

Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia

Agricultural households (UAF), an instrument rural policy in Colombia

Eladio Rey Gutiérrez*

José Andelfo Lizcano Caro**

Yefer Asprilla Lara***

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2013

Fecha de aprobación: 10 de noviembre de 2013

Resumen

Las unidades agrícolas familiares (UAF) aparecen en la Ley 135 de 1961 y luego en la Ley 160 de 1994, como un instrumento básico de distribución de tierras. El objetivo, más allá de superar la dicotomía minifundio-latifundio, era ofrecerle al campesino o adjudicatario un predio que, según las condiciones productivas del suelo y del entorno, le garantizara el mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de generar excedentes económicos que incrementaran su patrimonio familiar.

Las metodologías han diferido, dependiendo del objetivo y de la institución que la diseña. DNP, Incoder, IICA, etc., han elaborado sus propias metodologías, sin que se haya logrado obtener una unidad de medida que satisfaga los intereses de los propietarios y el mejoramiento de su calidad de vida. Por el contrario, en muchas regiones ha generado grandes distorsiones económicas y conflictos sociales. Una solución al problema de la tenencia y uso adecuado de las tierras sería la generalización de las zonas de reserva campesina.

Palabras clave: unidades agrícolas familiares (UAF), minifundio, latifundio, zonas de reserva campesina, distorsiones económicas, excedentes, patrimonio, calidad de vida.

Abstract

The Family Agriculture Units (UAF) appears in the Law 135 of 1961 and later in Law 160 of 1994, as a basic instrument of land distribution. The aim beyond dicho to my over come minifundio-estates was to provide the farmer or contractor completed a property with an extension, according to the production conditions of the soil and the environment will guarantee to improve their own quality of life and the possibilities generate economic surpluses that increase their family wealth.

The methodologies have differed depending on the purpose and the institution that designs: DNP, Incoder, IICA, etc, have developed their own methodologies, without achieved to obtain a unit of measure that satisfies the interests of the owners, and their quality of life. By contrast, in many regions has generated large economic distortions and social conflicts. A solution to the problem of possession and proper use of land would be the generalization of the Peasant Reserve Zones.

Keywords: Family Agricultural Unit (UAF), smallholdings, estates, Peasant Reserve Zone, economic distortions, surplus, equity, quality of life.

* Economista. Magíster en Ciencias Ambientales. Profesor de planta, categoría: Asociado. megas50@yahoo.com

** Ingeniero catastral y geodesta. Magíster en Planeación Urbana y Regional. Profesor Titular de la Universidad Distrital. jilizcano26@hotmail.com

*** Ingeniero civil. Especialista en Infraestructura Vial y de Transporte. Magíster en Ingeniería Civil. Profesor de planta de la Universidad Distrital, categoría: Asistente. yeasla@hotmail.com

Introducción

Este artículo se deriva de un proyecto de investigación denominado “Aproximación a una valoración ambiental productiva y económica de las unidades agrícolas familiares (UAF)”, aprobado y auspiciado por el Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad Distrital e identificado con el código 3-81-225-11. El trabajo se presentó mediante el Grupo de Investigación Servipúblicos de la Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Tecnología en Gestión Ambiental y Servicios Públicos) de la Universidad Distrital, y se encuentra en el proceso de culminación. La fuente bibliográfica principal se obtuvo de los desarrollos y resultados obtenidos del Convenio 011 de 2010, suscrito entre la Universidad Distrital y la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), el cual tiene como objetivo definir una metodología para las UAF en el Distrito Capital.

Una visión de los criterios de distribución de tierras en América Latina¹

Los países de Latinoamérica se han caracterizado por la importancia económica y social que el sector agrícola representa en cada uno de ellos y comparten además las características de la distribución y tenencia de la tierra desde la Colonia. Si bien es cierto que esta estructura ha sufrido cambios significativos a través del tiempo, es una realidad que, pese a reformas, la presencia del minifundio (con una baja representatividad en cuanto al área equivalente) ha sido una constante, en convivencia con la gran propiedad, esto es, grandes extensiones de tierra cultivable en pocas manos.

Durante el siglo pasado se presentó en América Latina una reestructuración del campo identificada por dos procesos que condujeron a tales cambios. Por un lado, una reforma agraria promovida y estructurada desde el legislativo con iniciativas gubernamentales y, por otro lado, una revolución agraria iniciada por líderes revolucionarios y grupos civiles de campesinos que reclamaban el derecho a trabajar la tierra.

La reforma agraria “institucional” se dio en países donde predominaban el arrendamiento y la aparcería como forma de explotación de las tierras, aunque el porcentaje de grandes propietarios de tierras era significativo (Centroamérica, Venezuela, Colombia), mientras que la revolución surgió en aquellos donde la estructura agraria se basaba en el latifundio y la servidumbre (México, Cuba, Bolivia).

En los países donde se presentó la reforma agraria los mecanismos de expropiación y compensación presentan significativas diferencias. Su estructura, en cuanto a la identificación

de un área base (llámese UAF o mínimo vital) se amplía o se reduce de acuerdo con las características del suelo y el entorno, las condiciones de entrega de las tierras (madres cabeza de familia, arrendatarios/aparceros, personas naturales sin propiedades o con propiedades por debajo del mínimo vital), de las cuales se destaca el requisito de su explotación, las características de las tierras a expropiar y redistribuir (tierras ociosas, baldíos, tierras en conflicto de uso del suelo) y la creación de un ente de carácter gubernamental para la gestión del proceso y fundamentación de la reforma, en la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida de los habitantes del área rural y propendiendo al cuidado y a la preservación de los recursos naturales.

Por otra parte, la estructura agraria a partir de la revolución se concibió de manera diferente en cada uno de estos países y guarda una sola relación, el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos.

La revolución mexicana expropió tierras ociosas y definió una unidad de dotación no menor de 10 ha, en zonas de riego o humedad cero, o el equivalente en otras, a la que se denominó ejido. Esta unidad individual o colectiva se fundamentó en la relación trabajo realizado/ingreso percibido; después de la revolución, los ejidos han cubierto el 44 % de la superficie agrícola del país, sin embargo su productividad ha decaído y el tamaño de los predios es insuficiente para asignar títulos de propiedad en áreas productivas, lo que desanima cualquier sistema que no sea la simple explotación. Esta situación se contrapone a la del porcentaje de tierras restantes que presentan alta productividad y se encuentran, nuevamente, en manos de pocos.

Bolivia, por su parte, tuvo una reforma agraria similar a la de México. Los campesinos sometidos a explotación se declararon propietarios de la parcela que trabajaban, hasta alcanzar los límites de la pequeña propiedad (3-80 ha), y la expropiación se realizó mediante la reducción de tierras (esto es, grandes propiedades reducidas al tamaño de la mediana o pequeña propiedad). Una vez expedida la reforma las fincas fueron ocupadas por los campesinos sin formalización jurídica alguna de la situación de las tierras ni asistencia técnica o financiera, y aunque la situación de propiedad sigue pendiente o se formalizó por la compraventa de los predios entre el antiguo propietario y el campesino, la producción se sostiene y la calidad de vida del campesino mejoró considerablemente en comparación con la situación previa a la reforma.

En Cuba se expropiaron todas las tierras con exceso de 400 ha y parcelas menores de 67,1 ha ocupadas por arrendatarios, terrenos heredados por extranjeros sin importar el área, y tierras con producción de caña que a 1 año de la promulgación de la

¹ Aquí se retoma, en parte, un artículo de la estudiante Madelyn Bejarano Moreno titulado “Primera aproximación a una valoración ambiental y productiva de las unidades agrícolas familiares en el Distrito Capital”, quien hizo parte del equipo de investigación.

ley pertenecieran a sociedades con accionistas extranjeros; las cuales se distribuyeron a los aparceros arrendatarios o colonos gratuitamente por el mínimo vital (27 ha de tierra fértil sin regadío y distante de centros urbanos), y se organizó la población productora en cooperativas para generar una producción organizada que permitiera satisfacer la demanda interna.

Cualesquiera que hubieran sido las razones para distribuir las tierras en estos países, fuesen baldíos o de reserva, de expropiación o compra de latifundios por parte del Estado, una preocupación importante implicaba, en buena parte, contar con un instrumento técnico y metodológico que permitiera definir un área de cultivo que le garantizara al campesino elevar su calidad de vida, tener unos ingresos suficientes para la subsistencia de él y su familia y unos excedentes para ampliar su actividad económica.

Pero no bastaba ni basta adelantar reformas agrarias y programas de distribución de tierras con la intención de mejorar las condiciones del campesinado y acabar con el latifundio, era y es también necesario involucrar otros componentes relacionados con el territorio, en el orden físico, económico, social e institucional, que permitieran la sostenibilidad de los proyectos y la permanencia de la población en sus regiones.

La experiencia en Colombia

Los intentos por definir una extensión mínima de tierra para la subsistencia de los campesinos se remonta a los años sesenta en el *boom* de la(s) reforma(s) agraria(s), modelo que, más allá del tema económico, tenía un alto contenido político. Dentro de estos primeros avances en la definición de una unidad agrícola familiar se incluyeron múltiples variables, según el país que la desarrollaba, sin que existiera un consenso en cuanto a una única metodología.

En Colombia el concepto de UAF aparece con la Ley 135 de 1961, también conocida como Ley de Reforma Agraria, que la define como:

La explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de la mano de obra extraña al núcleo familiar y que además reúna las siguientes condiciones: a) Que la extensión del predio, que dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos. b) Que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la

compra o adquisición de la tierra. c) Que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida.

La intención de esta ley apuntó a establecer un concepto de UAF a partir del cual se determinaron extensiones de tierra en las cuales las familias campesinas pudieran alcanzar unas condiciones de vida dignas ejerciendo su vocación como productores agropecuarios y que al mismo tiempo les permitiera hacerse acreedores a un terreno que constituyera su patrimonio familiar. Es así como a escala nacional la UAF surge como un instrumento de focalización de los programas de reforma agraria que iniciaban en el país.

A partir de este concepto, la UAF ha venido siendo empleada para fines diferentes a los que la originaron, entre ellos, la asistencia técnica agropecuaria, los programas de vivienda rural, la adecuación de tierras, la estratificación socioeconómica rural (DNP, 2000, p. 7), la titulación de baldíos y la definición de criterios para parcelaciones en zona rural. A pesar de todas estas aplicaciones y de que no existe una metodología única para su aplicación, la esencia de la UAF es la de ser un instrumento de planificación que permita medir la productividad predial o regional.

Revisión de la normatividad

A partir de la Ley 135 de 1961 en Colombia se ha expedido una enorme cantidad de normas tanto en el ámbito nacional como en el regional que buscan redefinir las UAF para atender múltiples requerimientos y necesidades de la política rural, como un instrumento básico de asignación de recursos y de equidad social.

A continuación se hace una breve descripción de algunas normas importantes expedidas luego de la promulgación de la mencionada ley.

Ley 160 de agosto 3 de 1994

Entidad: Congreso de Colombia. Título: “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”. Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

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 este adopte. Define la UAF como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada le permite a la

familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La junta directiva del Incora indicará los criterios metodológicos para determinar la UAF 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 UAF. So pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la que el Incora señale como UAF para el correspondiente municipio.

Resolución 041 de septiembre 24 de 1996

Entidad: Incora. Título: “Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”.

Las extensiones de las unidades agrícolas familiares, para los efectos señalados en la Ley 160 de 1994, son las que se establecen por zonas relativamente homogéneas y para los correspondientes municipios de las gerencias regionales del Incora.

Ley 505 de junio 25 de 1999

Entidad: Congreso de la República. Título: “Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los decretos presidenciales 1538 y 2034 de 1996”.

Establece que “la zona rural se estratificará por medio de la medición de la capacidad productiva promedio de los predios, con base en la unidad agrícola familiar”. La UAF promedio municipal se calculará empleando la metodología vigente del Sintap.

La documentación técnica, urbana o rural, que los alcaldes envíen a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solamente podrá ser utilizada por esta entidad para los fines estrictamente asignados a ella por las normas existentes sobre estratificación. El Departamento Nacional de Planeación podrá requerir información de la estratificación de los municipios y los distritos para hacer seguimiento a las metodologías o con fines de análisis estadísticos, sociales o económicos. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) deberá requerirla para actualizar sus marcos muestrales. Para cualquier otro objetivo, la información es privativa de las alcaldías.

Las estratificaciones rurales que adopten los municipios y distritos del país solo serán aplicables para el cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

Acuerdo 202 del 29 de diciembre de 2009

Entidad: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Título: “Por el cual se adoptan criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas”.

El Incoder contrató con el IICA la elaboración de la metodología requerida para calcular las extensiones de las unidades agrícolas familiares de terrenos baldíos adjudicables por regiones relativamente homogéneas.

Definieron como *zonas relativamente homogéneas* las que presentan aspectos similares en sus condiciones agrológicas, fisiográficas y socioeconómicas, entre las cuales se destacan los suelos, clima, vegetación, fauna, recursos hídricos e infraestructura vial, y su interrelación con su entorno socioeconómico y ambiental.

Y definieron como *unidad agrícola familiar* la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada le permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de supatrimonio. La UAF no requerirá normalmente, para ser explotada, sino del trabajo de su propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña si la naturaleza de la producción así lo requiere.

La UAF se determinó de la siguiente manera:

$$UAF = IPM / (UNPM)$$

UAF: número de hectáreas que se necesitan para satisfacer el ingreso promedio mensual esperado.

IPM: ingreso promedio mensual esperado, equivalente a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (equivalente a 288 SMMV en los 12 años).

UNPM: utilidad neta promedio mensual de una hectárea. Resulta de restar al ingreso promedio mensual productivo, el costo promedio mensual de producción (incluyendo costos directos e indirectos).

Acuerdo 203 del 29 de diciembre de 2009

Entidad: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Título: “Por el cual se reglamenta la adjudicación de tierras aptas para

la explotación económica revertidas a la nación en virtud de declaratoria administrativa de extinción de dominio”.

Las UAF se determinarán a la par con el estudio técnico sobre los terrenos extinguidos y su cálculo en el nivel predial se hará con base en lo previsto en la Ley 160 de 1994 y los acuerdos 192 y 202 de 2009, se garantizará que los proyectos productivos que desarrollará cada familia sobre la respectiva UAF le reporten ingresos netos no inferiores a 2 ni superiores a 2,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para determinar la extensión de las UAF en el predio extinguido, se adelantará el procedimiento previsto en el Acuerdo 202 de 2009, el cual adopta los criterios metodológicos para establecerlas en baldíos por Zonas Relativamente Homogéneas.

Resoluciones 1132 y 1133 de 2013

Entidad: Incoder. Título: “Por la(s) cual(es) se fijan los patrones constitutivos de la unidades agrícolas familiares mínimas ponderados a nivel predial, para los fines propios de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural”.

Si bien ambas resoluciones apuntan hacia el mismo objetivo de proporcionar asistencia técnica a los campesinos medianos y pequeños, mediante los programas del ministerio como Agro Ingreso Seguro, difieren en cuanto a la metodología para definir la extensión de las UAF que garanticen los ingresos netos que requiere una familia.

Revisión de metodologías existentes para el cálculo de la UAF

La consulta a las entidades que tienen competencias en el tema de la UAF, en el ámbito nacional o distrital, permitió identificar que en la actualidad existen dos metodologías para su cálculo en el país: la metodología UAF del Incoder y la metodología para el cálculo de la UAF promedio municipal establecida por la Ley 505 de 1999.

La UAF que emplea actualmente el Incoder tiene sus inicios en el concepto que surgió en el contexto de los procesos de reforma agraria que lideró el Incora a partir de la Ley 135 de 1961². Este concepto se mantuvo con la Ley 160 de 1994 o Ley de Reforma Agraria, cuya orientación se basa en incrementar la calidad de vida rural promoviendo el acceso a la propiedad

rural en un contexto de equidad social. La Resolución 017 de 1995 del Incorareglamentó los procesos metodológicos para el cálculo de la UAF. El objetivo era contar con un instrumento técnico que permitiera la asignación de tierras a familias campesinas en condiciones tales que dichas familias puedan generar ingresos que les permitan asegurar su subsistencia y pagar un crédito de tierras, a fin de salir de la pobreza. En 2007 surge la Ley 1152 con la cual se establecen valores de UAF para diferentes departamentos. Sin embargo, esta ley fue declarada inexecutable, con lo que las normas que la reglamentan, entre ellas los acuerdos 132 y 140 de 2008, pierden vigencia y aplicación. Como resultado, actualmente la Ley 160 de 1994 y la Resolución 017 de 1995 se mantienen como normas que establecen los procedimientos para cálculo de la UAF por zonas relativamente homogéneas. Esta metodología se complementa con lo contenido en la Resolución 041 de 1996, en la que se determinan las extensiones de UAF para los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales del entonces Incora, hoy Incoder.

Con la expedición de la Ley 505 de 1999 se estableció que la estratificación rural debe realizarse tomando como insumo la unidad agrícola familiar promedio municipal (UAFpm), cuyo cálculo se realiza por medio de la metodología del Sintap. Como resultado, en diciembre de 2000, la Dirección de Desarrollo Social del DNP publicó una versión actualizada de dicha metodología, que es la que se mantiene vigente para el cálculo de la UAF.

Los acuerdos 202 y 203 de noviembre de 2009 del Incoder, antes referidos, si bien se mantienen en la misma línea de los criterios definidos por la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994, replantean la metodología en cuanto a la adjudicación de baldíos, predios de extinción de dominio y reservados, como producto del Convenio firmado con el IICA en el cual se indica de una manera explícita la relevancia del factor económico en la determinación de la extensión de las UAF en cuanto esta depende fundamentalmente de la rentabilidad del negocio rural o empresa familiar.

Las resoluciones 1132 y 1133 de 2013 del Incoder, que tienen como objetivo la asistencia técnica rural mediante programas de subsidio financiero, difieren en cuanto a su metodología para determinar el tamaño de las UAF. Mientras que en la primera se retoman los criterios de la Ley 505 de 1999 y las metodologías del DNP, en la segunda juega más la metodología

2 Se entiende por unidad agrícola familiar la que se ajuste a las siguientes condiciones: a) que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida; b) que normalmente dicha extensión no requiera, para ser explotada con razonable eficiencia, más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas (artículo 50, Ley 135 de 1961).

propuesta por el IICA y plasmada en los acuerdos 202 y 203 del 2013 para la asignación de baldíos, así como la Resolución 041 y otras normas establecidas por el Incoder.

El debate sobre las UAF

El debate sobre las UAF en Colombia se suscita desde la misma aparición del concepto, el cual se utilizó por primera vez en la Ley 135 de 1961 para los programas de colonización y parcelación de tierras, sin incluir los predios baldíos que tenían un límite de 450 hectáreas para su titulación.

El interrogante ha sido cuánta tierra se debe entregar a una familia campesina para vivir dignamente. ¿Es posible que mediante la entrega de tierras se logre mejorar las condiciones de vida de la gente más vulnerable?

En la Ley 140 de 1994, expedida en el *boom* del modelo neoliberal, se emplea el concepto de empresa básica de producción agropecuaria para referirse a las UAF. Con base en las condiciones agrológicas del suelo y con una tecnología apropiada, las UAF les permitían a las familias remunerar su trabajo y generar un excedente que contribuyera a incrementar su patrimonio. Obviamente no es posible definir una UAF nacional dada la diversidad de regiones que tiene el país y sus diferentes condiciones agrológicas y productivas.

Como se indicó, desde esa época se ha promulgado una serie de normas y empleado varias metodologías con el fin de definir en forma general o en forma específica el tamaño de las UAF dependiendo del tipo de programas que el Estado desarrollara en tal o cual región.

Sin embargo, los gobiernos han tenido dos preocupaciones que obviamente han suscitado todo tipo de debates, acentuados hoy más que nunca por los programas y normas de víctimas, restitución de tierras y acuerdos que puedan suscribirse en las negociaciones de paz que se desarrollan en La Habana.

Por un lado, la concentración y acumulación de tierras, lo cual está expresamente prohibido, por ejemplo comprar más de una UAF en tierras que fueron adjudicadas como baldíos, que es un área específica dependiendo de la zona del país.

En el caso de la Orinoquia, donde la UAF en las zonas de serranía es de 1840 ha o más—en la sabana de Bogotá es de 2 ha—, el problema es muy grave, pues una extensión tan grande solo ha servido para que algunos adjudicatarios especulen con la valorización de sus baldíos. Este fenómeno se produce por la misma concepción de la UAF para estas zonas, por cuanto se parte de que allí lo dominante es la ganadería extensiva con una o dos cabezas de ganado por cada 10,20 o 30 ha. Ello explicaría por qué una finca de 1500 ha le generaría al campesino 3 salarios mínimos mensuales. Las preguntas que surgen son: ¿cómo un cam-

pesino hace proyecto productivo si para tierras adjudicadas vía subsidio existe la imposibilidad de venderlas o arrendarlas antes de 12 años de haber sido adjudicadas? O ¿cómo la agroindustria podría generar grandes economías con compras mayores de una UAF, si está expresamente prohibido adquirir tierras adjudicadas como baldíos?

Por otro lado, la fragmentación o fraccionamiento en áreas menores que la UAF original, lo cual impide que el campesino pueda aprovechar el mercado para mejorar sus condiciones de vida o que los hijos puedan heredar y repartir una UAF si no está intestada.

Estas limitaciones establecidas por la norma han distorsionado el mercado de tierras por cuanto los parceleros o adjudicatarios no pueden hacer nuevos negocios con la venta de su tierra y, por otra parte, les impide a inversionistas o empresarios adquirir mayores extensiones para expandir su actividad económica.

Hay que decir que tales interdicciones no han evitado la presencia de negocios clandestinos, por fuera de la ley, de grandes *holdings* nacionales y extranjeros en la altillanura colombiana, ni el impacto que han tenido los pequeños propietarios que han visto desvalorizadas sus tierras por causa de la prohibición.

Teniendo en cuenta la situación que se describió, las zonas de reserva campesina (ZRC) u otras formas de reserva podrían ser un medio importante para disminuir la presión sobre la frontera agrícola y evitar que los propietarios de UAF tengan que resolver sus problemas de manera individual enajenando sus tierras; por el contrario, se generarían unas especies de clústers donde todos los campesinos participarían en la construcción de los proyectos productivos y se aprovecharía la tecnología disponible y el Estado podría hacer más eficiente la entrega de ayudas y subsidios.

Conclusiones

Si bien todos los considerandos y aspectos resolutivos de las normas mencionadas buscan tener en la UAF una herramienta que permita establecer una unidad de medida, o sea, un área rural suficiente para atender los requerimientos de su propietario y su familia como un instrumento básico de política rural, no existe un criterio unificado que permita determinar con claridad cuál es la extensión óptima de una UAF en cada una de las regiones del país. Incluso en el interior de las mismas entidades gubernamentales se utilizan metodologías y procedimientos virtualmente diferentes según el objetivo de política que se quiera adelantar o de acuerdo con el programa que se quiera implementar.

Esto hace que para definir la estratificación socioeconómica de los predios rurales, para la definición de subsidios y otro tipo de propósitos asistenciales se utilicen las metodologías del Sintap y del DNP. Para las políticas del Incoder se utiliza una variedad de metodologías que se aplica dependiendo del

objetivo. Si es el caso de terrenos baldíos o de reserva y de extinción de dominio se aplican las metodologías propuestas en el documento técnico diseñado por el IICA y plasmadas en los acuerdos 202 y 203 de 2009. En cuanto a la asistencia técnica se aplican las resoluciones 1132 y 1133 de 2013, las cuales a su vez difieren dependiendo de los municipios o áreas geográficas donde se quieran implementar.

El debate se mantiene, como lo señalamos, desde la aparición de la Ley 135 de 1961 y después con la expedición de la Ley 140 de 1994.

Los interrogantes están vigentes, en términos de si la unidad de medida que se utiliza para definir la UAF es adecuada y garantiza el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos. Si los tamaños de los predios generan o no distorsiones que afectan tanto al pequeño propietario como a los grandes inversionistas. Y si las prohibiciones para la venta de baldíos y de predios adquiridos por subsidios otorgados por el Estado se han convertido en estímulos para generar compras y ventas fraudulentas que han contribuido a una mayor acumulación de UAF y a la monopolización de la tierra por grandes consorcios nacionales e internacionales.

Finalmente se podría afirmar que, más allá del desplazamiento forzado y la concentración de la tierra producidos por la acción del narcotráfico y de grupos ilegales, existe la otra forma de accionar de grupos “legales” que contravienen abiertamente la ley y que están en el proceso de apoderarse de inmensas extensiones de tierra en el país.

Es necesaria una nueva ley agraria que contemple la redefinición de las UAF; si no, este instrumento seguirá siendo el “rey de burlas” de habilidosos protagonistas y la base de inmensos negocios fraudulentos que en nada contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos colombianos.

Referencias

Alzate, M. C., Martínez, R. y Mutis, H. (1997). *A propósito de la “Evaluación sobre la metodología de estratificación socioeconómica de fincas y viviendas dispersas en la zona rural”*. Bogotá: s. d.

Castillo Sánchez, G. (DAPD). (2005). *Validación de la información catastral gráfica y alfanumérica utilizada para la*

realización de la estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales del Distrito Capital. Bogotá: s. d.

Congreso de la República, Colombia. Leyes 135 de 1961, 160 de 1994, 505 de 1999 y 607 de 2000.

Dama e Inpro Ltda. (1999). *Plan de desarrollo rural agropecuario y ambiental sostenible para Santa Fe de Bogotá D.C.* Bogotá.

Dane. (2008). *Encuesta Nacional Agropecuaria*.

DNP. (2000). *Manual metodológico para la determinación de la unidad agrícola familiar*. Bogotá: s. d.

Federación Nacional de Cafeteros. (1996). *Análisis metodológico sobre la estratificación socioeconómica para el sector rural*. Bogotá: s. d.

Gómez París, C. (1989). *Metodología actualmente utilizada para la determinación del tamaño de la UAF*. Bogotá: Incora.

Incora. (1976). *UAF: teoría y método*. Bogotá.

Incora. (1989). *Criterios de aproximación a la determinación de la UAF*. Bogotá: PNUD e Incora. Ministerio de Agricultura. (1991).

Metodología para determinar la unidad agrícola familiar (UAF). Bogotá: s. d.

Sarmiento Anzola, L. (1997). *Evaluación sobre la metodología de estratificación socioeconómica de fincas y viviendas dispersas en la zona rural*. Bogotá: s. d.

SDP y AAIIC. (2003). Estudio de cálculo de las unidades agrícolas familiares (UAF) de las siguientes tres áreas rurales del Distrito Capital: Zona Norte, Zona de la Cuenca Alta del Río Tunjuelo y Zona de Sumapaz, para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Bogotá.

SDP. (2009). Documento de soporte. Unidad de Planificación del Distrito Capital.

Urbina, N. (2001). *Ganado lechero*. Bogotá: s. d.