

Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en la Habana.

Inés Paola Trujillo Cueto*

*“Las esmeraldas negras en vilo aguardan...
El éter se transfigura en armonía.
De la montaña germinan ninfas danzantes.”
Riana Ovata.*

Resumen

Este artículo pretende propiciar la reflexión sobre las reformas agrarias implementadas en Colombia y la actual propuesta sobre una Reforma Rural Integral (RRI) concertada en el marco de los acuerdos de paz que sostiene actualmente el gobierno y las FARC en la Habana. Este documento brinda al lector, la posibilidad de reflexionar sobre los antecedentes históricos, conceptos, los resultados y las discusiones en torno a los problemas acuciantes de la estructura agraria del país. Se reflexiona acerca de los planes que se promueven actualmente con la propuesta de la RRI, mediante un análisis comparativo, tendiente a sentar las diferencias y similitudes con las reformas agrarias implementadas anteriormente. Finalmente, se presenta algunas opiniones sobre los temas que no se incluyen en la agenda individual de la propuesta, que son de obligatoria discusión para que se promueva un desarrollo del sector agrario.

Palabras clave: Reforma agraria, estructura agraria, desarrollo del sector agrario, sector agrario, RRI

Recibido: 28/05/2014 Aceptado: 20/10/2014 Versión final: 20/11/2014

* Egresada de economía e integrante del Semillero Desarrollo Humano, Democracia y Paz de la Facultad de Ciencias Económica de la Universidad del Atlántico, Barranquilla Colombia. Auxiliar de Investigación del Observatorio Regional de Mercado de Trabajo-ORMET, Barranquilla y Área Metropolitana. itrujillo@mail.uniatlantico.edu.co

Abstract

The article tries to bring forward reflection about agrarian reforms in Colombia. Besides, it wants to call people's attention for the current proposal about an Integral Rural Reform (RRI) on which it has been agreed upon in the context of the peace agreement supported by the government and the FARC in Habana. The document offers the reader the possibility to reflect on actions of the past, concepts, results and discussions about urgent problems of the country's agrarian structure. People think about currently promoted plans with the proposal of the RRI. The idea is to create a comparative analysis to show differences and similarities of previous undertaken agrarian reforms. Finally, some opinions on topics which are not mentioned in the individual agenda of the proposal are given. These topics are mandatory to discuss to support the agrarian sector's development.

Keywords: Agrarian reform, agrarian structure, development of the agrarian sector, agrarian sector, RRI

JEL Classification: F51, F53, Q15, Q18,

Résumé

Cet article a pour but de favoriser la réflexion au sujet des réformes agraires mises en place en Colombie et la proposition actuelle pour une Réforme Rurale Intégrale (RRI) discutées dans le cadre des accords de paix tenus actuellement entre le gouvernement et les FARC à la Havane. Ce document apporte au lecteur la possibilité d'une réflexion sur les antécédents historiques, concepts, résultats et discussions autour des problèmes pressants de la structure agraire du pays. Ils 'agit de réfléchir sur les plans qui sont promus actuellement avec la proposition de la RRI, grâce à une anal y se comparative, tendant à mettre en évidence les différences et similitudes avec les réformes agraires mises en place précédemment. Enfin, l'auteur présentera quelques opinions au sujet des thème suine sont pas présentés dans l'agenda même de la proposition, qui se doivent d'être discutés pour promouvoir un développement du secteur agraire.

Mots clés: réforme agraire, structure agraire, développement du secteur agraire, secteur agraire, RRI

1. Introducción

El presente artículo es producto de la reflexión sobre las reformas agrarias que se han instituido en Colombia desde los primeros decenios del siglo XX y la actual propuesta sobre una Reforma Rural Integral (RRI) concertada en el marco de los acuerdos de paz que sostiene actualmente el gobierno y las FARC en la Habana, Cuba. Éste análisis, parte de un referente histórico y de la concertación de los resultados en materia de desarrollo en la estructura agraria del país; entendiendo la estructura agraria "como una realidad económica, relativamente estable y mutable a largo plazo" (Garrido Egido, 1969, pág. 69), que comprende componentes estructurales como la tenencia de tierra, el tamaño de las explotaciones, la rentabilidad, los niveles tecnológicos, la asistencia técnica, las formas de financiamiento, los aspectos institucionales, la distribución de la población, entre otros.

Dentro de este marco, ha de considerarse que el centro del análisis sobre problemas agrarios, se encuentra en la estructura económica agraria; entendiendo la composición de este concepto “como el conjunto de los elementos y relaciones de una realidad económico-agraria que en un determinado período de tiempo aparecen como relativamente estables, de tal manera que toda modificación de uno de estos componentes dé lugar a modificaciones en alguno de los restantes” (Garrido Egido, 1969, pág. 67). Hasta ahora, las distintas reformas agrarias propuestas en Colombia se han supeditado a establecer políticas tendientes a restaurar los derechos de propiedad sobre la tierra. Sin embargo, los resultados no han sido los deseados, a largo plazo persisten ciertos elementos inmutables que otorgan una mayor rigidez a la realidad económico-agraria del país. Por ende, es oportuno examinar si realmente las políticas resultan ser coherentes con los incesantes problemas de la estructura agraria y si efectivamente generan una solución que lleve al desarrollo productivo de la misma.

Advertido el tema del presente artículo, se da paso a la dinámica establecida para el desarrollo del mismo, pasada la introducción, un segundo punto ahondará en un referente histórico sobre las reformas agrarias en el país. Posteriormente, en un tercer punto, se especifican los resultados de las reformas agrarias anteriormente expuestas, con base en la gestión de las instituciones a cargo y las discusiones actuales sobre reformas agrarias. Continúa un cuarto punto, en el cual se ahondará sobre las principales cooperaciones internacionales vigentes que correspondan al desarrollo del sector agrario. Un quinto punto, exterioriza los principales componentes de la Reforma Rural Integral acordada en la Habana. Dando paso, a un análisis comparativo de la nueva Reforma Rural Integral, tendiente a sentar las diferencias y similitudes con las reformas agrarias implementadas anteriormente, en el sexto punto. Por último, algunos comentarios finales.

El propósito que tiene el presente artículo es propiciar un debate académico, crítico y conmensurable sobre las políticas encaminadas a solucionar los problemas presentes en la estructura agraria. Ésta última, supuesta como una causa perenne de las repercusiones negativas en materia socioeconómica y política de la realidad colombiana. Asimismo, se busca sentar un precedente en el análisis de las decisiones de política convenidas ante un acuerdo ineludible de paz, que no debe ensimismarse a las pretensiones de algunos pocos, sino a las decisiones de un país democrático.

2. Reformas Agrarias en Colombia: un referente histórico.

Lo procesos históricos en materia de reforma agraria ejecutadas en Colombia, ha sido un tema de amplio estudio. Existe en la actualidad un sinnúmero de aportes interdisciplinarios, sobre todo desde el ámbito sociológico, económico y político, los cuales fijan un tratamiento arduo sobre dicha realidad. Un análisis actual, necesariamente se ubica en el periodo después de la crisis de los años treinta, debido a los cambios de paradigmas suscitados y la necesidad de repensar la economía nacional, y el establecimiento de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico: el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones- ISI. Principalmente, debido a las circunstancias que atravesaba la economía mundial.

Sin embargo, hay que reconocer que la actual situación del sector agrario tiene un antepasado que data desde la colonización y las distintas luchas que se dieron en el país después de la independencia. Aun así, en materia de reforma agraria, Colombia en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, inicio proyectos de reforma agraria medianamente tempranos en 1936, después de México en 1910, en el resto de países se iniciaron después de la segunda guerra mundial, sobre todo en el decenio de 1960 y 1970, casos excepcionales en Latinoamérica, como por ejemplo: Argentina, donde aún no se ha instaurado un proyecto similar.

Las distintas administraciones que han asumido la dirección de la nación, optaron por formular, reformular, innovar y reiterar políticas agrícolas tendientes a superar las adversidades de la estructura agraria en conjunto con la economía nacional. Dichas políticas agrícolas como las presenta (Machado Cartagena, 2005, pág. 34) “Son la expresión de un modelo de crecimiento y desarrollo, no son autónomas ni neutras, están subordinadas a políticas macroeconómicas y condicionadas por intereses de grupos de poder”, en esta lógica, expresa que éstas han sido continuas debido a que “no es tan clara la ruptura de políticas entre un modelo y otro” (Machado Cartagena, 2005, pág. 34).

Las diferentes aseveraciones sobre cuál es el verdadero problema o la causa que ha instigado fuertemente las condiciones estructurales establecidas en las zonas rurales de Colombia y el sector económico originario del mismo, el sector agrario¹; ha promovido la realización de tres reformas agrarias, principalmente y la implementación de innumerables planes de desarrollo dirigidos hacia este sector. Es así, que un referente histórico sobre reformas agrarias en el país, inicia con la Ley 200 de 1936 de la primera administración de López Pumarejo (1934-1938), conocida como el *Proyecto de Ley sobre Tierras*. Proyecto que surge como respuesta a las condiciones político-sociales y económicas de la época; la ampliación de un modelo de “*desarrollo hacia dentro*” como medida ante la crisis económica mundial de 1930. Un modelo que advertía la necesidad de fortalecer un sector clave para este proceso de industrialización de la economía nacional, el sector agrario.

Aun cuando los objetivos previstos por la reforma asentaban la necesidad de distribuir la tierra, para algunos está se concebía como “una política de saneamiento de títulos, y de colonización y de protección a colonos” (Tobón Sanín, 1979, pág. 45). Este mismo autor plasma que el objetivo real era “apaliar el problema de los colonos, estableciendo la modalidad de la *prescripción agraria*, como una forma de adquirir el dominio, reduciendo el plazo de posesión a 5 años continuos sobre el predio” (Tobón Sanín, 1979, pág. 47). En la segunda administración de López Pumarejo (1942-1945), se presenta la Ley 100 de 1944, conocida como *Ley de aparcerías*, como una continuidad a la Ley 200. Dentro de las variaciones que contemplaba esta nueva Ley, estaba el tiempo de apropiación del dominio, extendido a 15 años. Conjuntamente, ciertas medidas tendientes a mejorar la relación entre campesinos

¹ Sector de la economía que produce productos agrícolas (materias primas de origen vegetal) y la ganadería, se presenta como originario de la zona rural, debido a la confluencia de los factores productivos y las condiciones sociales que lo sustentan.

colonos y el propietario de la tierra, agravados con la Ley 200, el mecanismo utilizado fue la generación de pagos en especie por la utilización de la misma para producir.

Una nueva reforma, se realiza dieciséis años más tarde bajo un contexto de violencia partidista, una acelerada avalancha migratoria del campo hacia las ciudades y agravados problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras. La Ley 135 del 13 de Diciembre de 1961, instaurada en la administración de Lleras Camargo (1958-1962), contemplaba seis objetivos claros, el primero de ellos:

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 la posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal (Ley 135 de 1961, Art. 1°)

Los otros cinco objetivos estaban encaminados a generar mejores condiciones socioeconómicas de los pobladores, atendiendo la necesidad del fomento de la producción agraria, establecer mejores garantías para los asalariados agrícolas y los propietarios de tierras, la previsión de servicios sociales y técnicos y la adecuada utilización de los recursos naturales. En esta ley se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con sus respectivas funciones. Conjuntamente, se crea el Consejo Social Agrario como órgano consultivo del gobierno y del INCORA. Además, la formación del Fondo Nacional Agrario, que en ese momento se le destinó un presupuesto anual de trecientos millones de pesos que debía estar contemplado en el presupuesto nacional para su aprobación. La Ley estableció disposiciones frente a la extinción del dominio sobre tierras incultas, adjudicación de baldíos nacionales, entre otras disposiciones.

Años más tarde, ante algunos inconvenientes en la operatividad de la Ley 135, se aprobó la Ley 1° de 1968 conocida como *De Arrendatarios y Aparceros*. Estudiosos del tema la contemplan como una Ley que:

Contribuyó a agilizar los trámites y procedimientos y fijó nuevos causales de expropiación. Además, sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF)² a fin de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios, principalmente en lo relacionado con su venta o transferencia (Balcazar, López, Orrozco, & Vega, 2001, pág. 12).

² Definida como "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite, con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un capital que contribuya a la formación de su patrimonio" INCODER.

Después de la Ley de arrendatarios y aparcerías, se establecieron otras leyes. Entre estas se encuentran: la Ley 4° y 5° de 1973 en el cuatrienio de Pastrana Borrero (1970-1974) con *El Plan de las Cuatro Estrategias*. La Ley 6° de 1975 *De Aparcería*, la cual entró a reformar la Ley 1° de 1968, establecida durante la administración de López Michelsen (1974-1978), con el plan *Para Cerrar la Brecha*, que priorizó el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y el Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI).

Seguida a estas, se encuentra la Ley 35 de 1982, constituida bajo la administración de Belisario Betancur (1982-1986) conocida como Ley de Amnistía, con la cual se le encargó al INCORA la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas y se estableció además el Plan Nacional de rehabilitación (PNR). La Ley 30 de 1988 establecida en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), la cual, continuó con la dinámica de los cambios establecidos en los recursos otorgados al INCORA y sobre los planes PAN, DRI Y PNR.

Una tercera reforma agraria se fijó con la Ley 60 de 1994 en la administración de Samper (1994-1998), la cual derogó la Ley 135 de 1961. Los objetivos que perseguía esta nueva reforma no variaban en mayor medida con los estipulados en la Ley que reemplazó, la principal diferencia se encuentra en las herramientas de política para la consecución de los mismos, que se configuran a través de los mecanismos del mercado. Por ende, el énfasis de las instituciones era el de facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos, debido a que pretendía disminuir la intervención del Estado; supuesto el cambio en el modelo de desarrollo que pasa del ISI al de librecambio, fortalecido en la administración de Cesar Gaviria (1990-1994). Dentro de esta lógica, se definió el mercado de tierras, el cual funcionaba con el otorgamiento de un subsidio para realizar la compra directa por parte de los campesinos.

Los planes de desarrollo siguientes: la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) y las dos administraciones continuas de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), encaminados a combatir el escenario de violencia que ha sobrevivido el país, aunque en dos líneas divergentes para la consecución; el primero con el plan *Cambio para Construir la Paz* y el segundo, *Hacia un Estado Comunitario y Estado comunitario: Desarrollo para todos*. El primero, buscando una salida a través del dialogo con las FARC y los dos planes siguientes, fundamentados en una lucha armada que buscaba establecer seguridad democrática mediante el control del territorio, la defensa de la soberanía nacional, el combate al problema de las drogas, entre otros.

El plan de desarrollo Cambio para construir la paz, dirigió una de sus principales estrategias al desarrollo y la paz hacia el sector rural. Aunque los resultados del cuatrienio no fueron muy alentadores para el sector agrario y la economía en general. Esto se verifica con el fracaso de los diálogos de paz con las FARC iniciados en dicho periodo, el escándalo de la silla vacía, el incremento de pie de fuerza de los grupos ilegales³, y los indicadores ma-

³ El pie de fuerza de la FARC pasaron de 12000 a más de 16000 hombres de 1998 a 2000, el mayor aumento presentado en el decenio de 1999 al 2000. Según el Ministerio de Defensa.

croeconómicos del país en el cuatrienio, así como la fuerte recesión⁴ económica entre 1998 y 1999, por los efectos de la crisis financiera del UPAC⁵. Adicional, la destinación de gran parte del presupuesto nacional para la reconstrucción del eje cafetero en 1999, las ciudades de Armenia y Pereira que fueron las principales afectadas por el terremoto. Los efectos de la crisis y la catástrofe de 1999 en el eje cafetero impactaron gravemente la producción de café en dichas zonas, fueron el aval para generar varias reformas fiscales en el país y el aliciente para crear el impuesto del 2 por mil en Noviembre de 1998, destinado a rescatar al sector financiero, actualmente el 4 por mil.

En lo concerniente a las políticas agrarias concertadas en los ocho años de Uribe Vélez, se resaltan: primero, la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) como entidad vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ordenado en el Decreto 1300⁶ de 2003 y su modificación mediante el Decreto 3759 de 2009. Segundo, el crédito externo de US\$ 30 millones con la Banca Mundial para la financiación del proyecto por apoyo a la Transición de la Agricultura y el Medio Rural en Colombia para el periodo 2005-2008. Tercero, la Ley 1133 de 2007 con la que se creó e implementó el programa Agro Ingreso Seguro –AIS, destinado a proteger los ingresos de los productores que resultaran afectados con la internacionalización de la economía, se deja al lector la evaluación de los resultados de dicho programa. Y finalmente, las políticas sobre seguridad democrática y el combate al problema de los cultivos de uso ilícito, fuertemente relacionadas con la estructura agraria colombiana

Es ineludible la relación existente entre la estructura agraria del país y los cultivos de uso ilícito, se puede indicar que la conexión más directa entre estas dos obedece a un factor transcendental para la primera, la utilización de tierras productivas vinculadas a la producción de hoja de coca. En el informe de (UNODC, 2014)⁷ presentan que al 31 de diciembre de 2013, Colombia tenía 48.000 hectáreas sembradas de coca distribuidas en 23 de los 32 departamentos del país, el mismo número de hectáreas cultivadas en el 2012, con variaciones compensadas en los distintos departamentos. Conjuntamente, indica que el 56% de todos los cultivos de coca en el país se concentran en tres departamentos: Nariño, Norte de Santander y Putumayo. En esta lógica, es importante analizar el fenómeno de sustitución de cultivos de tradición agrícola que realizan los campesinos, la fuente de mano de obra en las zonas rurales con altos índices de pobreza e incluso los fenómenos de desplazamiento y despojo de tierras en el país, igualmente vinculados con la estructura agraria.

⁴ La tasa de crecimiento del PIB colombiano para el periodo 1998 - 2001 fue de 0,625% la mayor contracción se registra en el año 1999 con una tasa de crecimiento de -4,2%, según cifras del Banco Mundial.

⁵ Unidad de Poder Adquisitivo Constante, que en ese entonces fue utilizado para calcular los créditos de vivienda.

⁶ Con este Decreto se suprimió al INCORA, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), los objetivos de estos institutos fueron conferidos al INCODER.

⁷ Oficinas de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

En este recorrido histórico sobre reforma agraria, se han evidenciado tres reformas principalmente: la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 60 de 1994. Las dos primeras bajo el modelo ISI y la segunda ya entrada en el modelo de apertura económica. Los objetivos perseguidos con las distintas reformas tienen una gran sintonía, sobre todo en lo referente a la distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra. Sin embargo, los mecanismos para ejecutar dichos objetivos han estado fuertemente arraigados a los distintos modelos de crecimiento adoptados, e incluso se verifican elementos conjugados de ambos paradigmas en los planes de desarrollo de los periodos de transición entre un modelo y otro. Las reformas, en este sentido, no corresponden a la necesidad de una política de desarrollo integral hacia el sector, sino a una política congruente al modelo, obedeciendo a intereses políticos, con grandes repercusiones socioeconómicas que se analizarán en la siguiente sección.

3. Resultados y discusiones en torno a las reformas agrarias.

Los objetivos perseguidos a través de las distintas reformas agrarias en el país están concentrados en cuatro acciones concretas:

- I) Los programas de redistribución de tierras, en tres modalidades: por compra, por expropiación y por cesión de tierras a través del Fondo Nacional Agrario- FNA.
- II) La formalización de derechos adquiridos a través de la tradición de la posesión (titulación de baldíos) y colonización.
- III) La definición de derechos históricos de comunidades indígenas (creación o ampliación de resguardos) y titulación colectiva a comunidades negras, y
- IV) Adjudicación de subsidios integrales

Conforme a esto, los resultados de las gestiones realizadas por las instituciones a cargo se miden en concordancia con dichas acciones. Anteriormente se ha descrito que con la Ley 135 de 1961, el INCORA se constituye en la entidad a cargo de gestionar los programas de desarrollo en la estructura agraria del país, funciones que continuó ejerciendo después de ser derogada dicha ley, mediante la Ley 60 de 1994. Años más tarde, se suprime y da paso al INCODER, institución que hasta la fecha es la encargada de ejercer los programas de desarrollo rural en el país.

El Fondo Nacional Agrario, capta a través de diferentes mecanismos un conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la intervención del Estado en materia de reforma agraria, estos recursos son administrados por el INCODER, el cual realiza la adjudicación regulada de Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Para efectos redistributivos, en el periodo de 1962 a 1999, bajo la administración del INCORA, ingresó en el FNA un total 1.8 millones de hectáreas, aproximadamente el 77% fueron adquiridos por compra, un poco más de 1.4 millones de hectáreas, el menor porcentaje de ingreso fue obtenido a través de la expropiación, cerca de un 4%. Dichos resultados se presentan por periodo, en la Tabla 1.

Tabla 1. Colombia: Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario (FNA) 1962-1999

Período	Compra	Expropiación	Cesión	Total
1962-1967	92.870	5.652	259.339	357.861
1968-1972	251.385	25.331	80.768	357.484
1973-1982	78.781	33.748	9.147	121.676
1983-1987	132.726	3.122	3.564	139.412
1988-1994	573.070	1.246	1.183	575.499
1995-1999	286.118	1.537	0	287.655
1962-1999	1.414.950	70.636	354.001	1.839.587

Fuente: INCORA, extraído de Balcázar et al. (2001), pág. 26

Evidentemente, el periodo con la mayor captación de tierras hacia el FNA fue 1988-1994, el resultado se debe a la intensificación de compras realizadas por el fondo, éstas representan un 99,6% del total registrado para ese periodo, pero la participación de esa modalidad refleja el mismo comportamiento durante toda la serie. Luego de la creación del mercado de tierra en 1994, como nuevo sistema de adquisición de predios, el nivel de captación disminuye *pari passu* con el nivel de compra. En lo que respecta a la expropiación, se observa un nivel bajo en la participación de tierras ingresadas al FNA por esta modalidad, principalmente en los últimos años de la serie, evidencia el poco uso del mecanismo, el cual es utilizado cuando no se llega a un acuerdo con el propietario a través de la negociación directa.

En materia de adjudicación en las acciones concertadas para el desarrollo de la estructura agraria de Colombia, se precisan los resultados obtenidos durante la gestión de ambas entidades INCORA e INCODER para el periodo de 1960-2012, referenciado en los informes de gestión que se imparte anualmente por la entidad a cargo. Ciertamente, los resultados significativos se dan en la modalidad de Titulación a baldíos, debido en parte a la duración de los programas implementados desde la Ley 200 y posteriormente con la Ley 135, desde la cual se presentan los resultados. Se han adjudicado en Colombia desde 1960 hasta el 2012, alrededor de 19 millones de hectáreas y beneficiadas 503.191 familias entre campesinos y colonos.

Tabla 2. Adjudicación de tierras: consolidados y adjudicadas según modalidad por década /periodo (1960-2012)

Modalidad	Periodo	Familias	Hectáreas
Titulación de baldíos a campesinos y colonos	1960-2012	503.191	19.274.708
Fondo Nacional Agrario	2004-2012	4.805	50.154
Compra Directa	2002-2012	4.916	48.192
Extinguidos provenientes DNE	2004-2012	2.889	36.733
Titulación a consejos comunitarios de comunidades negras	1996-2012	71.157	5.396.609
Creación o ampliación de resguardos indígenas	1996-2012	84.573	31.651.072
Total	1960-2012	671.531	56.457.468

Fuente: Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo: INCODER 1960-2012

El (INCODER, 2013), indica que sus políticas de adjudicación han privilegiado la creación y ampliación de resguardos a comunidades indígenas, puesto que se han adjudicado un 56,1% del total de las tierras que comprende dicho periodo, relativo a 31 millones de hectáreas con un número de familias beneficiadas que asciende a 84.573, como se presentan en la tabla 2. En relación a la titulación de tierras a comunidades negras, política instituida a partir de 1996, que hasta el año 2012 ha otorgado cerca de 5.4 millones de hectáreas distribuidas en 77.157 familias.

En cuanto a la modalidad de compra directa, los resultados son poco significativos, en un periodo de diez años se han adjudicado alrededor de 0,09% de la totalidad de hectáreas adjudicadas. Recientemente, se implementaron cambios en la ejecución de dicha modalidad, mediante el Decreto 1277 del 21 de Junio del 2013, con el cual surge el Programa Especial de Dotación de Tierras. En esta instancia, el INCODER asume la negociación y la compra directa de las tierras para que después sean adjudicadas a los beneficiarios del programa. Sin duda, es un cambio considerable, teniendo en cuenta que ya no debe asumir el beneficiario una parte del costo de la tierra el cual se financiaba la mayoría de las veces a través de créditos.

El panorama actual de las gestiones tendientes a la redistribución y políticas integrales ejercidas, se establecen en la Tabla 3 para el periodo 2010-2014. Antes de puntualizar las cifras que allí se muestran, cabe resaltar la ausencia de resultados en materia de hectáreas adjudicadas por expropiación en el informe de gestión que presenta el (INCODER, 2014). Dentro de las seis modalidades contenidas en el informe, se evidencia que en lo concerniente a titulación de baldíos, se adjudicaron 1.2 millones de hectáreas, alrededor 56,3% del total, con 43.124 familias beneficiadas. En este orden, continúa la creación y ampliación de resguardos indígenas, con alrededor del 33% de hectáreas adjudicadas con 8.037 familias favorecidas.

Tabla 3. Adjudicación de tierras: Hectáreas y familias beneficiadas según modalidad (2010-2014)

Modalidad	Hectáreas	Familias
Titulación de baldíos a campesinos y colonos	1.230.662	43.124
Titulación de baldíos a entidades de derecho público	964	-
Fondo Nacional Agrario	21.332	2.529
Creación o ampliación de resguardos indígenas	718.983	12.363
Titulación a consejos comunitarios de comunidades negras	179.315	8.037
Subsidio Integral	34.039	5.307
Total	2.185.295	71.360

Fuente: INCODER, Reporte: Agosto 2010- Abril 30 del 2014.

De acuerdo con el informe, la política de subsidio integral hasta la fecha ha favorecido a 5.307 familias con alrededor de 34 millones de hectáreas adquiridas. El mecanismo utilizado es la compra directa de tierras por parte de los beneficiados del programa en concordancia

cia con el mencionado mercado de tierras, este ha sido consolidado en el Pacto Nacional Agrario, trabajado en conjunto entre el Ministerio de Agricultura y el INCODER. Otra de las modalidades recientes es la adjudicación de predios a entidades de derecho público, hasta el 2014 han sido concedidas a dichas entidades 964 hectáreas. En resumen, se han adjudicado cerca de 2.1 millones de hectáreas y se han beneficiado un total de 71.360 familias durante los últimos cuatro años.

De acuerdo con el boletín de coyuntura económica del Ministerio de Agricultura (Agronet, Abril 2014), el crecimiento del PIB agropecuario fue de 5,2% en el 2013, sin café fue de 3,7% frente a un crecimiento de la economía del 4,3%. Además, el área sembrada (incluyendo forestales) para el 2012 cerró con un total de 5,2 millones de hectáreas del cual 60,5% corresponden a cultivos permanentes y el restante a cultivos transitorios. En materia de empleo, la tasa de desempleo para Marzo del 2014 se registró en 6,9% mientras la nacional se ubica en 9,7%, el sector Agropecuario, Silvícola y Pesquero, participa hasta esa fecha con el 61,2% de los puestos de trabajo en el campo, con un poco más de 2.7 millones de ocupados en el trimestre, cifras extraídas de (Agronet, Marzo, 2014). En lo concerniente al nivel de precios, el (DANE, 2014) presenta que para Enero-Abril de ese año, el IPC se ubicó en 1,98% y el de alimentos fue de 2,39%, Para el 2013 el IPC se calculó en 1,94% y el de alimentos en 0,86%.

Concerniente a los indicadores sociales, según el DANE, para el 2013 el nivel de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en el campo se registró en 42,8% y 19,1%, respectivamente. Considerando el cálculo del nivel de pobreza multidimensional, el 45,9% de la población rural es pobre. En desigualdad de ingresos, el índice de Gini que se registra para el 2013 en el campo es de 50,05% frente a 49,9% en el 2012. Las estadísticas oficiales en el campo podrían estar subestimando la realidad que se vive en el sector rural, para el 2012 un estudio de la Universidad de los Andes (CEDE, 2012), indica que actualmente el 77% de la propiedad de la tierra se encuentra en 13% de propietarios, el 80% de campesinos tiene menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir son microfundista, el 18% de los propietarios no tienen formalizado sus títulos y el 40% de los productores son informales, pero a pesar de la falta de acceso a la tierra el 70% de los alimentos que se producen en el país vienen de pequeños productores.

La investigación señala que en los últimos 50 años se han titulado 23 millones de hectáreas, el 92% de ellas son baldíos o título colectivo y, sólo el 5,6% se registran por reforma agraria. Además, calcula que el 2,5% de la tierra apta para agricultura está sembrada de biocombustible: caña y palma. En lo concerniente a indicadores sociales, las cifras son más alarmantes, indica el estudio que el 60% del empleo generado en el campo es informal, el 85% de los pobladores carecen de servicios de alcantarillado y el 60% de agua potable. Según estos datos, el 65% de la población es pobre y 33% está en condiciones de indigencia.

Por más que los resultados en materia de reforma agraria estén sujetos a los procesos redistributivos de la tierra y a los derechos de propiedad de la misma, existen otros elementos importantes que dan un panorama circunstancial de la estructura agraria del país. Entre estos elementos, es factible señalar los correspondientes a las condiciones socioeconómi-

cas de la población rural, la participación del sector dentro de la producción nacional, los aspectos institucionales, el proceso de tecnificación y las formas de financiamiento, entre otros elementos. Según cifras del (PNUD, 2011) la población rural para el año 2011 en Colombia ascendía a 32 millones, demuestra que aproximadamente un 94,4% del territorio es rural y especifica que el 75,5% de los municipios del país son predominantemente rurales.

En concordancia con el anterior escenario sobre la realidad de la estructura agraria del país, es pertinente enumerar algunos de los temas que se debaten en la actualidad. Sin duda, existe un vehemente y extenso debate en materia de reforma agraria, pero no es el tema central que concierne el presente artículo, por ende se presentaran brevemente algunos de los temas, los cuales se retoman en el análisis de la nueva Reforma Rural Integral. Se anotan los siguientes:

I. En materia de tenencia de tierras

La subsecuente inoperancia de las reformas en concordancia con los grandes propietarios de tierras del país, es decir, el fracaso contundente de los objetivos de las distintas reformas, debido a la persistencia de la concentración de la tierra en un reducido número de propietarios. Balcázar. *et al* (2001), argumentan que más que medidas redistributivas a favor de la propiedad de la tierra, se deben establecer medidas para el uso de la misma, insistiendo en una verdadera política de desarrollo para el sector agrario. Una reforma rural integral, debe reconocer las condiciones actuales del sector, la continuidad de las reformas centradas solo en la propiedad de la tierra, ha descuidado enormemente otra clave para el desarrollo del sector, el uso de tierras productivas en explotación agrícola.

En el 2010 según cifras del Ministerio de Agricultura el área destinada a uso agropecuario era de 50,9 millones de hectáreas, el 44,6% del área nacional: 4,9 millones de uso agrícola, incluyendo forestales y 38 millones destinados a ganadería, aun cuando en el país solo 19,3 millones de hectáreas tienen esa vocación. En 2013, el área destinada al uso agrícola es de 5,5 millones, un incremento alrededor de 12% en tres años. Una política alimentaria congruente para combatir los índices de pobreza y pobreza extrema en el país, sobre todo en el área rural, y generar un desarrollo inclusivo en el sector, obligatoriamente debe partir de reconocer la proporción del área de uso agrícola que corresponde a la producción de alimentos, la ganadería y la producción de biocombustibles y sentar las medidas respectivas que permitan una estructura más funcional y coherente a las necesidades, si lo que se propende es la inclusión social y económica .

II. Conforme al reciente mercado de tierra

La discusión se presenta en dos elementos esencialmente. El primero, hace referencia a la rentabilidad de los pequeños agricultores que financia mediante créditos la compra de la tierra, en parte porque su producción puede considerarse de autoconsumo y no compite en materia de precios con los grandes productores. El segundo elemento, considera los límites legales que se están procurando en países como Argentina y Brasil para la compra

de tierras por extranjeros, que amenaza su soberanía y la seguridad alimentaria. Las formas más sofisticadas para la adquisición de tierras por extranjeros son presentadas en (GRAIN, 2013), aun cuando no existe evidencia para Colombia, es un fenómeno que de replicarse en el territorio nacional generaría una mayor inestabilidad sobre las políticas de propiedad que ha iniciado el país los últimos ochenta años.

III. Reformas agrarias.

Calificadas como poco genuinas, ambiguas y de efectos perversos son las que ha vivido el país durante los últimos 80 años, en la actualidad persiste una disparidad de la estructura agraria, si se contempla la dualidad que hay entre estructuras atrasadas, con poca competitividad y una estructura tecnificada y moderna. En este sentido, entra las discusiones con respecto a los tratados de apertura económica que se ha firmado en los últimos años, en especial el TLC con Estados Unidos.

4. Acuerdos Internacionales y Cooperación en Políticas de Desarrollo Agrario.

El modelo económico prevaleciente desde principios de los años 90 en Colombia, la llamada apertura económica, ha encadenado un proceso prolongado de cambios en la estructura económica, social y política del país. En los últimos años, este proceso se ratifica en la concertación de variados acuerdos y tratados comerciales con países de América como: Estados Unidos, Venezuela, México, Canadá, Centroamérica y el CAN-Mercosur. Además del EFTA⁸ con países de la unión europea y algunos actualmente no aprobados con países como Japón, Turquía, entre otros. Acuerdos que repercuten en toda la estructura económica del país a través del ingreso y salida de bienes y servicios, las exenciones de aranceles, la mayor competencia que asumen los productos nacionales, entre otras implicaciones. En gran medida, el sector agrario es uno de los principales sectores por el cual se han reiterado las disputas, el debate se encuentra en las desventajas competitivas que tiene gran parte de esta estructura.

No obstante, existen otro tipo de acuerdos que buscan fortalecer relaciones y programas sistémicos para vigorizar los procesos de modernización que tanto proyectan los variados planes de desarrollo emprendidos en el país. En este agregado, se pretende abrir una cortina sobre algunos de las cooperaciones para el desarrollo agrario vigentes que tiene Colombia. En el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, participan actores políticos y técnicos desde todas las instancias nacionales y territoriales y la comunidad internacional. Dentro de las estrategias adoptadas, el país ofrece y demanda apoyo en asistencia técnica, acompañamiento en los procesos de programas de desarrollo social, el aprendizaje de las experiencias en el desarrollo de proyectos sociales a países de Centroamérica, el Caribe, Suramérica, el Sudeste Asiático y África, con el objetivo de superar conjuntamente los desafíos comunes del desarrollo.

8 European Free Trade Association, en español La Asociación Europea de Libre Cambio (AELC)

Los acuerdos asociados al desarrollo de la agricultura, desarrollo social y seguridad alimentaria, han sido establecidos para la promoción de la productividad del sector y de la mano de obra rural, el uso eficiente y sostenible del suelo, agua, insumos y semillas, la agregación de valor a los productos agropecuarios, la ampliación de mercados, el desarrollo de subsectores de talla mundial, la adopción de certificaciones de origen, el desarrollo rural, entre otros temas. En concordancia con dichos objetivos, en la actualidad Colombia hace parte de un variado número de instituciones multilaterales, como son: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Instituto Interamericano para la agricultura (IICA), Organización Internacional de Sanidad Animal (OIE), El Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

5. “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”

En aras de buscar una solución política al conflicto armado que vive Colombia hace más de 50 años, el 18 de octubre del 2012 inició de manera formal el proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos, en representación del Estado colombiano, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, en Oslo, Noruega. El proceso, que hoy día, a la redacción del presente artículo, completa dos años de negociaciones, consta de cuatro fases: 1. Conversaciones exploratoria, 2. La concreción de los acuerdos, 3. La refrendación y 4. La implementación. Cada uno de ellos considerados en la agenda del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La segunda fase, la concreción de los acuerdos, involucra la discusión de cinco puntos concretos: I. política de desarrollo agrario integral, II. Participación política, III. Fin del conflicto, IV. Solución al problema de las drogas ilícitas y por último, Víctimas.

El primer punto, la política de desarrollo agrario integral, que entró en discusiones el 19 de Noviembre del 2012, tras meses de diálogos concretó una serie de acuerdos preliminares presentados formalmente en un informe el 21 de Junio del 2013 en la Habana, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”. Cabe señalar, como han reiterado las partes involucradas en el proceso que estos acuerdos parciales, están bajo el principio que guía la negociación *“nada está acordado hasta que todo esté acordado”* (FARC & Gobierno, Enero 2014). Es decir, todo está supeditado a un acuerdo final, por ende los acuerdos parciales están sujetos a cambios en la continuidad del proceso. El objetivo principal de este apartado, es exteriorizar los principales componentes de la Reforma Rural Integral, referida de ahora en adelante, como la RRI. El informe expresa lo siguiente:

“La Reforma Rural Integral (RRI) debe ser el inicio de transformaciones estructurales de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera.” (FARC & Gobierno, Enero 2014)

Los objetivos que persigue la nueva propuesta de reforma están centrados en seis ejes: 1) el bienestar y buen vivir de la gente del campo y las comunidades étnicas presentes en el

país; 2) la integración de las regiones; 3) la erradicación de la pobreza; 4) la promoción de la igualdad; 5) el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad y, 6) la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, con énfasis, en la economía campesina, familiar y comunitaria. Este último, como aspecto fundamental encadena una serie de acciones, entre las cuales están: la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente.

En conformidad con los propósitos enumerados anteriormente, la propuesta de reforma puntualiza una serie de estrategias, programas y proyectos orientados hacia el sector agrario y la población rural del país. Estas, serán referidas en ocho ítems para una mejor comprensión, el orden está ceñido al informe presentado en la Habana.

1. Creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita.

El fondo se propone como medida para la distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra, el objetivo principal es desconcentrar y promover una distribución equitativa de la propiedad. El ingreso de tierras a dicho fondo se estipula principalmente mediante los siguientes mecanismos: Fortalecimiento de la extinción judicial de dominio; la recuperación de baldíos apropiados y ocupados contraviniendo la legislación vigente; la extinción administrativa de dominio de tierras inexploradas que incumplan la función social y ecológica de la propiedad; la expropiación con indemnización por motivos de interés social o de utilidad pública; tierras donadas y aquellas con vocación agropecuaria que resulten de la actualización de las zonas de reserva forestal.

Estipulan como medida complementaria para alimentar el Fondo, fortalecer otros mecanismos de acceso a tierras como son: el subsidio integral para compra y la creación de líneas especiales de crédito. Conjuntamente, se plantea un programa de formalización de la pequeña y mediana propiedad campesina, con la garantía de gratuidad para la formalización de la pequeña propiedad.

2. Beneficiarios de los planes de adjudicación gratuita, subsidio integral y crédito especial.

La RRI especifica que los beneficiarios de los distintos programas descritos, serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, incluidos los beneficiarios del programa de formalización. Priorizando a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada.

3. Protección de los derechos de propiedad.

Las acciones de la RRI para garantizar la efectiva protección de los derechos de propiedad se proponen a través de la creación de una jurisdicción agraria, que tenga cobertura y capacidades regionales; de manera complementaria, el acuerdo contempla ampliar y fortalecer los mecanismos alternativos de conciliación y resolución de conflictos. Adicionalmente, estipulan la puesta en marcha por parte del gobierno de un plan para formar y actualizar

el catastro rural. Como complemento, la propuesta prevé la necesidad de implementar un sistema de cobro y recaudo del predial, las tarifas del mismo serán acorde al principio constitucional de progresividad: *el que más tiene más paga*. Los recaudos se orientarán para fortalecer las finanzas de los municipios. Otra medida contemplada, es la exención de impuestos predial para los beneficiarios de los programas de acceso y para pequeños productores.

4. Uso del suelo.

La RRI concierne la decisión de definir por parte del gobierno nacional lineamientos generales de uso del suelo, teniendo en cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en el marco de las instancias de participación comunitaria. De manera conjunta, anuncia gestiones tendientes a promover la reconversión productiva y el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel local en la planificación y ordenamiento territorial. En esta misma línea, se programa un plan para la delimitación de la frontera agrícola y la protección de áreas de especial interés ambiental que incluyan zonas de reserva forestal.

5. Zonas de reserva campesina, infraestructura y Servicios sociales.

En estos tres frentes, la RRI formula la realización de planes nacionales sectoriales, que en conjunto busquen la reducción de la pobreza, en especial la pobreza extrema y la disminución de la desigualdad. Manifiesta que los planes nacionales serán integrados con programas de infraestructura en tres frentes: primero, la reconstrucción de la red de vías terciarias; segundo, la corrección del déficit en electrificación y conectividad en comunicaciones, y tercero, ampliación y recuperación de la infraestructura de riego y drenaje de la economía campesina, familiar y comunitaria.

En lo que respecta a servicios sociales, especifica intervenciones principalmente en salud, educación, vivienda, agua y saneamiento básico. En salud, sugiere la implementación de un modelo especial que atienda, con enfoque diferencial, zonas rurales dispersas con pertinencia y énfasis en la prevención. En educación, enuncia la implementación de planes con objetivos de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar cobertura, calidad y pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales. En vivienda, agua y saneamiento básico, advierte la necesidad de disminuir del déficit de vivienda rural y proveer de soluciones tecnológicas apropiadas para las necesidades y el contexto rural, en materia de acceso a agua potable y eliminación de residuos.

6. Economía campesina, familiar y comunitaria y generación de ingreso

Con el objetivo de impulsar la economía campesina, familiar y comunitaria, la RRI dispone de un plan para fomentar la economía solidaria y cooperativa rural, con el fin de organizar a las comunidades en los procesos de comercialización, el acceso a bienes y servicios y, en general, mejorar sus condiciones de vida. Un segundo plan está encaminado a la asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, el propósito de éste es optimizar la sostenibilidad de los proyectos productivos de dicha economía. Adicional a las ante-

riores medidas, la RRI propone la integración de mecanismos de promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas para que las comunidades puedan acceder a material de siembra óptimo, además de una estricta regulación socio ambiental y sanitario de los transgénicos.

En materia de ingresos, se formulan tres grandes estrategias: primero, la implementación de un plan para proveer de recursos a la economía campesina, familiar y comunitaria y a medianos productores con menores ingresos a través de líneas de crédito blandas, esquemas de garantías, recursos de capital semilla y seguros de cosechas. En esta línea, la propuesta acoge la iniciativa de promover condiciones adecuadas para la comercialización de la producción de dicha economía, mediante el apoyo a la asociatividad, la generación de valor agregado, la información de precios, la infraestructura de comercialización (centros de acopio) y la adopción de mecanismos de compras públicas por parte de entidades y programas. Igualmente, plantea la necesidad de fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural para garantizar condiciones laborales dignas y la protección de los derechos de los trabajadores agrarios.

7. Alimentación y nutrición

Otro aspecto importante dentro de la RRI es la implementación de programas especiales de erradicación del hambre en la población rural, la realización de campañas orientadas a promover y consumir alimentos con alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los mismos y la adopción de buenos hábitos alimenticios.

8. Aplicación universal

En lo que respecta a la aplicabilidad de la reforma, el informe aclara que ésta es de aplicación universal, su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, por los niveles de pobreza, presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegítimas y con menor presencia institucional. La RRI contempla una serie de programas de desarrollo con enfoque territorial, para atender dadas las particulares de los territorios y sus necesidades y con la participación de la comunidad, todas las acciones propuestas en el acuerdo de política de desarrollo agrario integral.

6. Aportes para la reflexión de una nueva iniciativa de reforma agraria: Reforma Rural Integral.

Si bien la RRI no ha sido convenida en su totalidad, el avance contiene muchos elementos dicentes respecto a sus objetivos, estrategias, planes y programas. Los cuales, en cierta medida, permiten cotejar sus posibles alcances con base en la experiencia, que en esta materia, ha adquirido el país. El primer elemento que distingue esta nueva propuesta de las anteriores es el escenario para el cual se está efectuando, un estadio de postconflicto. Un acuerdo de política de desarrollo agrario rural, como primer punto en la agenda de negociaciones de un acuerdo de paz.

El eje medular de la RRI es la democratización del acceso a la tierra, con la conformación de un fondo de tierras de distribución gratuita. Hasta este punto, no hay una diferencia sustancial de dicha propuesta de reforma y las anteriores; debido a que en principio ha sido el acceso a la tierra uno de los principales problemas a resolver, razón por la cual se instauró el Fondo Nacional Agrario en 1961 mediante la Ley 135. Más aun, los planes tendientes a la creación y ampliación de resguardos indígenas enfatizadas en la reforma de 1994. Ahora bien, lo particular de este nuevo Fondo radica en la modalidad de ingreso de las tierras, la propuesta específica el fortalecimiento de varios mecanismos, entre ellos, la extinción judicial del dominio y la expropiación.

En Colombia, alrededor del 40.7% de la población desplazada incluida en el Registro Único de Población Desplazada denuncia el despojo o abandono de tierras y bienes, desde los distintos mecanismos definidos: la coerción y la violencia a través de amenazas, la compra venta forzada, las decisiones judiciales injustificadas, los actos ilegales de ventas entre particulares, entre otros (ANCUR, 2012). El informe presenta que hasta ese año, fueron abandonadas y/o despojadas 6,5⁹ millones de hectáreas, equivalentes al 15% de la superficie agropecuaria del país. De ahí, radica la importancia del fortalecimiento de la extinción judicial del dominio. Indiscutiblemente se tendrán que definir las instancias para su efectiva aplicación, para lo cual, también se debe fortalecer el sistema de información, sólo existen cifras aproximadas y quienes denuncian el abandono o despojo, en la mayoría de los casos, no cuentan con los documentos ni pruebas que certifiquen la propiedad.

Por otra parte, la posibilidad de expropiar tierras con fines redistributivos se considera una amenaza, desde la óptica de los grandes propietarios que tienen tierras inexploradas¹⁰ o no están dando el uso correspondiente a la vocación¹¹, por ejemplo los grandes gremios ganaderos. Asimismo, se verán afectados los intereses de la élite latifundista, el 13% de propietarios que concentra según (CEDE, 2012) El 77% de la propiedad de la tierra. El Estado debe intervenir para generar cambios significativos en la estructura agraria, no solo mediante políticas de redistribución de la propiedad, sino también, como se mencionó en el punto 4, mediante una política de uso. El problema de desarrollo del sector agrario está tanto en la alta concentración de la propiedad, como en el bajo uso de tierras productivas en explotación agrícola.

⁹ Esta cifra fue tomada de fuentes oficiales del Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social y Comisión a la Política Pública, por el ANCUR, a su vez presentan que para otras fuentes no oficiales, el total de tierras en dicha condición, se encuentra entre 4 y 10 millones de hectáreas.

¹⁰ Acciones que contemplo La Ley 200, (Uribe López, 2009) con base en el trabajo de (de Janvry y Sadoulet, 1996, 307), estipula que "una muestra de la influencia política de los terratenientes fue el laxo requisito de productividad que se fijó: no menos de la mitad del predio se debía usar productivamente. De no ser así, el propietario disponía de quince años de gracia para cumplir la disposición"

¹¹ Retomamos las cifras que se presentaron en el aparte sobre los resultados y las discusiones de reforma, en lo que corresponde a la política de uso. Se señala que en el país hasta el 2010 según cifras oficiales el área destinada a uso agropecuario era de 50,9 millones de hectárea, 38 millones destinados a ganadería, aun cuando en el país solo 19,3 millones de hectáreas tienen esa vocación.

Históricamente, el mecanismo de expropiación se ha tenido como última instancia, después de un proceso de negociación que no llega a un acuerdo, en los resultados se verifica su escaso uso como fuente de ingreso de tierras al FNA. Plantear la intensificación de esta modalidad, requiere evaluar la experiencia. En 80 años, con tres intentos de reforma agraria redistributivas, la concentración de la propiedad de la tierra en el país es muy alta, el coeficiente de Gini tierras es de 0,87% (Oidhaco, 2013)¹², sumado a las condiciones en las que se encuentra la población rural. La redistribución de la propiedad sobre la tierra en las anteriores reformas se ha soportado en un mayor gasto, aun así, los resultados son desalentadores: Colombia es uno de los países a nivel mundial de mayor inequidad¹³ en su distribución de la propiedad rural (Igac, 2009)¹⁴.

Puntualizada la estrategia de redistribución gratuita de la propiedad sobre la tierra y sus posibles beneficiados¹⁵, la propuesta considera la creación de una jurisdicción agraria de cobertura regional y la formación y actualización del catastro rural. La primera, como estrategia de descentralización de la justicia con el fin de garantizar la protección de los derechos de quienes no están en la condición de aferrarse a los mismos, por medios propios; y la segunda, con el fin de disponer de información de mayor calidad de la propiedad rural. El catastro rural¹⁶ está en marcha desde el 2010, con el cual el país se hará a información sobre las condiciones físicas, jurídicas y económicas de los predios rurales.

Colombia, como lo presenta el PNUD en el 2011, es un país rural, por ende se deben formular políticas territoriales para atender las múltiples necesidades que requieren las distintas regiones del país. En esta lógica, fortalecer las entidades territoriales para que asuman mayor responsabilidad sobre el desarrollo, debería ponderarse como política de Estado, con establecimiento de una clara normalización, acompañamiento y veeduría ciudadana, para que no transfiguren en fenómenos de corrupción o inoperancia. Fortalecer las instituciones es imperativo, las diferencias que existen dentro del país tanto en la dinámica social, cultural, política y económica de las regiones resaltan por sí misma, hay que asumir esas diferencias.

¹² Oficina Internacional de Derechos Humanos-Acción Colombia.

¹³ (Uribe López, 2009) argumenta que la inequidad no es el único problema asociado a un alto nivel de concentración, también hay un problema de eficiencia: "un incremento del 10% en el coeficiente de Gini lleva a un incremento del 5% en el sobrepastoreo"

¹⁴ Capítulo que se construye con información de los Censales Agrícolas que hace parte del programa decenal "Censo Agrícola Mundial de la FAO".

¹⁵ Los beneficiarios de los planes y programas se presentaron en el punto cinco, en la clasificación de los elementos concernientes de la propuesta de Reforma Rural Integral.

¹⁶ El proyecto del Nuevo catastro rural hace parte del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, suscrito por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en ejecución con el Instituto Agustín Codazzi. (Portafolio, 2013) en un nota escrita por Juan C. Domínguez, con base en la entrevista realizada al director del Instituto, el doctor Juan Antonio Nieto, asegura que "Para el 2018 el país tendrá totalmente actualizada la información de 3,39 millones de predios rurales que -se estima- existen hoy en Colombia y que comprenden 107 millones de hectáreas, en 845 municipios".

Sin embargo, aunque los procesos de descentralización buscan generar beneficios en el orden institucional y político, tanto de las finanzas como en la participación en el desarrollo de los territorios. Éstos, pueden aportar continuidad al *status quo*, como lo demuestra (Uribe López, 2009) a través de la paradoja de la descentralización. Los beneficios de una modernización de la gestión pública territorial frente al aprovechamiento de los grupos armados en infiltrar y copar al Estado en el ámbito local y a la élites rurales, eludir de manera más efectiva la financiación de los bienes públicos. Dado que la regla que da autoridad a los consejos municipales para fijar la tarifa incentiva la concentración improductiva de la tierra. Tema que se trae a colación, con la intención de ponderar las ventajas y desventajas de la descentralización de la justicia para proteger los derechos de propiedad. Sin duda, la persistencia de dicha élite, aun en un escenario de posconflicto, no da las garantías suficientes para que se lleve a dicha instancia la protección de los derechos de propiedad de quienes no ostentan dicho poder. Entonces, la descentralización se tendría como una condición necesaria pero no suficiente.

Por otra parte, la adecuación de infraestructura en el país es imperiosa, al igual que la prestación de servicios públicos. Aunque no hay cifras oficiales sobre vías pavimentadas, se estiman que hay entre 12000 y 13000 kms (Fedesarrollo, 2012). Dicho estudio, evidencia la existencia de un rezago en infraestructura vial, tanto en vías pavimentadas, férreas y puertos, el país está por debajo del promedio de América Latina. Para cerrar la brecha, el estudio sugiere la necesidad de invertir 3,1% del PIB anual por un periodo de 10 años, lo correspondiente a US\$11.500 millones anuales. En cuanto a servicios públicos: agua potable, alcantarillado y servicios de telecomunicación, la situación no es menos alarmante. Existe una marcada diferencia en la cobertura entre las zonas rurales y urbanas¹⁷. Las acciones que anuncia la RRI son una réplica de las propuestas que se han formulado en múltiples planes de desarrollo y en las distintas reformas agrarias, durante años se ha insistido en la necesidad de mejorar las condiciones en las que se encuentra la infraestructura del país y la prestación de los servicios públicos, el ultimo asociado a la cobertura y calidad del servicio. Por tanto, no solo es cuestión de reconocer que hace falta infraestructura vial y mayor acceso y calidad de los servicios públicos, sobre todo en zonas rurales, sino de disponer los proyectos necesarios, acorde a las necesidades del país y verificar su efectiva ejecución.

Las intervenciones anunciadas por la RRI para la provisión de servicios sociales: salud, educación y vivienda, son ineludibles. Aún con los compromisos sociales¹⁸ a los que se ha inscrito el país en instancias internacionales en los últimos años, continúan los problemas

¹⁷ En el 2012, el 87,4% de los hogares contaban con el servicio de acueducto, una cobertura de 97% en las cabeceras y 53,3% en el resto (DANE, 2013). El mismo informe presenta que la mayor disparidad se encuentra en el servicio de alcantarillado, para el mismo año, el 75,3% de los hogares del país disponían de este servicio, la mayor cobertura en las cabeceras, un 92% frente al 15,6% en el resto.

¹⁸ Entre los compromisos adquiridos, están los Objetivos del Milenio-ODM y los Educación para Todos-ETP. Para un mejor contexto sobre los avances en los objetivos en Colombia, revisar los informes de seguimiento de la ETP en el Mundo (UNESCO, 2013) y el Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (DNP, 2013).

de calidad y cobertura en la educación¹⁹ y la persistencia de niveles de analfabetismo²⁰. Además, el sistema general de seguridad social en salud, reglamentado en la Ley 100 de 1993 en conformidad con el Artículo 48 de la Constitución de 1991, no ha sido eficaz, hay muchas inconsistencias con el sistema vertical integrado por EPS e IPS, encargadas de la seguridad en salud y prestación del servicio, respectivamente. La población rural es la que más barreras de acceso tiene a ambos servicios. En efecto, es un desafío de ámbito nacional, aun con el consenso sobre las necesidades prevalecientes. En materia social, queda un largo camino que recorrer para Colombia.

En relación con los estímulos a la economía campesina, familiar y comunitaria, la RRI precisa acciones tendientes para su fomento. No obstante, en las distintas regiones se ha abonado mucha experiencia al respecto, los campesinos no desconocen la importancia de su economía para la economía nacional. Por ende, se han organizado a través de asociaciones y cooperativas. Además, entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA han procurado una capacitación y formación para el desarrollo de sus actividades. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia-ANUC²¹, en un foro de política de desarrollo agrario integral con enfoque territorial, manifestó que:

“Economía campesina: Para todos los efectos, se entiende por economía campesina la tierra, el territorio y el conjunto de los demás bienes materiales e inmateriales, los recursos humanos, los valores culturales, conocimientos tradicionales y demás elementos con asiento en áreas rurales, que teniendo la condición de pequeños o medianos productores se dedican a actividades agropecuarias, agroindustriales, pesqueras, forestales, agro turísticas, eco turísticas, ambientales, artesanales, y otras afines o complementarias.”

En dicho encuentro, la ANUC hizo un llamado al gobierno, al congreso y a los grupos insurgentes, para que sea efectivo el reconocimiento de la economía campesina, en su concepto amplio. Aquella, integrada por pequeños y medianos productores que constituyen un aporte sustancial para la seguridad alimentaria del país, a pesar de sus condiciones. Asimismo, aportan a la economía nacional a través del consumo que realizan de otros sectores de la economía, los empleos que representan y su participación, aunque con muchas desventajas, en el sector financiero a través de créditos.

¹⁹ La tasa neta de cobertura en básica primaria y media para el 2012 fue de 89,35% y 72,31%, respectivamente, según cifras del Ministerio de Educación.

²⁰ En el 2012, la tasa de analfabetismo a nivel nacional de las personas de 15 años y más fue de 5,9% , 3,8% en cabeceras y 13,3% en las zonas rurales (DANE, 2013).

²¹ La ANUC fue creada de conformidad con el decreto 755 del 2 de mayo de 1967 y la resolución 061 de 1968, obtuvo su personería jurídica mediante la resolución 649 del 30 de julio de 1970 expedida por el Ministerio de Agricultura y se orienta actualmente por el presente estatuto, la Constitución Política de Colombia y los decretos 2716 de 1994, 938 de 1995, 2374 de 1996 y 2150 de 1995.

La propuesta de reforma, reconoce que no solo el acceso a la tierra permite un desarrollo eficiente de la producción, exige que nuevamente se contemple un acceso integral. En ese acceso integral, la RRI enumera distintos apoyos como capital semilla, riego, asistencia técnica, vivienda y crédito. Además de la provisión de bienes y servicios públicos y la promoción de asociaciones solidarias y cooperativas y ayudas referentes a la comercialización de productos. Pero no hay una diferencia concreta con respecto a la integralidad que se plasmó en la pasada Ley 135, está consideraba el mismo conjunto de medidas para proveer no solo de tierra, sino de herramientas al pequeño productor. Aun así, tras años de aplicación e incluso el reemplazo con una nueva reforma, el país continúa reflexionando sobre las mismas necesidades en el campo.

Las acciones que viene concertando el país con planes de acompañamiento técnico y tecnológico a través de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) en las distintas regiones, están en el sendero que plantea la RRI. No obstante, la nueva propuesta, adiciona la necesidad de promover y proteger las semillas nativas con la conformación de un banco para que los agricultores puedan acceder a estas. La creación de un banco de semilla nacional se distancia de la Resolución 970²² del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) durante el cuatrienio de Álvaro Uribe, resolución que prohibía el almacenamiento de semillas nativas por parte de los agricultores para incentivar la compra de semillas certificadas.

Por otra parte, el apoyo a través de créditos a los pequeños y medianos productores debe evaluarse, debido a que ha sido una de las medidas con mayor riesgo y sobre las que se tienen nefastas experiencias. Las distintas políticas de crédito propiciadas por las anteriores reformas han menoscabado incluso a los que ya estaban produciendo sus tierras, por la insostenibilidad que generan dichos créditos. En experiencias recientes, el Estado ha asumido las carteras de los beneficiados de créditos, ejemplo es el Decreto 3749 de Noviembre del 2004, en el cual se faculta a FINAGRO para adquirir las carteras de los beneficiarios de la reforma de la Ley 160 de 1994 para su refinanciación.

La RRI plantea promover condiciones adecuadas para la comercialización de la producción, mediante mejoramiento de los sistemas de información de precios, la infraestructura de comercialización y la adopción de mecanismos de compras públicas por parte de entidades y programas. Asimismo, plantea la necesidad de implementar seguros de cosechas para producción agrícola. En todo caso, hasta el momento, carece de acciones orientadas al saneamiento financiero de los beneficiarios de créditos de las reformas anteriores. Al igual, no

²² Resolución dictaminada el 10 de Marzo del 2010, cuyo objeto es: “reglamentar y controlar la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, transferencia de título gratuito y/o uso de la semilla sexual, asexual, plántulas o material micropropagado de todos los géneros y especies botánicos para siembras de cultivos obtenidos por medio de técnicas y métodos de mejoramiento convencional, incluyendo dentro de éstos, la selección de mutaciones espontáneas o inducidas artificialmente y por métodos no convencionales como los organismos modificados genéticamente a través de ingeniería genética, con el fin de velar por la calidad de las semillas y la sanidad de las cosechas”

ha especificado mecanismos para contrarrestar la exposición de los pequeños y medianos productores ante fluctuaciones de precios en el mercado interno y externo, reconociendo las condiciones favorables de la economía nacional para la entrada de productos extranjeros. Dado que, el nivel de rentabilidad y en ese orden, de sostenibilidad de la producción de los pequeños y medianos productores, están comprometidos ante las desventajas con las que compiten en un mercado abierto y con reglas de juego a beneficio de los más fuertes, se hace imperiosa la necesidad de acordar acciones en este sentido.

El mecanismo de compras públicas de las entidades y programas institucionales para contribuir a absorber la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, que sugiere la RRI, a grandes rasgos se puede considerar un mecanismo conveniente. Ahora bien, sugiere la creación de un monosopnio público para la compra de la producción del micro productor. En contraste, se asume la experiencia de la garantía de compra creada en 1958 con la Federación Nacional de Cafeteros, como único comprador de la producción de café del país. Sin duda, subsisten variados inconvenientes en materia de precios de este producto, sobre todo por las fluctuaciones de oferta y demanda internacional. Por lo tanto, el mecanismo debe garantizar un precio acorde de la producción, reiterando, si lo que se espera es la sostenibilidad de esta economía, mientras se ajusta la productividad del sector.

Efectivamente, las medidas que procura la nueva reforma tienen una módica proyección hacia las distintas necesidades de la estructura agraria del país, incluso en materia de seguridad alimentaria. Es preciso insistir que muchas de las medidas se han implementado en variadas ocasiones por las reformas agrarias que han tenido lugar en Colombia. Dentro de lo que se puede resaltar, están los programas de desarrollo con enfoque territorial. Por otra parte, hay similitud en la no diligencia de medidas frente a los grandes latifundistas, a la reglamentación del uso del suelo con preferencia natural a ciertos productos primordiales. Además, no se denotan medidas para contrarrestar los problemas impetuosos de la explotación minera y el inadecuado uso de los recursos naturales. De modo similar, La RRI no ha planteado hasta ahora qué acciones se adelantarán para contrarrestar la exposición del sector a las condiciones del modelo macroeconómico que rige al país; aun cuando no se desconoce la protección que poseen países como Estados Unidos, que brinda garantías y subsidios a sus productores, y con el cual Colombia firmó un Tratado de Libre Comercio.

7. Comentarios finales.

La experiencia en reforma agraria en Colombia, ha sido un tema engorroso y difícil de digerir, en parte porque estas han sido variadas y están en torno a una maquinaria inamovible de sistemas precarios y de pocos resultados satisfactorios. Ciertamente solucionar un problema como la tenencia de tierras en Colombia, no ha sido, ni será tarea sencilla, debido a que data desde hace tantos años, que incluso no se puede detallar en el tiempo su comienzo. Con claridad, se observa como a través de la historia tales reformas han respondido a modelos de crecimiento y desarrollo económico, como lo indica (Machado Cartagena, 2005), lo que entrevé que no necesariamente se ha respondido a la génesis o causa que hace que exista cierta rigidez en la estructura agraria del país. Dicha rigidez, se sustenta en un aná-

lisis de largo plazo, alrededor de 80 años, con la implementación de tres reformas agrarias que atendían como objetivo principal la redistribución de la propiedad de la tierra.

Los resultados en materia de reforma agraria no han sido prometedores. Desde 1960 hasta el 2012, se han adjudicado 54.5 millones de hectáreas y beneficiado 671.531 familias, entre titulación a campesinos colonos y distribución de tierras en distintas modalidades. El país hasta el momento no tiene un censo que exponga con exactitud la cantidad de tierras que se disponen para cultivo. Desde el 2013, se dio inicio al tercer Censo Nacional Agropecuario por parte del DANE, con apoyos internacionales de la FAO, con los cuales el país ha promovido acuerdos de cooperación en busca del desarrollo de la estructura agraria.

Asistiendo al aporte sobre los elementos básicos de una adecuada protección de derechos de propiedad, (Hernández, 2011) sugiere que se deben establecer “1) buenos y eficientes registros de propiedad (física o intelectual); 2) un buen sistema de reglas de juego que normen y regulen la prevalencia de esos derechos; 3) un árbitro que determine cuándo se violan las reglas del juego; y 4) un aparato coercitivo que ejecute la resolución del árbitro”. Estos elementos, son de primordial aplicación si se quiere reformar una estructura agraria en medio de un sistema que pondera los derechos de propiedad. Aunque las distintas reformas han establecido como eje primordial, facilitar el acceso a la tierra a quienes no la posean o aumentar aquellos que tenga una cantidad insuficiente para producir y la adjudicación de títulos, la propiedad sigue siendo una inconsistencia de fondo.

La nueva propuesta de reforma concertada como primer punto en la agenda de los acuerdos de paz alberga una módica proyección hacia las distintas necesidades frente a la estructura agraria del país. Esto se debe a que contiene, hasta el momento, diversas medidas que se han implementado en variadas ocasiones por las reformas agrarias, especialmente por la Ley 135 de 1961 y la Ley 60 de 1994. Entre lo que se puede resaltar de la RRI, están los programas tendientes de desarrollo con enfoque territorial, la creación del banco de semilla, la concertación de jurisdicciones agrícolas regionales, como una medida necesaria pero no suficiente en sí misma. También se resalta, la formación y actualización del catastro rural para aumentar la calidad de la información sobre los predios existentes.

Hasta este punto, la propuesta de reforma no presenta una relación de elementos que son necesarios para verificar su viabilidad, y por ende, su aprobación, estos elementos son: 1) el nivel de gasto que supone la aplicación de una nueva reforma agraria de tal magnitud y cómo será su financiación, a través de deuda o una reforma tributaria; 2) De qué manera se integraran las políticas para que no se tornen engorrosa en la ejecución y permitan a los beneficiados conocer claramente sus derechos; y 3) ¿Qué entidades estarán a cargo de su ejecución?, en los últimos años con el cambio de instituciones, se ha perjudicado la idoneidad de los resultados obtenidos en los distintos programas y la evaluación que requieren la ejecución de los procesos.

Finalmente, propiciar desde un ámbito académico la participación de la ciudadanía dado un posible estadio de post conflicto. Conocer los retos que asumiría el país e interiorizar las

decisiones que se toman en medio de la negociación, reconocer los derechos y deberes de cada uno, asumiendo la responsabilidad de escribir la historia a futuro. La importancia de una reforma para el desarrollo rural, es una deuda que no ha amortizado ni el capital ni los intereses. Éstos, se han recapitalizado por casi un siglo y los alargues han llevado al sufrimiento de muchos, en un país predominantemente rural (PNUD, 2011). Un país, que contempla a la distancia cómo se decide el futuro de sus generaciones; un país que anhela un camino seguro *ad pacem*.

Referencias bibliográficas

- Agronet. (Abril, 2014). *Boletín de Conyuntura Económica: PIB anual y IV trimestre de 2013*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Agronet. (Marzo, 2014). *Boletín de empleo*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- ANCUR. (2012). *Operación Colombia: las tierras de la población desplazada*. Colombia: ANCUR.
- Balcazar, A., López, N., Orrozco, M., & Vega, M. (2001). *Colombia. Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEDE, U. d. (2012). *Revista Semana*. Recuperado el 2014, de Revista Semana: <http://www.semana.com>
- DANE. (2013). *Encuesta de Calidad de Vida 2012*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE.
- DANE. (2013). *Pobreza Monetaria y Multidimensional*. 2013: DANE.
- DANE. (2014). *Índice de Precios Al Consumidor*. Bogotá: DANE.
- FARC, & Gobierno. (Enero 2014). *Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones*. Habana, Cuba: Mesa de Conversaciones .
- Fedesarrollo. (2012). *Infraestructura de Transporte en Colombia: ¿luz al final del túnel?* Bogotá.
- Garrido, L. (1969). Consideraciones en torno a la estructura agraria y su reforma. *Revista de Estudios Agrosociales* 67, 63-84.
- GRAIN. (2013). Límites legales a la compra de tierras: ¿refrenan a los compradores de tierras o adormecen el debate? *A contra pelo*, 1-10.
- Hernández, F. (2011). El miedo de manejar la economía. *Nexos*, <http://www.nexos.com.mx>.
- Igac. (2009). La concentración de la propiedad rural en el mundo. En I. G. Codazzi, *Atlas de la distribución rural en Colombia*. Bogotá: www.igac.gov.co.
- INCODER. (2013). *Balance de gestión para el ordenamiento territorial y productivo del territorio: Incoder 1960-2012*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural -Incoder.
- INCODER. (2014). *Informe de gestión: Hectáreas formalizadas y adjudicadas*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural .
- Machado, A. (2005). *La academia y el Sector Rural 5*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2010). *Una política integral de Tierras para Colombia*. Bogotá: MinAgricultura.
- Oidhaco. (2013). *Tierra en Colombia: Entre el despojo y negocio*. Bogotá: oidhaco.org.
- PNUD. (2011). *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural, razones para el cambio*. Bogotá, Colombia: PNUD.
- Portafolio. (19 de Agosto de 2013). *El Estado recibirá \$ 1,5 billones por nuevo catastro rural*, pág. www.portafolio.co.
- Tobón, G. (1979). La reforma agraria y el desarrollo capitalista : Anotaciones al caso colombiano. En G. Tobón Sanín, *Colombiano, La Reforma Agraria en el Caso* (págs. 42-80). Medellín: Biblioteca Digital Universidad Nacional.
- UNODC. (2014). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2013*. Colombia: Oficinas de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
- Uribe, M. (2009). El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia. *Revista Economía Institucional Vol. II, N. 21*, 93-106.