p> <p>Un hacendado de Zapayán, al sur del departamento del Magdalena, le pagó durante años al Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia para que sus tres fincas fueran un lugar seguro para él y su familia. Técnicamente estaba siendo boleteado. Pero el hacendado no veía las cosas así. Para él, el dinero que entregaba era una contribución extralegal para asegurar su tranquilidad. Nada de esto contó en el momento en que uno de los comandantes de las autodefensas se enamoró de las 1.000 hectáreas que tenían las tres fincas juntas. Presionó al hacendado para que se las escriturara. Éste se negó a hacerlo. Sus antiguos protectores lo mataron.</p> <p>Este no es un caso aislado. Miembros de las autodefensas se han adueñado a la fuerza o por medio de estrategias solapadas de miles de hectáreas de tierra en todo el país. Las víctimas de esta práctica han sido desde antiguos aliados hasta narcotraficantes, pasando por campesinos que fueron beneficiados con tierras de la reforma agraria y pequeños y medianos parceleros atrapados en medio del conflicto. Campesinos desplazados del Cesar dicen que las autodefensas les dieron entre uno y dos días para abandonar sus parcelas. Está documentado el caso de 961 familias a las que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) les asignó fincas de 40 hectáreas en promedio. Todas fueron cedidas o vendidas bajo presión. En la Jagua de Ibirico, al sur del Cesar, varios campesinos fueron amenazados de muerte por miembros del Bloque Central Bolívar. Asustados, no dudaron un segundo en venderle sus tierras a un finquero de la zona, hermano de una funcionaria de la administración local de ese momento, quien ante su drama muy comedidamente las compró."Nos tocó venderla a precio de huevo por el miedo que teníamos" dijo a SEMANA uno de los campesinos afectados. Luego se enteraron de que en sus tierras existían yacimientos de carbón. En este departamento más de 38.000 hectáreas de tierra cambiaron de manos en forma dudosa.</p> <p>En el Chocó las comunidades negras que tenían títulos colectivos en Jiguamiandó y Curvaradó fueron desplazadas de sus propiedades por hombres del Bloque Élder Cárdenas. Los que pudieron volver encontraron que en sus tierras se habían asentado empresas que estaban desarrollando megaproyectos agrícolas. Los antiguos dueños tuvieron que emplearse como jornaleros para poder quedarse en lo que es suyo. Hoy temen que los cultivadores les reclamen las mejoras que han hecho en las tierras y los obliguen a cederles sus títulos. Estos son algunos ejemplos de un fenómeno que no es nuevo y que se ha incrementado en los últimos dos años en departamentos como Antioquia, Bolívar y en la zona de los Llanos Orientales. En el primero, aseguran algunos propietarios, los paramilitares llegan en helicóptero con un mensaje perentorio: "Si no venden se mueren". En el oriente la situación ha llegado al extremo que unas autodefensas luchan con otras por este motivo. La familia Feliciano, por ejemplo, tuvo que recurrir a un comandante paramilitar (ver recuadro de la página 228) para protegerse de la expropiación a la que los sometió alias 'Martín Llanos', comandante de las Autodefensas Campesinas del Casanare.</p> <p>SEMANA consultó archivos del Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), donde también se guarda la memoria del antiguo Incora; los de la Red de Solidaridad, los del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), los de las oficinas de Notariado y Registro, y los de la Fiscalía. La información conjunta que hay en todos estos no permite elaborar un mapa nacional o una estadística general sobre la cantidad de hectáreas de tierra que han sido expropiadas a la fuerza en los últimos años.</p>

Nadie está a salvo

Durante años las autodefensas desplazaron a campesinos y pequeños propietarios de sus tierras, y en su lugar establecieron personas que fueran afectas a su causa. Esta estrategia les permitió crear extensos cordones de seguridad y retaguardias en las que podían moverse como pez en el agua. De un tiempo para acá los grandes hacendados y latifundistas, que en el pasado no dijeron nada ante estos excesos, se han convertido también en víctimas de esta práctica. Sus propiedades pueden cumplir la misma función, pero en muchos casos la expropiación armada se hace sólo por satisfacer la codicia y los caprichos de algún jefe paramilitar local envalentonado.

Solapados y sutiles

Con los propietarios de tierras entregadas por el Incora el raponazo es más sofisticado. Como estas parcelas no pueden ser vendidas, porque un 70 por ciento de ellas fue comprado con aportes de la Nación, los paramilitares obligan a los campesinos a firmar hipotecas ficticias y como los créditos nunca logran ser pagados a tiempo, estos se ven obligados a entregar sus escrituras. Para esto los miembros de las autodefensas cuentan en ocasiones con la complicidad de autoridades locales o funcionarios notariales.

En el municipio de El Difícil, Magdalena, es un secreto a voces que el paramilitar conocido con el alias de 'El Grillo' ordenó el asesinato de varios campesinos que se negaron a venderle sus tierras. Testigos de sus actividades le contaron a SEMANA que funcionarios de la zona le colaboraron para hacer escrituras falsas de las propiedades de los muertos. Aseguran que incluso algunos de estos le sirvieron de testaferreros, lo mismo que el hermano de un congresista costeño a quien nadie se atreve a identificar. El 7 de diciembre pasado, cuando 'El Grillo' intentó expropiar las tierras de un importante ganadero de la zona, el tiro le salió por la culata y fue asesinado.

El Incoder ha intentado proteger a los parceleros beneficiarios del antiguo Incora. El Instituto, con la denuncia de quien haya sido expropiado, puede advertir a la oficina de registro para que invalide o impida cualquier transacción sobre este predio. Arturo Vega, director del Incoder, se muestra confiado al respecto porque las tierras que entregó el Incora están protegidas hasta 12 años después de su adjudicación y porque no conoce denuncias sobre usurpación de títulos. Eso es, en su opinión, un tema policivo que no les compete a ellos. No conoce denuncias porque los campesinos no las hacen por miedo a los paramilitares y así pierden sus tierras.

En marzo del año pasado, la Cidh reportó testimonios de miembros de la comunidad de Urabá según los cuales fueron cercados por unos 160 paramilitares, quienes les advirtieron que "se dedicaran al cultivo de palma y coca o que salieran de sus tierras". La Comisión también registró el caso de una familia que al regresar a su tierra, a inicios del año pasado, "fueron detenidos y golpeados por hombres armados vestidos de camuflado", aseguran sus miembros. Al liberarlos les dijeron: "Necesitamos gente para trabajar en el proyecto de palma (.) Ustedes han tomado la decisión de regresar, ustedes ya saben que tienen riesgo". Como en este caso existe un pleito entre las comunidades y los industriales para definir si efectivamente hubo o hay tierras colectivas invadidas, o si estas fueron compradas legalmente con anterioridad, SEMANA se reserva el nombre de las empresas palmicultoras denunciadas para no afectar las investigaciones.

(Documento 60)

<p>Revista Semana, 18 de junio de 2004.</p>	<p>Cultivos de uso ilícito y reforma agraria</p> <p>En la actualidad, la presencia de cultivos de uso ilícito en el territorio colombiano se liga exclusivamente a la presencia de los actores armados vinculados a su producción y a las innumerables organizaciones de narcotraficantes. Como principal fórmula para contrarrestarlos, el Estado colombiano ha seguido las recomendaciones impuestas por los Estados Unidos a través de su doctrina de la "guerra contra las drogas", como la fumigación aérea y la extradición. Sin embargo, es necesario subrayar que tras la presencia de los cultivos de uso ilícito subyacen otras problemáticas, como la ausencia de una reforma agraria, que inciden en la permanencia y desarrollo del negocio.</p> <p>Si ha existido algún elemento común de las políticas públicas colombianas para hacer frente al narcotráfico es su permanente discontinuidad. No se ha establecido un programa coherente que permita solucionar los desafueros producidos por esta industria ilegal en todos los ámbitos. Las diferentes posturas de los sucesivos gobiernos han sido determinadas fundamentalmente por unos intereses coyunturales, que responden a las necesidades políticas del momento y no atienden, con una perspectiva histórica, elementos centrales de la configuración estructural de la sociedad colombiana, como la tenencia de la tierra y la colonización.</p> <p>La cuestión agraria ha sido una constante desde hace muchos años. Durante el siglo pasado se formularon infructuosas propuestas, sin que se adelantara un verdadero programa que permitiera una solución. En este sentido podemos mencionar: la Ley 200 de 1936, que fundamentalmente consistió en un reordenamiento de la propiedad; la Ley 135 de 1961, presionada por los Estados Unidos en el marco de la Alianza para el progreso; y posteriormente el "Acuerdo de Chicoral" en 1973. La reforma agraria no puede ser concebida simplemente como un término político en desuso, por el contrario, debe ser pensada como una necesidad imperante para generar un desarrollo sostenible de la economía nacional.</p> <p>La crisis agraria ha estado relacionada con la ineficiencia en el aprovechamiento de la tierra en tanto no ha sido utilizada en forma intensiva y técnica, así como al grado de concentración de la propiedad. Esta situación, sumada a los factores de violencia, ha impulsado a poblaciones rurales a desplazarse hacia los límites de la frontera agrícola, colonizando territorios sin la presencia del Estado. En estas regiones consideradas como marginales, se han desarrollado posteriormente cultivos de uso ilícito y se ha contado con la mano de obra disponible para generarlos, pues sus habitantes se ven impulsados a buscar soluciones económicas más rentables para mantenerse.</p> <p>Por otro lado, las políticas económicas implementadas en los últimos lustros, como la apertura económica, evidencian aun más el desinterés del Estado por el campo. Es precisamente el sector agropecuario el que ha sufrido las principales consecuencias de la política de libre mercado. El impresionante aumento de las importaciones de alimentos ha sido contraproducente para los pequeños productores, quienes no están en condiciones de competir con las nuevas características del mercado. Así mismo, es importante señalar que esta situación de crisis coincide con el acelerado aumento del número de hectáreas sembradas de coca en el territorio nacional . La creciente demanda de los países consumidores, el alto costo-beneficio de este producto ilegal con relación a otros tradicionales, y la ya mencionada crisis agraria, inciden en la continuidad y aumento de la producción de los cultivos.</p>
---	--

	<p>La necesidad de una reforma agraria se sustenta incluso, más allá de las grietas del pasado, en la necesidad de afrontar el futuro económico del país en una dirección rentable. El Tratado de Libre Comercio, del que no podemos sustraernos en la actual sociedad globalizada, bien sea dicho de paso, podría llegar a tener algún beneficio para la ya maltratada economía nacional si se fortalece y se desarrolla el sector agropecuario. De lo contrario la crisis se agudizará aun más y la seguridad alimentaria correrá aun mayores riesgos, en un país con inmensas riquezas agrícolas.</p> <p>No obstante, la posibilidad de realizar acuerdos bilaterales con otros países de la región, y en general cualquier esfuerzo que permita la industrialización y modernización del agro, no podrá llevarse a cabo con buenos términos, si antes no solucionamos nuestra problemática social y el conflicto armado. Mientras la inmensa mayoría de los recursos del erario público se destinan a alimentar una guerra sin fin, y sin una solución negociada que permita recomponer las estructuras básicas del país, las hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito se extenderán incluso más allá de la región cafetera. (Documento 61)</p>
<p>Revista Portafolio, 23 de agosto de 2004.</p>	<p>Entre quienes defienden la necesidad de un Tratado de Libre Comercio, comienza a aparecer un consenso acerca de la necesidad de apoyos especiales para el sector rural.</p> <p>A juzgar por las recientes declaraciones y artículos, aún quienes se oponen a mantener las protecciones y abogan por la supresión de todos los privilegios, reconocen que existe un problema social en el campo que es preciso atender. La divergencia de criterios está en el contenido específico de dichos apoyos.</p> <p>Simplificando el tema, hay tres vertientes: la gremial que aboga por una prolongación del status quo; la de quienes conciben el problema como una modalidad más de gasto focalizado, y la de quienes plantean una modernización del sector. La primera es inviable en el largo plazo y no requiere discusión, pero las otras dos deben examinarse con cuidado porque sus consecuencias son radicalmente diferentes.</p> <p>La estrategia seguida por México a raíz del Nafta nació como una política de gasto focalizado, una parte de carácter social y otra dirigida al segmento más avanzado de la producción, y su experiencia puede enseñarnos mucho acerca de los efectos y limitaciones de esta clase de agenda interna.</p> <p>A primera vista, la estrategia adoptada fue excelente, pues las exportaciones de México crecieron con rapidez al tiempo que la producción aumentaba, incluso en los cultivos tradicionales que estaban en mayor riesgo. La balanza comercial del sector, incluyendo en ella actividades agroindustriales, mejoró notablemente. Unos pocos productos quedaron protegidos por un sistema de cuota-arancel que se ha ido desmontando gradualmente, y hasta pudieron darse el lujo de no aplicar los aranceles para las importaciones extra-cuota de maíz sin que esto redujera su volumen de producción interna.</p> <p>El primer programa puesto en marcha, conocido como Procampo, canalizó la ayuda a los productores de cultivos socialmente sensibles mediante un subsidio por hectárea, el cual se pagaría durante todo el plazo del desmonte de aranceles aunque cambiasen de cultivo. Se suponía que este apoyo serviría para facilitar la reconversión hacia otros productos más competitivos y acelerar la reducción de áreas en los cultivos sensibles.</p>

Además, por no quedar condicionado a una producción específica, el subsidio cumplía la condición OMC de estar “desconectado” del producto y de sus precios de mercado.

Un año después se lanzó el programa Alianza para el Campo, dirigido a promover la modernización de cultivos grandes, en especial de exportación y en las regiones donde existía un sector privado empresarial. El programa apoyó obras y otras inversiones con ayudas Federales y del respectivo Estado, con una participación más o menos similar, en promedio, de recursos federales, estatales y privados. Por estar dirigido al desarrollo general de la capacidad de producción, también estas ayudas cumplían los requisitos de “desconexión” exigidos en los acuerdos de la OMC.

Al comienzo, la efectividad de estas estrategias recibió el apoyo inesperado de una devaluación drástica (la crisis del Tequila) que frenó las importaciones, pero la situación cambiaria se fue normalizando en el decenio siguiente.

Durante ese período, México tuvo que añadir medidas complementarias para emular o compensar los efectos de apoyos internos otorgados por los Estados Unidos en sus sucesivas leyes agrícolas y, en particular, las medidas anticíclicas que equivalían a garantizar un ingreso mínimo a sus agricultores. Cuando esto sucedió, México tuvo que introducir precios anticíclicos parecidos a los norteamericanos para evitar una competencia desigual.

En conjunto, el sistema de apoyos mexicano evolucionó hasta parecerse mucho al aplicado por los Estados Unidos, salvo por el monto de las ayudas por hectárea o agricultor, que es apenas de una cuarta parte. A pesar de ello, la carga fiscal es notablemente superior: en el año 2002, mientras los Estados Unidos destinaron un 0.9% del PIB nacional a subsidiar su sector rural, México tuvo que gastar el 1.4% de su PIB total.

La parte negativa de esta historia es que, a pesar del esfuerzo fiscal, México no consiguió resolver sus problemas rurales: la población del campo sigue siendo muy alta (unos 25 millones), el nivel de pobreza rural permanece igual (cerca del 50%), la producción de cultivos tradicionales aumentó y no se ha dado una modernización o reconversión significativa de las fuentes de ingreso en el campo.

Simplemente, el ingreso que perdieron los campesinos en materia de precios o volumen de producto vendido al mercado urbano, fue sustituido por el subsidio y por las remesas que recibían de miembros de la familia que salieron del campo (aunque la migración resultó ser mucho menor que la prevista). Estos ingresos permitieron incrementar el comercio vecinal de bienes de primera necesidad y ayudaron a sostener la economía de los ejidos tradicionales, que sigue bastante desconectada de los mercados nacionales.

Como consecuencia, México no podrá desmontar el sistema de subsidios al completarse el período previsto de liberación total del comercio, pues tendría que enfrentar un problema social igual o peor que el existente al iniciar el Nafta.

El otro aspecto negativo es el impacto sobre el consumidor, totalmente opuesto a las intenciones y razones aducidas en defensa del tratado de libre comercio, que debía abaratar el costo de vida.

De acuerdo con datos de la OECD, en 1986-88, antes de iniciar el desmonte de las intervenciones de mercado en México, el monto global de apoyos recibidos por los productores rurales sumaba cero, mientras que el consumidor recibía un subsidio del Estado equivalente al 8% del valor medido a precios externos. Catorce años más tarde y unos 8 años después del Nafta, el total de apoyos a los productores equivalía a un 29% sobre el precio externo de sus productos, de los cuales el consumidor pagaba 25 puntos y el Estado el resto.

El cambio de un subsidio al consumo del 8% a un encarecimiento en precios internos del 25% gravitó sobre la canasta familiar y contribuyó al malestar popular frente al Nafta.

En resumen: el apoyo focalizado se tradujo en un subsidio permanente con alto costo fiscal, complementado por un sistema de ayudas que emula los subsidios vigentes en Estados Unidos; los problemas de pobreza y de baja competitividad del sector rural se perpetuaron y el consumidor terminó siendo el principal perjudicado.

En cuanto al sector privado de productores medianos y grandes, las ayudas dirigidas a promover la inversión con toda seguridad consiguieron mejorar la oferta de bienes exportables. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de dichas exportaciones no fue muy diferente del que se había observado antes de montar esta clase de incentivos.

Por otra parte, no hay que olvidar que estos sectores disponían de un sistema de riego que era y sigue siendo el mayor de todos los países de América Latina (su cobertura es de 6.5 millones de hectáreas, más del doble de las 2.9 millones bajo riego del Brasil), y que hacia él se dirigen otros subsidios adicionales, como el otorgado a la electricidad rural usada en las instalaciones de bombeo de agua.

Tal parece que una estrategia de apoyo focalizado como la mexicana está fuera del alcance de las posibilidades fiscales de Colombia, además de que no promete muchos éxitos en materia de solución del problema central de alta pobreza que caracteriza nuestro entorno rural.

Aquí deberíamos ensayar la tercera variante de agenda interna, la de modernización, concentrando todos los esfuerzos en modificar la estructura misma de producción rural para conseguir un alivio directo de la pobreza y un aumento de la competitividad suficiente para defender el empleo rural. Pero este es tema de otro artículo.

(Documento 62)