



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia en el contexto del desarrollo rural (1994-2010)

CÉSAR AUGUSTO VARGAS FIESCO

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia
Departamento de Producción Animal
Bogotá, Colombia

2015

Análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia en el contexto del desarrollo rural (1994-2010)

CÉSAR AUGUSTO VARGAS FIESCO

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Magister en Producción Animal

Director (a):

M.Sc., Ph.D (c) GONZALO TÉLLEZ IREGUI.

Línea de Investigación:

Mercadeo Agropecuario

Grupo de Investigación:

Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias GIGEP

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia
Departamento de Producción Animal
Bogotá, Colombia

2015

Dadas las circunstancias adecuadas, sin más base que los sueños, la determinación y la libertad de intentarlo, personas muy corrientes hacen constantemente cosas extraordinarias.

Dee Ward Hock.

Esta tesis está dedicada a mis padres y hermanos, a quienes agradezco por su infinito apoyo e incondicionalidad. Con ustedes he aprendido que la familia es el pilar fundamental del éxito y de la felicidad.

Agradecimientos

- A Dios, por ser el guía en la realización de este trabajo.
- Al profesor Gonzalo Téllez Iregui, director de la tesis, por sus enseñanzas, participación y aportes durante este proceso.
- A los integrantes del Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias GIGEP de la Universidad Nacional de Colombia, por contribuir en mi formación académica y profesional, y por las enriquecedoras sesiones en torno a este trabajo.
- A la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia y a la División de Posgrados de la Universidad Nacional de Colombia, por su colaboración durante la realización del programa académico.
- A mis seres queridos, colegas y amigos, por las conversaciones, reflexiones, consejos, palabras de motivación y de apoyo, aun en los momentos más necesarios.
- A las autoridades político-administrativas y a las organizaciones campesinas de orden departamental y municipal, por su disponibilidad de tiempo y colaboración en el trabajo de campo.
- A los parceleros entrevistados en Cabrera, Fuente de Oro, Montelíbano, Puerto Wilches, Rivera y San Benito Abad, por haber compartido generosamente sus conocimientos y experiencias que hicieron posible la realización de este trabajo.
- A las demás personas que contribuyeron en mi formación integral a lo largo de este proceso.

Para todos, ¡muchas gracias!

Resumen

Colombia ha tenido históricamente, el problema estructural de la concentración de la propiedad rural. En ese contexto, la Ley 160/1994 tuvo como propósito, realizar una reforma agraria mediante la institucionalidad del mercado. En ese contexto, teniendo en cuenta que desde su promulgación hasta el año 2010, hay un horizonte de tiempo importante, es necesario preguntarse, ¿de qué manera se ha implementado la política pública de reforma agraria? Se utilizó un enfoque metodológico social cualitativo, un diseño de muestreo no probabilístico y por conveniencia, mediante la selección de fuentes primarias definidas a partir de fuentes secundarias, y posteriormente se realizó un proceso de avalancha. Se utilizó el modelo de análisis de políticas públicas planteado por Knoepfel, Larrue y Varone, quienes postulan que el contenido y las características institucionales de una acción pública, son resultado de interacciones entre variables independientes de actores, recursos y reglas institucionales. Se caracterizaron y analizaron las variables dependientes, compuestas por planes de acción y actos de implementación. Posteriormente, se determinaron los déficits. Los resultados evidenciaron que los actores político-administrativos tuvieron poca articulación e integralidad, y el INCORA e INCODER, asumieron la ejecución de la política pública. Las instancias gubernamentales locales no se crearon en todo el país y tuvieron una operatividad limitada. Aumentó la concentración de la propiedad rural y así, los campesinos estuvieron marginados en el acceso a la propiedad rural, las comunidades indígenas, negras y afrodescendientes beneficiarias disminuyeron, los desplazados por la violencia beneficiarios tuvieron un incremento insuficiente con respecto a otros actores, y las ZRC se constituyeron, pero cayeron en el olvido. Los recursos canalizados estuvieron distribuidos de forma desigual, evidenciando limitaciones. Se identificaron reglas institucionales formales e informales determinantes en la política pública. Los planes de acción evidenciaron ser explícitos inicialmente y posteriormente extremadamente implícitos, diseñados para afectar mínimamente a los grupos objetivo, y para que los potenciales beneficiarios compitieran entre sí; presentaron un significativo grado de discriminación y tuvieron dos reestructuraciones en el APA. Los actos de implementación, estuvieron enmarcados por actos intermedios influyentes en la concreción de los mismos. Los mecanismos de negociación voluntaria y adquisición directa, se caracterizaron por tener una falta de concordancia, producto de fallas en su contenido institucional. La expropiación no se enmarcó en los Planes de Acción, y su

Resumen y Abstract

funcionalidad fue mínima. La extinción de dominio constituyó un mecanismo complejo y burocratizado, debido a un contenido sustantivo demasiado procedimental. La titulación colectiva, tuvo cierta concordancia, aunque con un reducido contenido sustantivo e institucional en el marco de la política pública. Los grupos indígenas tuvieron una concordancia inicial y en los últimos años, disminuyó su contenido institucional. Las ZRC tuvieron contenido sustantivo e institucional pero las prioridades gubernamentales contribuyeron a su minimización. Así, se evidenciaron una serie de déficits imprevistos que afectaron negativamente la política pública. En conclusión, hubo una mínima implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia durante el periodo de análisis (1994-2010), lo cual constituye uno de los principales problemas estructurales que impiden lograr un desarrollo rural en el país.

Palabras clave: Beneficiarios, propiedad rural, recursos, reglas institucionales, tierra.

Abstract

Historically, Colombia has had the structural problem of concentration of rural property. In this context, Law 160/1994 had as purpose to do an agrarian reform with a market institution. Since its promulgation until 2010 constitute an important waiting time in order to make the question: has had an agrarian reform public policy implementation? Social-qualitative methodology and non-probability sampling with convenience sampling of primary sources defined with secondary sources, and avalanche process, were used. The public policy analysis model of Knoepfel, Larrue and Varone was used. They postulate that contents and institutional characteristics of public action are the result of interaction between independent variables of actors, resources and institutional rules. Dependent variables composed of action plans and implementation acts were characterized and analyzed. Then, implementation deficit was specified. The results show that political actors had a lack of coordination and integration so INCORA-INCODER had to implement the public policy. Local governmental instances were not created around the country and they had a limited functionality. The concentration of rural property was increased so farmers were marginalized from rural property, indigenous and afro-descendants beneficiary groups were lower, beneficiary displaced population increased insufficiently but other groups were lesser, and farming reserved zones were created but later were forgotten. The characterized resources were unequally distributed and they had

limitations. Formal and informal institutional rules were identified and they were determinant in public policy. Action plans were initially explicit but then were extremely implicit, design in order to affect minimally target group and to create a competition between beneficiary groups; this plans had a significant discrimination grade and two APA restructuring. Implementation acts were intermedium acts that influenced its concretion. Voluntary negotiation and direct acquisition had a lack of concordance due to failures in the institutional content. Expropriation was not considered in action plans and had minimal functionality. Forfeiture was a complex and bureaucratized mechanism due to extremely procedural substantive content. Collective land property, has concordance but with a minimal substantive and institutional content in public policy context. Indigenous groups had an initial concordance but their institutional content was lower in the last years. ZRC had a substantive and institutional content but government priorities influenced in their minimization. The results show non-predicted implementation deficits that affected negatively the public policy. In conclusion, agrarian reform public policy implementation in Colombia during analysis period (1994-2010) was minimal and constitutes one of the main problems that prevent to assure a truly rural development in the country.

Keywords: Beneficiaries, rural property, resources, institutional rules, land.

Contenido

| | |
|--|--------------|
| RESUMEN | Pág. VIII |
| LISTA DE TABLAS | XV |
| LISTA DE ABREVIATURAS | XVI |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LITERATURA | 5 |
| 1.1. La implementación de las políticas públicas | 5 |
| 1.2. Marco conceptual de la reforma agraria | 8 |
| 1.3. Tipologías de Reforma Agraria en América Latina | 10 |
| 1.4. Antecedentes avances, política pública de reforma agraria en Colombia | 13 |
| 1.5. Política pública de reforma agraria en Colombia | 18 |
| 1.5.1. Constitución Política de Colombia | 18 |
| 1.5.2. Ley 160 de 1994 (Vigente a la actualidad) | 19 |
| 1.6. Conclusiones | 24 |
| 1.7. Bibliografía | 25 |
| CAPÍTULO 2. COMPONENTE METODOLÓGICO | 29 |
| 2.1. Tipo de análisis | 29 |
| 2.2. Modelo de análisis de políticas públicas | 29 |
| 2.2.1. Ciclo de la política pública | 30 |
| 2.3. Análisis de la etapa de Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del desarrollo rural (1994-2010) | 31 |
| 2.3.1. Identificación de Variables Independientes | 31 |
| 2.3.1.1. Identificación de actores | 31 |
| a. Autoridades político-administrativas | 32 |
| b. grupos objetivo | 33 |
| c. beneficiarios finales | 34 |
| 2.3.1.2. Identificación de recursos | 34 |
| 2.3.1.2.1. Derecho | 35 |
| 2.3.1.2.2. Personal | 35 |
| 2.3.1.2.3. Dinero | 36 |
| 2.3.1.2.4. Información | 36 |
| 2.3.1.2.5. Organización | 37 |
| 2.3.1.2.6. Consenso | 37 |
| 2.3.1.2.7. Tiempo | 38 |
| 2.3.1.2.8. Infraestructura | 38 |
| 2.3.1.2.9. Apoyo político | 39 |
| 2.3.1.2.10. Fuerza | 39 |
| 2.3.1.3. Identificación de reglas institucionales | 40 |
| 2.3.2. Caracterización y análisis de Variables dependientes (productos). | 40 |
| 2.3.2.1. Planes de Acción (PA). | 40 |
| 2.3.2.2. Actos de implementación | 42 |
| 2.3.3. Identificación del déficit de implementación | 43 |

| | |
|--|------------|
| 2.4. Marco geográfico y selección de la muestra | 44 |
| 2.5. Temporalidad | 44 |
| 2.6. Recolección de información | 45 |
| 2.7. Análisis de la información | 46 |
| 2.8. Conclusiones | 46 |
| 2.9. Bibliografía | 47 |
| CAPÍTULO 3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES | 49 |
| 3.1. Identificación de actores político-administrativos | 49 |
| 3.1.1. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural | 49 |
| SUBSISTEMA 1. Adquisición y Adjudicación de Tierras | 50 |
| SUBSISTEMA 2. Organización, capacitación campesina e indígena | 54 |
| SUBSISTEMA 3. Servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social | 58 |
| SUBSISTEMA 4. Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos | 62 |
| SUBSISTEMA 5. Mercadeo, acopio, procesamiento y fomento agroindustrial | 65 |
| SUBSISTEMA 6. Financiación | 68 |
| 3.1.2. Comité departamental de desarrollo rural y reforma agraria | 75 |
| 3.1.3. Gobernaciones departamentales – secretarías de agricultura | 77 |
| 3.1.4. Consejo Municipal de Desarrollo Rural-CMDR | 80 |
| 3.1.5. Comité Municipal de Reforma Agraria | 82 |
| 3.1.6. Alcaldías municipales | 83 |
| 3.2. Identificación de grupos objetivo - propietarios de la tierra | 86 |
| 3.3. Identificación de beneficiarios de la política pública de reforma agraria | 90 |
| 3.3.1. Población campesina | 90 |
| 3.3.2. Comunidades indígenas | 95 |
| 3.3.3. Comunidades negras y afrodescendientes | 97 |
| 3.3.4. Grupos poblacionales programas especiales de tierras | 99 |
| 3.3.4.1. Población Desplazada por la Violencia | 100 |
| 3.3.5. Población de zonas de reserva campesina-ZRC | 102 |
| 3.4. Conclusiones | 105 |
| 3.5. Bibliografía | 106 |
| CAPÍTULO 4. IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS | 125 |
| 4.1. Derecho (Recurso jurídico) | 125 |
| 4.2. Personal (Recurso humano) | 129 |
| 4.3. Dinero (Recurso económico) | 132 |
| 4.4. Información (Recurso cognitivo) | 140 |
| 4.5. Organización (Recurso relacional) | 144 |
| 4.6. Apoyo político (Recurso mayoría) y Consenso (Recurso confianza) | 148 |
| 4.7. Tiempo (Recurso cronológico) | 151 |
| 4.8. Infraestructura (Recurso patrimonial) | 153 |
| 4.9. Fuerza (Recurso violencia) | 154 |
| 4.10. Conclusiones | 158 |
| 4.11. Bibliografía | 160 |
| CAPÍTULO 5. IDENTIFICACIÓN DE REGLAS INSTITUCIONALES | 168 |
| 5.1. Reglas institucionales formales | 168 |
| 5.1.1. Ley 160 de 1994 | 168 |

| | |
|--|-----|
| 5.1.2. Normas Reglamentarias | 169 |
| 5.1.3. Reglas Institucionales sobrevinientes que afectaron la implementación de la Política Pública | 176 |
| 5.2. Reglas institucionales informales | 181 |
| 5.2.1. Politización y clientelismo | 181 |
| 5.2.2. Corrupción | 186 |
| 5.2.3. Reglas Institucionales por fenómenos de Violencia y Narcotráfico | 188 |
| 5.2.4. Discriminación sistemática en implementación de la Ley 160 de 1994 | 193 |
| 5.2.4.1. Titulación de Baldíos | 193 |
| 5.2.4.2. Beneficio a población considerada desplazada por la violencia | 195 |
| 5.2.5. Comportamiento no previsto en los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria | 197 |
| 5.2.5.1. Percepción de abandono del Estado y de inoperancia de la Institucionalidad formal. | 198 |
| 5.2.5.2. Selección de beneficiarios que no cumplieran los requisitos planteados por la Ley 160 de 1994 | 202 |
| 5.2.5.3. Venta de Predios y Violación de la Condición Resolutoria | 204 |
| 5.2.5.4. Fallas en la adjudicación de predios en común y proindiviso | 209 |
| 5.2.6. Comportamiento no previsto de los Propietarios de la Tierra | 212 |
| 5.3. Conclusiones | 215 |
| 5.4. Bibliografía | 217 |

CAPÍTULO 6. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DEPENDIENTES

| | |
|--|-----|
| 6.1. Planes de Acción-PA | 221 |
| 6.1.1. Caracterización de los PA | 221 |
| 6.1.1.1. Planes de Acción – INCORA | 221 |
| 6.1.1.2. Planes de Acción – INCODER | 223 |
| 6.1.1.3. Planes de Desarrollo Departamentales | 226 |
| 6.1.1.4. Planes de Desarrollo Municipales | 229 |
| 6.1.1.5. Otros Planes de Acción | 232 |
| 6.1.2. Análisis de los Planes de Acción | 233 |
| Planes de acción explícitos o implícitos | 233 |
| Grado de apertura, PA abiertos o cerrados | 234 |
| Grado de discriminación. PA embudo vs PA regadera | 235 |
| PA con mayor o menor (re) estructuración del APA | 237 |
| 6.2. Actos de Implementación | 238 |
| 6.2.1. Caracterización de los Actos de Implementación | 238 |
| 6.2.1.1. Informes de Gestión INCORA | 238 |
| 6.2.1.2. Informes de Gestión INCODER | 246 |
| 6.2.1.3. Actos de Implementación en el periodo de análisis (1994-2010) | 258 |
| 6.2.2. Análisis de los Actos de Implementación | 260 |
| Actos intermedios y finales | 260 |
| Perímetro de los Actos de Implementación finales (= existencia) | 270 |
| Outputs con mayor o menor contenido institucional | 277 |
| 6.3. Conclusiones | 281 |
| 6.4. Bibliografía | 283 |

CAPÍTULO 7. IDENTIFICACIÓN DE DÉFICITS DE IMPLEMENTACIÓN

| | |
|---------------------------------|-----|
| 7.1. ACTORES | 289 |
| 7.1.1. Político Administrativos | 289 |
| 7.1.2. Beneficiarios | 289 |

| | |
|---|------------|
| 7.1.3. Grupos Objetivo | 292 |
| 7.2. RECURSOS | 293 |
| 7.2.1. Derecho | 293 |
| 7.2.2. Personal | 294 |
| 7.2.3. Dinero | 294 |
| 7.2.4. Información | 295 |
| 7.2.5. Organización | 295 |
| 7.2.6. Apoyo Político y Consenso | 296 |
| 7.2.7. Tiempo | 296 |
| 7.2.8. Infraestructura | 297 |
| 7.2.9. Fuerza | 297 |
| 7.3. REGLAS INSTITUCIONALES | 297 |
| 7.3.1. Formales | 297 |
| 7.3.2. Informales | 299 |
| 7.4. PLANES DE ACCIÓN | 300 |
| 7.5. ACTOS DE IMPLEMENTACIÓN | 302 |
| 7.6. Conclusiones | 305 |
| 7.7. Bibliografía | 306 |
| CAPÍTULO 8. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA | 310 |
| 8.1. VARIABLES INDEPENDIENTES O EXPLICATIVAS | 310 |
| 8.2. VARIABLES DEPENDIENTES | 318 |
| 8.3. CONCLUSIONES | 324 |
| 8.4. RECOMENDACIONES | 330 |
| ANEXOS | 331 |
| Anexo A. Esquematización del modelo de análisis de políticas públicas planteado por Knoepfel, Larrue y Varone | 331 |
| Anexo B. Guion de entrevistas | 332 |
| Anexo C. Nivel directivo y estructura del INCORA e INCODER | 340 |
| Anexo D. Información del Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural al año 2013. | 342 |
| Anexo E. Planes de Acción | 343 |

Lista de Tablas

| | | Pág. |
|-----------------|---|------|
| Tabla 1. | Distribución de las Oficinas de Enlace Territorial | 52 |
| Tabla 2. | Participación Porcentual del Total de Créditos para pequeños, medianos y grandes productores. Colombia, 1994-2003 | 70 |
| Tabla 3. | Títulos otorgados y legalizados en predios adquiridos Fondo Nacional Agrario y negociación voluntaria campesinos entre 1995 y 2002 | 95 |
| Tabla 4. | Presupuesto de inversión del INCODER | 133 |
| Tabla 5. | Distribución de Grupos Técnicos Territoriales (GTT) y Grupos Integrales con Énfasis en Pesca (GIEP) según Oficina de Enlace Territorial (OET) | 153 |

Lista de abreviaturas

| Abreviatura | Término |
|--------------------|---|
| ACVC | Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra |
| ANUC | Asociación Nacional de Usuarios Campesinos |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CMDR | Consejo Municipal de Desarrollo Rural |
| CODHES | Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento |
| CORPOICA | Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria |
| DAFP | Departamento Administrativo de la Función Pública |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DNE | Dirección Nacional de Estupefacientes |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| EOT | Esquema de Ordenamiento Territorial |
| ESAP | Escuela Superior de Administración Pública |
| FAO | Food and Agriculture Organization |
| FCM | Federación Colombiana de Municipios |
| FINAGRO | Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario |
| FINDETER | Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. |
| Fondo DRI | Fondo de Cofinanciación para la inversión Rural |
| ICA | Instituto Colombiano Agropecuario |

Contenido

| | |
|--------------|--|
| IDEMA | Instituto de Mercadeo Agropecuario |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura |
| ILSA | Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo |
| INAT | Instituto Nacional de Adecuación de Tierras |
| INCODER | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural |
| INCORA | Instituto Colombiano de Reforma Agraria |
| INPA | Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura |
| MADR | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| OAP | Observatorio de Alianzas Productivas |
| ONGs | Organizaciones No Gubernamentales |
| PBOT | Plan Básico de Ordenamiento Territorial |
| PNR | Plan Nacional de Rehabilitación |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POT | Plan de Ordenamiento Territorial |
| PRAN | Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| SINPEAGRICUN | Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca |
| SNC | Sistema Nacional de Cofinanciación |
| SNRA | Sistema Nacional de Reforma Agraria |
| UMATA | Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria |
| ZRC | Zona de Reserva Campesina |

Introducción

La reforma agraria es entendida como un vasto y articulado proceso de transformación en la apropiación y distribución de la tierra, en la gestión económica, en las relaciones sociales, en el sistema de poder y en el conjunto de elementos que determinan en última instancia el desarrollo rural (García, 1985). Colombia se ha caracterizado por poseer una extrema desigualdad en la distribución del acceso a la tierra y una grave ambigüedad sobre quien debería controlar y quien realmente controla los derechos de la propiedad rural en el país (Berry, 2002).

La dualidad en la estructura de la propiedad rural, sostenida por instituciones altamente débiles e inoperantes, tuvo su inicio a partir de las concesiones de tierras otorgadas por favores militares en las guerras civiles del siglo XIX, de los incentivos fiscales agrícolas que permitieron la compra de tierras por evasores de rentas no agrícolas, y por causa de la histórica expulsión violenta de los pobladores rurales en el país (Rojas, 2006).

Dicha problemática, ha tenido implicaciones importantes de tipo económico y social, entre las cuales se pueden mencionar, las oleadas de violencia que han recorrido periódicamente al país durante el siglo XX y parte del siglo XXI, la influencia del narcotráfico en la crisis agraria en las tres últimas décadas, la debilidad de las instituciones responsables de la gestión del desarrollo del campo, entre otras (Berry, 2002; Fajardo, 1999).

En los primeros años de los noventa, el problema agrario en Colombia, se vio acentuado por diversas dificultades que han prevalecido en el país. Entre muchos factores, se pueden destacar, la violencia en el sector rural influenciada por el incremento en el

número y tipo de grupos armados al margen de la Ley, la crisis en el sector agrícola de 1993, causada por dificultades de algunos sectores para ajustarse a las nuevas políticas macroeconómicas y sectoriales de tipo neoliberal, la prolongada sequía iniciada a mediados del 91, la caída en los precios internacionales tanto de productos exportables como de los productos importables, el desmantelamiento de las entidades promotoras de desarrollo social y la crisis de entidades como la Caja Agraria (Berry, 2002; Fajardo, 1999).

En ese contexto, para dar cumplimiento al Mandato Constitucional de 1991, se expidió la Ley 160 de 1994 (vigente a la actualidad), con el fin de materializar la política pública de reforma agraria bajo la institucionalidad del mercado. Con lo anterior, se dinamizaría la redistribución de la propiedad rural mediante la figura del mercado de tierras con regulación del INCORA (posteriormente INCODER), obedeciendo al cambio de modelo de desarrollo económico adoptado por el país en el marco de la apertura económica. El énfasis institucional de la Ley se centraría en la negociación directa de predios entre los propietarios y la población rural. Adicionalmente, la Ley contempló también procesos de titulación de baldíos, expropiación y extinción de dominio de la propiedad rural (Balcázar et al., 2001).

Bajo ese panorama, teniendo en cuenta que la promulgación de la Ley 160 de 1994, daría inicio a la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, y que, desde ese momento hasta el año 2010, constituye un horizonte de tiempo importante, se hace necesario realizar las siguientes preguntas: ¿La implementación de la política pública de reforma agraria, solucionó el problema de la concentración de la propiedad rural y la falta de acceso a la misma en Colombia?, ¿Hubo en realidad, una implementación eficaz de la política pública de reforma agraria?, ¿Qué actores públicos y privados, recursos y reglas institucionales, participaron en la etapa de implementación de la política pública de Reforma Agraria?, ¿La población rural afectada por el problema, ha participado activamente en la implementación de la política pública de reforma agraria?, ¿Qué relación hay entre el fundamento teórico de la Política Pública de Reforma Agraria y la puesta en marcha o implementación de la misma?

Bibliografía

Balcázar, A., López, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. En: CEPAL SERIE Desarrollo Productivo, No. 109, pp. 9, 17-18.

Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? En: Revista de Economía Institucional, Vol. 4, No. 6, pp. 24-27.

Fajardo, D. (1999). Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: América Latina, Hoy, No. 23, pp. 45-46

García, A. (1985). Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina. San José, Costa Rica. p. 1.

Rojas, M. (2006). Política de tierras, reforma agraria y reconstrucción del territorio rural en Colombia. En F. Eguren (Ed.), Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina, p. 53.

CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión expuesta a continuación, fue considerada en razón de su importancia para la contextualización y elaboración del análisis de la política pública de reforma agraria en Colombia. En ese sentido, se incluyó el marco conceptual de la implementación de las políticas públicas y específicamente de la reforma agraria, posteriormente se revisó su clasificación en el contexto latinoamericano, y finalmente, se mencionaron los antecedentes históricos y la vigencia de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia.

1.1. La implementación de las políticas públicas

Se define la implementación como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. Esta etapa es fundamental porque la política pública vista casi exclusivamente de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad “palpable” (Knoepfel et al., 2008; Roth, 2006). Asimismo, la implementación puede ser definida como el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública (Basu, 1997 citado por Lahera, 2005).

La implementación de políticas públicas es relativamente una nueva área de análisis. El proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área de estudio desatendida hasta los años setenta. Un buen número de autores consideraban el estudio de la implementación de las políticas, como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos (Revuelta, 2007). De esta forma, el punto de inicio en los estudios de la implementación, se dio cuando se empezó a observar que si bien, habían políticas basadas en aparentes buenas ideas, éstas encontraron dificultades durante su aplicación práctica (Pressman & Wildavsky, 1984).

Uno de los estudios importantes de implementación de las políticas públicas, fue el realizado por Pressman y Wildavsky a través del proyecto Oakland (1966-1970). Este proyecto tuvo como propósito, dinamizar la economía y proveer empleos a las personas

de la región, mediante la inversión y construcción de obras públicas y el financiamiento de las empresas privadas. Sin embargo, en tres años de ejecución, se canalizaron el 17% de los recursos, y se otorgaron un mínimo número de empleos (Aguilar, 1993; Pressman & Wildavsky, 1984).

Es así que, el estudio de la implementación constituye una nueva dimensión en el análisis de las políticas públicas. Ofrece al estudioso y al responsable de las políticas un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos (Van Meter & Van Horn, 1975).

La etapa de implementación comienza después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas, lo cual se da luego de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (Van Meter & Van Horn, 1975). De forma más específica, la implementación de las políticas públicas comienza con la aprobación de la ley; después pasa por la producción de resultados (es decir, de decisiones) por parte de las instancias encargadas de la implementación, por el acatamiento de los grupos objetivo a esas decisiones, por los impactos reales de los resultados tanto los deseados como los no deseados, por los impactos percibidos de las decisiones de la instancia y, finalmente, por las revisiones importantes, efectivas o tentativas a las que se someta la ley (Sabatier & Mazmanian, 1981).

Las decisiones y acciones promulgadas a nivel legislativo, son llevadas a cabo por actores públicos y privados que pertenecen al Sistema Administrativo de la Implementación¹, enmarcadas por la Estructura de los Programas a implementar², que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:

1. la constitución de una «red de acción pública» que estructure los contactos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios,
2. la concepción de una «estrategia de implementación» bajo la forma de *planes de acción*.

¹ Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA)

² Programa de actuación Político-Administrativo (PPA)

3. las decisiones y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos-objetivo (*outputs*: productos y/o prestaciones administrativas) (Knoepfel et al., 2008).

En este proceso, se presentan interacciones entre actores públicos y privados, los cuales acostumbran a generar negociaciones en las que ocasionalmente, organizaciones no gubernamentales o grupos de presión sectoriales son los intermediarios de los intereses y posiciones de los actores sociales. Bardach, 1977, citado por Knoepfel et al., 2008, propone el concepto de "Implementation game" en el cual se da un juego de actores que quieren modificar las reglas de juego mientras otros, quieren abstenerse y restringirse a ellas, de manera que están inmersos en un proceso competitivo para adquirir recursos y para definir, y redefinir las reglas del juego a lo largo del mismo. El proceso de implementación, se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos causantes del problema (*outputs*) (Knoepfel et al., 2008).

Según Sabatier y Mazmanian, algunas de las condiciones mínimas, para que una política pública sea bien implementada, son las siguientes:

1. Si la legislación u otras directrices legales establecen objetivos claros y consistentes -o si, por lo menos, aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas.
2. Si la legislación incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos, y si otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.
3. Si la legislación estructura el proceso de implementación de manera tal que maximice la posibilidad de que los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado.
4. Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y si están comprometidos a lograr las metas normativas.
5. Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (O bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o, por lo menos, se mantienen neutrales.

6. Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socioeconómicas tan importantes que debiliten la teoría casual o el apoyo político en que la ley se basa (Sabatier & Mazmanian, 1981).

Para Rein y Rabinovitz, los actores que participan en la etapa de implementación de las políticas públicas, deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia. Estos tres imperativos operan conjuntamente en la transformación de la política que se está implementando (Rein & Rabinovitz, 1978).

Asimismo, los estudios de implementación requieren del entendimiento de secuencias simples o de eventos que dependen de cadenas complejas de interacciones recíprocas, por lo que separar el proyecto político (fase de programación) de la implementación es fatal, y deben ser abordados como una correspondencia cercana entre las dos etapas (Pressman & Wildavsky, 1984).

1.2. Marco conceptual de la reforma agraria

De forma general, se muestra la conceptualización de la reforma agraria planteada en algunos escenarios académicos y legislativos, los cuales constituyeron el punto de partida para los estudios referentes, tanto en la definición como en la clasificación de las reformas agrarias a nivel mundial y en el caso específico de América Latina.

De acuerdo a la definición de Myrdal, citado por Volio (1969), en el Discurso de Apertura de la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria de 1966, ésta puede definirse como “una organización planificada, legal e institucional de las relaciones entre el hombre y la tierra”.

De forma más amplia, García (1967a), conceptualizó a la reforma agraria como “una estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional, por medio de un repertorio de factores: la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político; la formación de un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al

marco real de los recursos y de los objetivos estratégicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas y la articulación de este gigantesco proceso de cambio a una estrategia general de desarrollo de la sociedad latinoamericana. Cualquier otro enfoque, fragmentario o parcial, no haría sino desdibujar o posponer la reforma agraria, conduciendo a su inexorable frustración y, en consecuencia, a la frustración radial del desarrollo latinoamericano”.

En Perú, el Decreto-Ley 17716 de 1969, definió a la reforma agraria como “un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la Nación, mediante la creación de un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario, elevando y asegurando los ingresos de los campesinos para que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad”.

En el marco de las políticas de reforma agraria en Chile impulsadas por Frei Montalva y Salvador Allende en los sesenta e inicios de los setenta, se consideró a la reforma agraria como “una reorganización del espacio rural impulsada por el Estado, en el cual se intenta mejorar la productividad de los predios e impulsar el desarrollo social de los campesinos a través de la entrega de tierras a estos” (Mesina, 2011).

De acuerdo al concepto publicado por la ONU-FAO-ILO en 1970, la reforma agraria es entendida como “el conjunto de actividades llevadas a cabo por el Estado a través de un conjunto de instituciones, las cuales tienen como objeto a transformar:

- 1) la distribución de tierras entre las respectivas explotaciones;
- 2) los sistemas de la tenencia de la tierra;
- 3) las formas de economía agraria y del uso de la tierra;
- 4) las condiciones de vida de la población campesina” (Skoczek, 1978).

La Ley de Reforma Agraria de Honduras de 1980, propone que “la Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario” (Goud, 1986).

Asimismo, para Barahona (1980), la Reforma Agraria es aquel proceso político-social, drástico y masivo, dirigido y ejecutado por el Estado y apoyado por la sociedad civil, con el objeto de transformar radicalmente las estructuras económicas, sociales, jurídicas y políticas del agro, mediante la redistribución de los recursos productivos (tierra y agua) y consecuentemente, del ingreso y del poder político, a fin de elevar el nivel social de la población rural e incorporarla, participando plenamente en la comunidad nacional, mejorando los niveles de producción y productividad agropecuaria-forestales.

1.3. Tipologías de Reforma Agraria en América Latina

Diferentes autores han analizado a la reforma agraria desde diferentes enfoques y tipologías. La siguiente información explicará algunos tipos de reforma agraria que se han categorizado históricamente, y de qué manera el país se encuentra inmerso en cada clasificación explicada.

Para empezar, según la conceptualización de la ONU-FAO-ILO de 1970, se puede hablar por un lado, de *reformas agrarias de tipo radical*, cuando su resultado es la eliminación del fenómeno de concentración de las explotaciones de la tierra; la liquidación de las pequeñas explotaciones que no aseguren a las familias usuarias ni los medios suficientes para su manutención ni un completo empleo; así como la regulación de los sistemas de la tenencia de la tierra a través de la adjudicación de títulos de propiedad a los que trabajan la tierra. Por otro lado, se habla de *reforma agraria limitada*, cuando ésta centra su atención sobre la problemática de la modernización de la agricultura y deja al margen el tratamiento de la cuestión de la transformación de las relaciones agrarias (Skoczek, 1978).

De acuerdo a la clasificación de Flores, citado por García (1967b), se pueden distinguir tres tipos de reforma agraria:

1) *Reformas agrarias para países altamente industrializados*, en los que el sector industrializado financia la reforma dentro del marco de las políticas de desarrollo de las regiones atrasadas; o en los que la reforma se considera como un método político impuesto por una potencia victoriosa y enderezado a desarticular o desmontar el antiguo y monolítico sistema de poder.

2) *Reformas agrarias para países que tienen acceso al ahorro, los subsidios o la ayuda exterior.* Se incluyen dentro de esta categoría los países subdesarrollados que no tienen grandes problemas de balanza de pagos, ni de recursos presupuestales de financiamiento ni de presión campesina sobre la tierra.

3) *Reformas agrarias para países subdesarrollados que sufren una grave escasez de capital,* como en los casos de México, Bolivia y la mayor parte de los países hispanoamericanos.

Los sociólogos Oscar Delgado y Jorge Martínez Ríos han diseñado ciertas tipologías de reforma agraria de acuerdo a los grados de apertura de acceso a la propiedad de la tierra o de acuerdo a la naturaleza del conflicto y las modificaciones de las relaciones tradicionales de poder (García, 1967b). De lo anterior, Delgado establece un cuadro de tres tipos:

1) *Transformación agraria.* Comprende tanto la revolución agraria (Cuba), como la reforma agraria (México y Bolivia).

2) *Cambios parciales.* Se articulan con las políticas de colonización-parcelación (Venezuela y Chile).

3) *Conservadurismo agrario.* Dividido en colonización y parcelación insignificantes (caso colombiano), colonización histórica y conservación rígida de la estructura agraria y tradicional. Éstos se caracterizan por una situación idealmente estática en políticas agrarias, en el sentido de mantener el statu quo en las relaciones sociales agrarias (García, 1973).

Martínez Ríos, diferencia dos grandes categorías, suponiendo que las reformas agrarias pueden originarse en acciones conflictivas y no conflictivas:

1) reformas agrarias originadas en acciones revolucionarias violentas y que "han cambiado realmente la estructura social y originado nuevas formas de organización agraria, enfrentándose estratos y clases sociales por medio del conflicto y emergiendo de ese enfrentamiento nuevas formas de relaciones sociales señaladas como más justas"; y

2) reformas que buscan una solución a los problemas de estructura y organización agrarias dentro de marcos consensuales, por medio de acciones no conflictivas, sin enfrentamiento de estratos y clases, si bien queriendo obtener "nuevas formas de relación social señaladas como más justas". No obstante, aun las reformas agrarias obtenidas por consenso, exigen una cierta confrontación de fuerzas sociales y una capacidad de alterar políticamente el sistema tradicional de poder: no expresan, en

suma, una eliminación del conflicto, sino un método de enfrentarlo institucionalmente (García, 1967b).

García tiene en cuenta una tipología dialéctica para clasificar las reformas agrarias en América Latina, la cual consiste en enfocar, analizar y valorar como procesos históricos, midiendo su profundidad en términos de capacidad de modificar radicalmente los diversos tipos de estructura latifundista mediante la alteración, parcial o total de las relaciones de poder y de las normas institucionales que las expresan y en función de ciertos objetivos estratégicos o proyectos de vida (García, 1969). Desde esta perspectiva, la reforma agraria puede ser vista dentro de tres categorías históricas:

Reformas agrarias estructurales. Integran un proceso nacional y global de transformaciones revolucionarias liderado por un nuevo elenco de fuerzas sociales que toman la iniciativa de la conducción política y fundamentada en la modificación radical de las relaciones de poder y de las normas institucionales que las articulan y sustentan. Un ejemplo aproximado de este tipo de reformas, está dado por Cuba.

Reformas agrarias convencionales. Forman parte de una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales, entre conservadores, reformistas y revolucionarios, los cuales buscan modificar el funcionamiento de la estructura latifundista sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional.

Reformas agrarias marginales o contrarreformas agrarias. No apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas, sino a la preservación histórica de dicha estructura mediante el apoyo político e institucional, y usando mecanismos judiciales y administrativos en aras de la conservación del status quo del latifundio (García, 1973). Ejemplo de este modelo, están dados por Colombia, Ecuador, Perú, Nicaragua, Honduras, Chile (antes de 1964) y Venezuela.

Dentro de las reformas agrarias marginales, las clases terratenientes o las burguesías de carácter señorial toman iniciativas que desvían la presión campesina sobre la tierra a las áreas periféricas de colonización, desatan presiones sobre el Estado a fin de inducirlo a la inversión en obras de infraestructura o a la compra de tierras conmocionadas por el conflicto social o localizadas en áreas de subversión campesina (García, 1969).

En Colombia, se ha dado un modelo de reforma agraria marginal, en el cual las acciones han estado orientadas a la consolidación del status quo, la preservación de la tendencia a la sobrevaluación comercial de la tierra y la promoción de cualquier tipo de inversión

pública que suponga una subvención estatal a la estructura latifundista (García, 1969), lo cual ha ido de la mano con una negociación exclusiva entre sectores políticos de las clases dominantes por medio de sistema de partidos de la sociedad tradicional y su control hegemónico sobre los aparatos representativos y operacionales del Estado (García, 1973).

1.4. Antecedentes y avances en la política pública de reforma agraria en Colombia

A continuación se expone un contexto histórico de la legislación que precedió a la Política Pública de Reforma Agraria vigente en el país.

Ley 200 de 1936

En el contexto de las luchas campesinas dadas a inicios del siglo XX, sumado al inconformismo e imposibilidad de la población rural para acceder al campo, se empezaron a fijar políticas a nivel nacional para subsanar el problema agrario en Colombia. La Ley 200 de 1936 expedida bajo el gobierno de López Pumarejo buscó la creación de un nuevo orden, mediante el uso de herramientas legales para sancionar la falta de utilización productiva de los suelos y para clarificar los derechos de propiedad y posesión sobre predios baldíos, legalizando así la situación de los colonos. De esta manera, se buscó expropiar terrenos ociosos y clarificar los derechos de propiedad a colonos y arrendatarios lo cual conllevaría a una transformación en las relaciones hacendatarias (Bernal, 2009).

Sin embargo, la Ley 200 contribuyó en muy poco a frenar la apropiación de tierras públicas en las zonas de frontera y en afrontar las tensiones entre colonizadores, empresarios y campesinos; éstas seguirían siendo una causa esencial del conflicto social en el campo colombiano. Se fortaleció la posición de los grandes propietarios agrícolas, al facilitar la reclamación de tierras que consideraban suyas, y anuló el argumento de que esas tierras eran de dominio público. La ley fue cuestionada porque fortaleció la propiedad privada y no logró su redistribución, pues el Estado legalizó tierras con tradición de dominio sin que se lograra una explotación adecuada de las mismas estimulando, por el contrario, la ganadería extensiva en detrimento del desarrollo de la agricultura y el consecuente desalojo de aparceros y colonos (Balcázar et al., 2001).

Ley 135 de 1961

La década de los años 60 fue época de grandes transformaciones a nivel mundial y a nivel latinoamericano. En Colombia, hay un agudizamiento de la crisis en el campo, lo cual deriva en movimientos y movilizaciones del campesinado en busca de tierras en el país (Cruz, 2000). Bajo un contexto político y social complejo, se promulgó por primera vez (no sin oposición de algunos latifundistas en el Congreso de la República), la reforma social agraria en Colombia mediante la expedición de la Ley 135 de 1961.

Con lo anterior, se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA³, como organismo encargado de la ejecución de esta política pública. El Instituto debía disponer lo relativo a la constitución de reservas y el adelantamiento de los programas de colonización así como el saneamiento de la propiedad privada (Bernal, 2009). Los tres lineamientos fundamentales de esta Ley fueron: dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios sociales básicos (Balcázar et al., 2001). Con lo anterior, se buscó convertir a los trabajadores, aparceros y arrendatarios, en propietarios autónomos de tierra para así, lograr una transformación de la estructura de distribución de la propiedad privada rural en Colombia (Hirschman, 1973 citado por Benítez, 2005).

Ley 1 de 1968 o Ley de arrendatarios y aparceros

Aunque la Ley 135 de 1961 determinaba la conversión de los pequeños arrendatarios y aparceros en propietarios de las porciones de tierra por ellos trabajadas, no existía un mecanismo que hiciera realidad esta disposición (Balcázar et al., 2001). Para solucionar el problema de la clasificación de la tierra, nació la Ley 1ª de 1968, y se estableció la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual permitiría determinar la cantidad de tierra que debía recibir cada beneficiario de la reforma agraria (Heshusius, 2005).

Asimismo, la Ley 1 estableció que las fincas explotadas bajo la modalidad de arrendamiento y aparcería eran susceptibles de afectación por el INCORA. No obstante, esta modificación de la política produjo un efecto no previsto: una masiva expulsión de

³ Incora: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, creado por la Ley 135 de 1961, suprimido por el Decreto 1300 de 2003, mediante el cual se crea el Incoder, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural vigente a la actualidad.

arrendatarios y aparceros por parte de los terratenientes quienes buscaron prevenir las potenciales amenazas de expropiación (Vargas, 1999).

De esta forma, según estadísticas del INCORA, entre 1962 y 1967 ingresaron al Fondo Nacional Agrario 357.861 hectáreas, de las cuales el 25% correspondieron a compras por parte del Instituto, el 72.4% a cesiones y apenas un 1.6% a expropiaciones (Balcázar et al., 2001).

Asimismo, se considera que hubo un estancamiento en el proceso de redistribución de la propiedad rural, ya que, de más de 71.000 aparceros inscritos en 1968, los cuales aspiraban a 514.000 hectáreas, apenas se adquirió el 20% de las tierras, que benefició únicamente al 12% de los aspirantes (Balcázar et al., 2001). Entre 1962 y finales de 1969, el INCORA asignó el 97.2% de las tierras que tenía para redistribución, a familias individuales y el 2,8% restante a cooperativas y grupos comunales de trabajo (Vargas, 1999).

En el periodo 1962 a 1972, se adjudicaron únicamente 157.847 hectáreas (Benítez, 2005), y se beneficiaron por concepto de redistribución de la propiedad rural, 33.992 familias (Balcázar et al., 2001).

La intensificación de la reforma agraria, vista más por la expectativa de cambio generalizado de la época, y en menor medida, de los resultados obtenidos por las leyes promulgadas, trajo consigo nuevos procesos y conflictos: los latifundistas entorpecieron la labor del INCORA, lo cual condujo a obtener leves logros en la inoperante redistribución de la propiedad. Como consecuencia, la población rural respondió mediante la invasión de tierras en diversos territorios del país. Todo lo anterior, conllevaría a que la reforma agraria resultara inocua (Machado, 1984 y Binswanger et al., 1993, citado por Fajardo, 2002a), de manera que entró en un período de estancamiento en años posteriores (Balcázar et al., 2001; Heshusius, 2005).

Acuerdo de Chicoral

Una vez realizada en Roma la Conferencia Mundial sobre reforma agraria en 1970, la cual pretendía realizar una evaluación global de las políticas llevadas a cabo por los países en la década anterior, la estrategia de reforma agraria pasó a un segundo plano dentro de las prioridades de este operador internacional del desarrollo agrario. Como consecuencia, la estrategia prioritaria en el sector agropecuario para el decenio del setenta en el país, se enfocó en los Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) orientados a modernizar las economías campesinas (Vargas, 1999). Bajo este contexto,

en Colombia se adoptó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el cual operó junto con el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (Albán, 2011).

De forma simultánea, los gobiernos de la época empezaron a considerar la organización campesina como subversiva y se tomó todo tipo de medidas para restar influencia a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-ANUC. La élite rural ejerció presión en contra de la reforma agraria y en 1972, bajo el gobierno conservador de Misael Pastrana (1970-1974), quien convocó a las fuerzas políticas, ganaderos, arroceros, bananeros y a los latifundistas, emprendieron formalmente una contrarreforma agraria mediante la expedición del “Pacto de Chicoral” con la Ley 4 de 1973, terminando así, la incipiente reforma lograda en años anteriores (Albán, 2011; Díaz, 2002; FIAN, 2003).

La Ley 4 de 1973 estableció la renta presuntiva como pago de impuestos al Estado, además de una serie de factores para la calificación de los predios, entre ellos, la fijación de unos mínimos de productividad como castigo económico para aquellos propietarios considerados ineficientes, y suspendieron los efectos negativos (desde la perspectiva de los propietarios de la tierra), de la Ley 1 de 1968 (Mondragón, 2001; Vargas, 1999).

Asimismo, la Ley 5 de 1973 creó el Fondo Financiero Agropecuario como mecanismo para canalizar recursos crediticios hacia el desarrollo de la producción capitalista en el agro, y la Ley 6 de 1975 reglamentó los contratos de aparcería en el nuevo contexto de las relaciones capitalistas de producción agraria (Vargas, 1999).

Con la normativa anterior, se determinó un sistema de acciones estatales en el campo colombiano, que apuntaron a atenuar los efectos del atraso del sector agropecuario, sin afectar la propiedad rural. Las expropiaciones para redistribuir la tierra se hicieron imposibles y la actividad del INCORA en cuanto a reforma agraria fue mínima en la década de los setenta (FIAN, 2003). Las adquisiciones de tierras por el INCORA se redujeron a la mínima expresión, de manera que el Instituto se dedicó a la atención y asistencia técnica de sus beneficiarios y a las tareas de titulación de baldíos (Mondragón, 2001).

Ley 35 de 1982

En desarrollo de la política de paz impulsada por el gobierno y las negociaciones con los grupos subversivos, se creó la Ley 35 de 1982, conocida también como Ley de Amnistía. En este nuevo contexto legal, el INCORA fue encargado de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas (Balcázar et al., 2001).

Bajo este mismo marco legal y con lo dispuesto en el Decreto reglamentario 3287 de 1987, le correspondió al instituto participar en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), ampliando y reforzando los programas de adquisición y dotación de tierras, obras de infraestructura, programas agropecuarios de fomento, vivienda, crédito, asistencia técnica, capacitación y organización campesina, dirigidos a beneficiar a familias asentadas en los municipios seleccionados para ejecutar dicho plan (Balcázar et al., 2001).

Sin embargo, la ejecución de esta Ley, estuvo signada por notorios fenómenos de corrupción y de conveniencia. Mientras en 1981 el INCORA adquirió 4.400 hectáreas, en 1985 la cifra se elevó a 25.111. Dos años más tarde, alcanzó a obtener 54.704 hectáreas, magnitud no superada desde 1971, cuando se adquirieron 73.183 hectáreas. En 1992, el número creció a 96.098 hectáreas (Mondragón, citado por Fajardo, 2002b). La entrega de predios de baja calidad creó nuevos problemas de cartera para las agencias de crédito, en particular para la Caja Agraria, dada la muy baja factibilidad de los proyectos productivos emprendidos por los campesinos cubiertos por la acción del INCORA (Fajardo, 2002b). En resumen, de acuerdo a lo expuesto por Vásquez, 2000 citado por Albán, 2011, “la compra de tierras orientada por el INCORA, redujo al mínimo la expropiación de predios inexplorados, estimuló el mercado de tierras y favoreció a los latifundistas especuladores”.

Ley 30 de 1988

En 1988 se promulgó la Ley 30, la cual fijó en términos generales, lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de la población campesina; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, eliminando la calificación de las tierras, y proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia (Balcázar et al., 2001).

Durante la ejecución de esta Ley, entre 1988 y 1994, de forma comparativa con los años anteriores, se registró la mayor dinámica en cuanto a adquisición de tierras por parte del INCORA. En siete años ingresaron al Fondo Nacional Agrario 575.756 hectáreas, con una participación del 80% en la modalidad de compra de tierras; mientras que las expropiaciones y cesiones se redujeron considerablemente (Balcázar et al., 2001). Sin embargo, esa tendencia creciente en la adquisición de tierras fue causada en parte, por

los incentivos que encontraron altos funcionarios en las transacciones, y terratenientes deseosos de vender predios improductivos (Palou, 2008).

De esta forma, los resultados de esta Ley fueron muy precarios, y benefició únicamente al 3.8% de las familias sin tierra o que la poseían de forma insuficiente (Balcázar et al., 2001). Algunas limitantes de la Ley 30, fue la representación mayoritaria de actores gubernamentales y empresariales en la junta directiva del INCORA, así como el pago a los propietarios, sobre el avalúo comercial de sus tierras, antes que el catastral (Quintero, 1988). Así, los predios, muchos de ellos improductivos, se negociaron a altos costos lo cual repercutió en un alto índice de endeudamiento para la población campesina. De esta manera, los dueños de las tierras fueron los más beneficiados con las negociaciones de los predios (Cruz, 2000).

1.5. Política pública de reforma agraria en Colombia

1.5.1. Constitución Política de Colombia

Teniendo en cuenta las manifestaciones de inconformidad social dadas desde las dos décadas anteriores, en medio de un continuo forcejeo bipartidista y de distintas organizaciones políticas y sociales, se dio paso a la reforma constitucional de 1991 (Palou, 2008).

La Constitución Política de Colombia tuvo en cuenta el problema estructural de la falta de acceso a la propiedad rural por parte de la población campesina y de las minorías étnicas. De forma específica, el Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia de 1991 estipula que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

En cuanto al reconocimiento de territorios indígenas, el Artículo 286 dice: “Son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y de la ley”. Y el Artículo 287: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de

los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

En cuanto a las comunidades negras, el Artículo Transitorio 55 de la Constitución, menciona que el Congreso expediría, previo estudio por parte de una comisión especial del Gobierno, una ley con el fin de reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, y garantizar el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas demarcadas por esta ley. Sin embargo, lo dispuesto en este Artículo podría aplicarse a otras zonas del país con condiciones similares en favor de las comunidades negras. El Artículo Transitorio 55 se materializaría dos años después con la Ley 70 de 1993, con el fin de reconocer a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre tierras baldías con prioridad en las zonas rurales anteriormente mencionadas (República de Colombia, 1991).

1.5.2. Ley 160 de 1994 (Vigente a la actualidad)

Ante la nueva política agraria en el marco de la apertura económica, que privilegiaba el mercado y reducía de la intervención del Estado, se definió una nueva estrategia de reforma agraria orientada desde lo teórico, a dar una mayor participación a la comunidad campesina y a los propietarios de la tierra en la negociación de predios, lo cual buscaría promover el mercado de tierras en Colombia (INCODER, 2013).

Bajo ese contexto, se expidió la Ley 160 de 1994 (vigente a la actualidad), cuyo enunciado dice: “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” (Ley 160, 1994).

La Ley 160 de 1994 comprende 112 Artículos, y está dividida así:

Capítulo I. Objeto de la ley

Capítulo II. Del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino

Capítulo III. Del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA

Capítulo IV. Del subsidio, el crédito y los beneficiarios

Capítulo V. Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios

Capítulo VI. Adquisición de tierras por el INCORA

Capítulo VII. De la expropiación-causales y procedimiento

Capítulo VIII. Condiciones y formas de pago

Capítulo IX. Unidades agrícolas familiares y parcelaciones

Capítulo X. Clarificación de la propiedad, Deslinde y recuperación de baldíos

Capítulo XI. Extinción del dominio sobre tierras incultas

Capítulo XII. Baldíos nacionales

Capítulo XIII. Colonizaciones, zonas de reserva Campesina y desarrollo empresarial

Capítulo XIV. Resguardos indígenas

Capítulo XV. Concertación de la Reforma Agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios

Capítulo XVI. Del Ministerio Público Agrario

Capítulo XVII. Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria

Capítulo XVIII. Disposiciones varias

Los objetivos mencionados por la Ley son:

Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

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 y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o

deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

Aumentar el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; incrementar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios, y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural, y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen. Los fines enumerados servirían de guía para la programación, interpretación y ejecución de la presente Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 160 de 1994 contempló los siguientes mecanismos para promover el acceso a la propiedad rural:

a) Negociación voluntaria entre campesinos y propietarios, en el cual el INCORA verificaría los requisitos, facilitaría la negociación entre las partes y otorgaría el subsidio de tierras.

b) Adquisición directa de tierra por el INCORA (ahora INCODER), mediante negociación directa con el propietario.

Para las comunidades indígenas que no las posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

En beneficio de las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas especiales para tal fin.

Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico.

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

Con los mecanismos anteriores (especialmente el primero), se pretendió sustituir la intervención directa del Estado por la operación del “mercado asistido de tierras”, para lo cual se crearon algunos incentivos para que los agentes privados participasen en él. Así, se estableció un subsidio otorgado por el INCORA (posteriormente INCODER), para la compra de tierras por los campesinos y trabajadores sin tierra, y se abrieron líneas de crédito para la compra de predios con tasas de interés de mercado (Rojas, 2006).

De forma general, el subsidio de tierras sería del 70% de la UAF, bajo la figura de crédito no reembolsable para negociación voluntaria o adquisición por parte del INCODER, sometido a una condición resolutoria de 12 años siguientes al otorgamiento del subsidio.

La violación de las obligaciones emanadas de la Resolución de adjudicación de entrega del subsidio, traería como sanción la recuperación del subsidio (Bernal, 2009).

c) Expropiación.

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

El Gerente General del Instituto, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él. Ejecutoriada la resolución de expropiación, el Instituto presentará la demanda correspondiente ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el inmueble. Si el Instituto no presentare la demanda dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la resolución de expropiación, caducará la acción.

Las providencias del proceso de expropiación son únicamente susceptibles del recurso de reposición, con excepción de la sentencia, del auto que deniegue la apertura a prueba

o la práctica de alguna que haya sido pedida oportunamente y del auto que resuelva la liquidación de condenas, que serán apelables ante el Consejo de Estado.

En la sentencia que resuelva el incidente de impugnación desfavorablemente a las pretensiones del impugnante, invocadas contra la legalidad del acto administrativo expropiatorio, se ordenará la entrega anticipada del inmueble al Instituto cuando el Instituto lo haya solicitado. No serán admisibles oposiciones a la entrega anticipada del inmueble por parte del demandado.

Si el Tribunal negare la expropiación, o el Consejo de Estado revocare la sentencia que la decretó, se ordenará poner de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, si esto fuere posible, cuando se hubiere efectuado entrega anticipada de los mismos, y condenará al Instituto a pagar todos los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega, descontando el valor de las mejoras necesarias introducidas con posterioridad (Ley 160, 1994).

d) Extinción de dominio

Establézcase en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.

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

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

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria tendrá a su cargo adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales según lo previsto en la presente Ley (Ley 160, 1994).

Teniendo en cuenta lo anterior, con la expedición de la Ley 160 de 1994, se previó que durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, se cumplirían los objetivos enmarcados, y se promovería el acceso a la propiedad rural, mediante los mecanismos anteriormente mencionados.

1.6. Conclusiones

Si bien, el análisis de la implementación de las políticas públicas se enmarca en una dimensión temporal relativamente reciente, es de gran importancia, ya que al ser transversal y aplicable en diferentes disciplinas, contribuye a la generación de nuevo conocimiento alrededor de las mismas. Asimismo, es fundamental que el estudio de la implementación de las políticas públicas, esté encaminado a debatir la percepción en la cual, dicha disciplina, constituye un proceso automático posterior a la fase de programación de las políticas públicas.

El contexto histórico y la clasificación tipológica de reforma agraria, aporta una serie de elementos necesarios para entender la complejidad que enmarca dicho concepto. En ese sentido, teniendo en cuenta los conceptos mencionados, la reforma agraria debe considerarse como un proceso masivo e integral, llevado a cabo por el Estado y apoyado por las instituciones y la sociedad civil, encaminado a transformar, reorganizar y redistribuir la propiedad rural, los recursos productivos, el ingreso y el poder político, con el fin de sustituir los regímenes estructurales de latifundio y de minifundio, mejorando así, la productividad, la calidad de vida y el desarrollo de la población rural.

En el caso específico de Colombia, la tierra ha constituido uno de los problemas históricos y estructurales que han impedido lograr un desarrollo rural en el país. A pesar de la expedición de leyes y decretos, destinados a realizar reformas agrarias con el fin de subsanar en mayor o menor medida la concentración de la propiedad rural, durante el contexto histórico revisado, dicho problema no pudo ser solucionado.

En consecuencia, al inicio de la década de los noventa, la Constitución Política de Colombia, y posteriormente la Ley 160 de 1994, consideraron que el problema de la tierra en Colombia, podría ser solucionado promoviendo el acceso progresivo a la propiedad rural, mediante mecanismos de negociación voluntaria, adquisición directa, expropiación, extinción de derecho de dominio, titulación de baldíos y con la creación de Zonas de

Reserva Campesina en el país. Por tal razón, en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, recae el cumplimiento de los objetivos enmarcados en la Constitución y en la Ley.

1.7. Bibliografía

- Aguilar, L. (1993). Estudio Introdutorio. En: L. Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas. p. 29.
- Albán, Á. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En: Revista de Economía Institucional, Vol. 13, No. 24, pp. 348-350.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. En: CEPAL SERIE Desarrollo Productivo, No. 109, pp. 9-17.
- Barahona, F. (1980). Reforma Agraria y Poder Político. San José. Editorial Universidad de Costa Rica. p. 380.
- Benítez, R. (2005). Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Bernal, A. (2009). Aproximación, Balance y Perspectivas de la Reforma Agraria en Colombia y los Mecanismos de Dotación de Tierras. En: Observatorio de la Economía Latinoamericana, pp. 3-4.
- Cruz, A. (2000). Dotación de tierras y participación comunitaria - Cajibío. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Cauca, Colombia. pp. 16-17.
- Díaz, A. (2002). Colombia y la reforma agraria. Sus documentos fundamentales. Universidad de Cartagena, Colombia.
- Fajardo, D. (2002a). Situación y perspectivas del Desarrollo Rural en el Contexto del Conflicto Colombiano. En: Situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Colombia. Santiago de Chile. p. 7.
- Fajardo, D. (2002b). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. En: Cuadernos Tierra y Justicia No. 1., pp. 48-49.
- FoodFirst Information and Action Network-FIAN. (2003). La reforma agraria en Colombia. En: <http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/La-reforma-agraria-en-Colombia-2003.pdf>.

- García, A. (1967a). Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina. Universitaria, Santiago de Chile. pp. 20-21.
- García, A. (1967b). Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas. Santiago de Chile.
- García, A. (1969). Esquema para una sociología de la reforma agraria. Problemas del Desarrollo. En :Revista Latinoamericana de Economía., pp. 78-101.
- García, A. (1973). Sociología de la reforma agraria en América Latina. pp. 70-71.
- Gobierno de Perú. (1969). Decreto-Ley 17716 del 24 de junio de 1969. Nueva Reforma Agraria.
- Goud, B. (1986). Empresas campesinas en Honduras: el modelo y la realidad. Tegucigalpa, Honduras: IICA. p. 5.
- Heshusius, K. (2005). Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia. Documento CEDE 2005-28. pp. 12-13.
- INCODER. (2013). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá, Colombia.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel S.A. 1ª Edición. Barcelona, España.
- Lahera, E. (2005). Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?, Santiago: Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. p. 2.
- Mesina, J. (2011). La reforma agraria en Chile. Escuela Agrícola Las Garzas. En: <http://es.slideshare.net/josemesina/la-reforma-agraria>
- Mondragón, H. (2001). ¿Dónde está la falla y cómo remediarla? En: Colombia. Tierra y Paz. INCORA . Bogotá, Colombia. pp. 53-71.
- Palou, J. (2008). Aproximación a la cuestión agraria: Elementos para una reforma institucional. En: Fundación Ideas para la Paz. Serie Informes No. 6. pp. 36-38.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's amazing that Federal programs work at all. University of California. Third Edition. United States of America.
- Quintero, J. (1988). ¿Qué pasó con la tierra prometida? CINEP. Bogotá, Colombia.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En: L. Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas. pp. 149-150.

- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá. Colombia.
- República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. Diario Oficial 41479. Por medio de 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. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Revuelta, B. (2007). La Implementación de Políticas Públicas. En: *Díkaion*, Año 21, No. 16, pp. 145-147.
- Rojas, M. (2006). Política de tierras, reforma agraria y reconstrucción del territorio rural en Colombia. En: F. Eguren (Ed.), *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina*, pp. 13, 53.
- Roth, A.-N. (2006). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En: L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. p. 329.
- Skoczek, M. (1978). La reforma agraria y las transformaciones de la agricultura en Colombia y Venezuela. En: *Estudios Latinoamericanos* 4, pp. 181-182.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual. En: L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. pp. 100, 102.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores. Santafé de Bogotá, Colombia:.
- Volio, F. (1969). Problemas Jurídicos y Legales de la Reforma Agraria en Costa Rica. En: Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano. p. 462. San José, Costa Rica.

CAPÍTULO 2. COMPONENTE METODOLÓGICO

2.1. Tipo de análisis

Se utilizó un enfoque metodológico social cualitativo y un esquema enfocado en el análisis de la Política Pública de Reforma Agraria. Este tipo de investigación se centra en el entendimiento del significado de las acciones de los seres humanos y de sus instituciones. Con lo anterior, se buscó tener en cuenta las interacciones entre los individuos, grupos y colectividades, mediante el uso de técnicas para recolectar datos como entrevistas abiertas, discusiones en grupo, entre otras (Hernández et al., 2007).

Asimismo, se utilizó un diseño de muestreo no probabilístico, y se realizó un muestreo por conveniencia mediante la selección de voluntarios, además de fuentes primarias definidas con base en la búsqueda, clasificación y análisis de información inicial proveniente de la revisión de fuentes secundarias; posteriormente se hizo un proceso de avalancha, donde los voluntarios brindaron información para llegar a los siguientes de manera sucesiva. A lo largo de la investigación, se tuvo en cuenta la realización de un muestreo teórico o intencionado para avanzar luego a una estrategia de muestreo deliberado, con base en las necesidades de información detectadas en los primeros resultados. Se usaron informantes con el fin de facilitar la selección de casos apropiados en información (Salamanca & Crespo, 2001).

2.2. Modelo de análisis de políticas públicas

Para el análisis de la Política Pública de Reforma Agraria se utilizó el modelo planteado por Knoepfel, Larrue y Varone, enfocado en la conducta individual y colectiva de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública (Knoepfel et al., 2007). De acuerdo al modelo propuesto por Knoepfel et al., (2008), el análisis de las políticas públicas está enmarcado por variables independientes (explicativas), y variables dependientes (a explicar) que los primeros generan o activan a lo largo del ciclo de la política pública (productos de la política pública).

Es así que, el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar), son el resultado de las interacciones entre las variables

independientes, compuestas por los actores públicos y privados involucrados en el problema público, los recursos que éstos actores movilizan (dinero, tiempo, consenso, organización, derecho, infraestructura, información, personal, fuerza, apoyo político) para defender sus posiciones, y las reglas institucionales que dan marco a la política pública (Knoepfel et al., 2007).

2.2.1. Ciclo de la política pública

Knoepfel et al., (2008), postulan el esquema de ciclo de la política pública, el cual se inicia con el surgimiento de los problemas públicos, y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Para representar de modo esquemático el desarrollo de los procesos de decisión e instrumentación presentes en las políticas públicas, numerosos autores han tratado de ilustrar el desarrollo de los procesos de decisión y de implementación de las políticas públicas con la imagen de un “ciclo” (Anexo 1). En el mismo, se identifican cuatro etapas principales: 1. La inclusión del problema público en la agenda gubernamental, 2. La programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, 3. la instrumentación del programa político-administrativo a través de planes de acción y actos formales de instrumentación (*outputs*) y 4. la evaluación de los efectos provocados-impactos y *outcomes*⁴, (Anexo 1) (Knoepfel et al., 2007).

La fase de incorporación a la agenda política corresponde a que los actores decisivos del sistema político administrativo, consideren el problema entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales.

Fase Formulación de la política. En la cual se definen actores públicos y sociales. Selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión.

La fase de implementación. Consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse.

La fase de evaluación. Pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos objetivo, y en términos del grado de resolución del problema (Knoepfel et al., 2008).

⁴ De forma más generalizada, las etapas corresponden a: 1. Inclusión, 2. Programación, 3. Implementación y 4. Evaluación de las Políticas Públicas.

2.3. Análisis de la etapa de Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del desarrollo rural (1994-2010)

Para la realización del análisis, se identificaron las variables independientes y las variables dependientes, y se determinaron los déficits de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia.

2.3.1. Identificación de Variables Independientes

2.3.1.1. Identificación de actores

Se define como actor a un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición, o incluso, un Estado (Meltsner, 1972). De forma más detallada, comprende a individuo(s), personas jurídicas o grupos sociales, involucrados de manera activa y/o pasiva con el problema colectivo que origina la política pública. Así, la noción de actor corresponde a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros (Knoepfel et al., 2008). De esta manera, se encuentran actores que están a favor, que están en contra y los que mantienen posiciones neutrales frente a lo que se quiere lograr con una política determinada (Meltsner, 1972).

Cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas, objetivos, creencias, actitudes y valores. Éstos influyen la determinación en la preferencia por alguna política o en la preferencia de otros actores. Establecer una relación entre el componente idiosincrático del actor y una política es difícil, debido principalmente a que los actores prefieren evitar adoptar una posición explícita y abierta ya que el ocultarla aumenta su capacidad de negociación (Meltsner, 1972). En ese contexto, el modelo de análisis de políticas públicas planteado por Knoepfel et al, (2008), clasifica a los actores en autoridades político-administrativas, grupos objetivo y beneficiarios finales.

a. Autoridades político-administrativas.

Son las encargadas de elaborar y aplicar la política pública. Comprende el conjunto de instituciones gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad (Knoepfel et al., 2008). Al gobierno de un país le corresponde articular y decidir sobre los temas más relevantes a los cuales se enfrenta la sociedad y decidirlo sobre la base de criterios democráticos (Santibáñez et al., 2005).

Para Sirvent, (1999), citado por Santibáñez et al., (2005), el gobierno actúa en una competencia de intereses de varios grupos políticos y sociales propias de la democracia pluralista. A raíz de ello el accionar del gobierno puede verse minado, ya que este grupo de actores pueden tener mucha influencia en los propósitos y acciones a realizar por del gobierno.

En cuanto a la administración pública, es entendida como la actividad en la función administrativa y de gestión del Estado (Guerrero, 1997). Para el caso colombiano, la Constitución Política de 1991, atribuye al Congreso de la República, la facultad de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar, ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y así otras entidades de orden nacional, así como la regulación y la creación, funcionamiento de corporaciones autónomas regionales, las cuales paseen un régimen de autonomía de autonomía, como por ejemplo crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y también las sociedades de economía mixta.

Asimismo, existen algunos actores que sin ser públicos, el Estado delega una parte de sus prerrogativas, y pertenecen de hecho, aunque sea indirectamente, al sistema político-administrativo. Este tipo de administraciones pueden revestir diversas formas:

- Entes públicos: creados por ley y que gozan de una cierta autonomía y libertad e iniciativa (universidades, entes públicos, etc.).
- Organizaciones de economía mixta y privada: sociedades locales de promoción económica o de construcción de viviendas, o sociedades de escala estatal
- Organizaciones privadas: cajas de ahorros, empresas de servicios, etc., siempre y cuando estén bajo el control de actores político-administrativos.

- Organizaciones sociales: fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, pero de hecho dependientes de los organismos públicos (Knoepfel et al., 2008).

Teniendo en cuenta lo anterior, se identificaron las autoridades político-administrativas encargadas de la implementación de la política pública de reforma agraria, tanto de orden central como territorial. En el primer caso, se reconocieron los actores enmarcados dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural contemplado por la Ley 160 de 1994. En cuanto al nivel territorial, se identificó el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, las Gobernaciones Departamentales, las Secretarías de Agricultura, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Comités Municipales de Reforma Agraria y las Alcaldías Municipales.

b. Grupos objetivo

Lo integran personas (físicas o morales) y organizaciones de dichas personas, cuyo comportamiento representa políticamente, la causa del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Como consecuencia, las decisiones y acciones de estos grupos son las que buscan una intervención concreta por parte del Estado para modificar la conducta de estos actores (Knoepfel et al., 2007).

El acatamiento por parte de los grupos objetivo de las decisiones de las instancias encargadas de la implementación de las políticas públicas, determina en mucho la magnitud de su impacto (Sabatier & Mazmanian, 1981). En este grupo la libertad de acción así como los intereses de los mismos pueden verse limitados por la aplicación de las medidas que prevé la política pública ya que ésta les impone obligaciones o les confiere derechos. De esta forma, el legislador y/o la administración consideran que a través de tales medidas los grupos-objetivo modificarán su conducta y, por tanto, el problema colectivo que originó la política pública podrá resolverse o mejorar (Knoepfel et al., 2008).

Con base en lo anterior, se definieron como grupos objetivo, a los propietarios de tierras rurales en Colombia. Si bien, su identificación individual para el análisis de la implementación de la política pública de reforma agraria no es sencilla, se tuvo en cuenta la información de fuentes secundarias y primarias, lo cual permitió conocer su comportamiento durante el periodo de análisis.

c. Beneficiarios finales

Representan los grupos de interés, cuyos miembros comparten objetivos comunes y llevan a cabo acciones para ejercer influencia sobre los funcionarios gubernamentales y las políticas públicas (Santibáñez et al., 2005). Los beneficiarios finales comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quiénes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Tales actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una (eventual) mejoría de su condición económica, social, profesional, ambiental, etc. Los beneficiarios finales son, pues, los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado y de acuerdo con los objetivos de la política pública en cuestión, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo (Knoepfel et al., 2008).

En ese sentido, se identificaron los beneficiarios de la política pública de reforma agraria con base en las disposiciones de la Ley 160 de 1994. En ese sentido, dicho grupo de actores, estuvo conformado por población campesina carente de tierra o quien la tenía en insuficiente cantidad, grupos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes, grupos poblacionales de programas especiales de adquisición y dotación de tierras (población desplazada), y grupos poblacionales de Zonas de Reserva Campesina.

2.3.1.2. Identificación de recursos

En todas las fases analíticas de las Políticas Públicas se puede observar una movilización, traspaso, e intercambios de recursos para que ésta pueda ser transformada en realidad (Santibáñez et al., 2005). Estos recursos sirven como medio para que los actores públicos y privados puedan llevar a cabo sus acciones, de manera que, en mayor o menor medida, todo actor posee algo que otro actor desea, valora o estima útil (Meltzner, 1972).

Si bien, muchos autores han clasificado de diferente manera los recursos en las políticas públicas, se utilizó la clasificación propuesta por Knoepfel et al., (2008), en la cual, se reconocen diez recursos que los actores pueden o no producir a lo largo del ciclo de la política pública. En ese contexto, durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, se tuvieron en cuenta los siguientes recursos:

2.3.1.2.1. Derecho.

El derecho constituye la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública (Bernoux, 1985, citado por Knoepfel et al., 2008). En este sentido, proporciona bajo la forma de «bases legales y reglamentarias», un recurso importante a los actores públicos sin el cual los actos administrativos pueden ser cuestionados, e incluso anulados por las decisiones de los tribunales administrativos. El derecho ocupa un lugar preponderante en el conjunto de los recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública, ya que constituye la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros) (Knoepfel et al., 2008).

El derecho, al igual que los otros recursos, puede perder algo de su “valor” si se le utiliza de manera intensiva o abusiva. Por ejemplo, un formalismo excesivo o una densidad normativa demasiado elevada pueden restar sentido a la reglamentación, generando cuestionamientos de sus destinatarios o, incluso, de la propia administración a cargo de aplicarla (Knoepfel et al., 2007). En la práctica, el dinero o el consenso pueden acabar sustituyendo o moldeando en algunas ocasiones al derecho (Knoepfel et al., 2008).

Este recurso es importante, ya que los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales; por el contrario, si está bien diseñada, ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública; asimismo, les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí (Sabatier & Mazmanian, 1981).

2.3.1.2.2. Personal

Dicho recurso, puede estar presente en términos cuantitativos o cualitativos. Su dotación dependerá de las capacidades de reclutamiento y formación de personal que posean los diversos actores (Knoepfel et al., 2007). Así, la implementación de las políticas públicas implica normalmente contratar a nuevo personal e introducir cambios en el comportamiento de los funcionarios ya involucrados (Sabatier & Mazmanian, 1981).

En el ámbito de los actores privados, la importancia del recurso humano ha ido en aumento ya que a menudo éstos se ven en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos de reglamentación, planes, informes evaluativos, etc., en plazos sumamente cortos (Knoepfel et al., 2007).

Por tanto, la coordinación del recurso personal es importante en la interacción de los recursos financieros, materiales y tecnológicos. En este sentido, Lahera, citado por Santibáñez et al., (2005), señala que aspectos como: el mejoramiento del sistema de selección de personal, la profesionalización del recurso humano, una carrera funcionaria y una política de remuneraciones, son elementos cruciales para optimizar la gestión de las políticas. Al respecto, la falta de profesionalización de los funcionarios públicos de todo nivel, sumado a los mecanismos de provisión de cargos públicos, con criterios peligrosamente partidarios, pueden transformarse en un obstáculo de una ejecución racional y eficiente de los recursos públicos.

2.3.1.2.3. Dinero

Es el recurso más fácilmente medible, intercambiable o sustituible, pero es así mismo quizá el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados. Esta cuestión reviste gran importancia, ya que este recurso está entre los que más poder político pueden conferir a un actor (Knoepfel et al., 2007). De hecho, es impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo de oficina o informático. Y ello vale tanto para los actores públicos como para los privados (Knoepfel et al., 2008).

2.3.1.2.4. Información

El conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trata de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública (Knoepfel et al., 2008). Lo constituyen los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos acerca del problema colectivo por resolver y comprende los elementos indispensables para la adecuada conducción de la política en todas sus etapas (Knoepfel et al., 2007).

En ese sentido, los medios de comunicación masiva son importantes para el proceso de implementación por dos razones. En primer lugar, constituyen una variable crucial que media entre los cambios en las condiciones socioeconómicas y las percepciones que de

esos cambios tienen el público en general y en menor medida las élites políticas. En segundo lugar, la tendencia de los medios de comunicación, para explotar un asunto al extremo para luego enfocar bruscamente su atención en cualquier otro tema, puede constituir un obstáculo real para concitar el apoyo político a los beneficiarios en las políticas públicas (Sabatier & Mazmanian, 1981).

2.3.1.2.5. Organización

Dentro del juego de poder que cubre todo el ciclo de las políticas, los recursos organizativos son utilizados por diferentes actores para obtener ciertos resultados (Santibáñez et al., 2005). Se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o societales a las que éstos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública. El personal puede ser muy calificado, pero estar mal organizado. En el caso de los actores públicos, este recurso se apoya también en las estructuras internas del arreglo político-administrativo, es decir, en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre ellos, y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos y renovados constantemente en la acción (Knoepfel et al., 2007).

Existen casos que demuestran, que la rigidez en los procedimientos de las organizaciones, tienden a ser un obstáculo dentro del proceso de las políticas públicas, dado que el modelo burocrático, obliga a proceder de forma racional ante casi cualquier circunstancia, haciendo más lenta la toma de decisiones. Este punto, resulta ser particularmente relevante, si se toma en cuenta que la dinámica del juego de poder que se genera en torno a las políticas públicas, obliga a las organizaciones a desarrollar sus procesos a partir de modelos organizacionales que favorezcan la flexibilidad, dinámica, responsabilidad y los resultados, más que los procedimientos (Lahera, 1999 citado por Santibáñez et al., 2005).

2.3.1.2.6. Consenso

Es el recurso que los actores intercambian con más frecuencia durante la ejecución de las políticas públicas (Knoepfel et al., 2007). Dado el poder de presión y de obstrucción de los grupos-objetivo y también de los beneficiarios finales, la administración tiene cada vez más problemas para gestionar una política pública frente a una amplia y firme

oposición de alguno de esos grupos (Knoepfel et al., 2008). De esta forma, para lograr un cambio importante en las políticas públicas, es necesario tener un grado de consenso (Roth, 2008, adaptado de Sabatier, 1999).

2.3.1.2.7. Tiempo

Es tanta la costumbre al hecho de que las políticas públicas toman tiempo, que solo llaman la atención aquellas que requieran este recurso en exceso. Sin embargo, el tiempo es el objeto esencial de un gran número de conflictos en la ejecución de nuevas políticas públicas (por ejemplo plazos transitorios, moratorias, situaciones de crisis) (Knoepfel et al., 2007).

La distribución del recurso temporal entre los actores es generalmente desigual. Los actores públicos, dadas sus funciones, disponen de más tiempo que los representantes de grupos sociales. Por ello, son los primeros que tienden a subestimar dicho recurso en sus cálculos y, en consecuencia a «agobiar» a los no-profesionales que deben enfrentarse a la falta de tiempo (Knoepfel et al., 2008).

Asimismo, los opositores pueden por lo general, intervenir más activamente y durante periodos más prolongados que los partidarios de la ley; de ahí que la mayoría de las dependencias reconocen que su supervivencia en un medio político inestable requiere de cierta adecuación a los intereses de los grupos objetivo y, por lo mismo, se abstienen de modificar demasiado la situación preexistente como quería la reglamentación original (Sabatier & Mazmanian, 1981).

Por tal razón, en el caso de programar cambios sustanciales en el comportamiento de los grupos objetivo, las autoridades y/o los funcionarios responsables de la implementación de la política pública, deben estimar un plazo entre los cinco y los siete años, para modificar, postergar o ignorar los objetivos normativos, proponiendo cambios menores en el comportamiento de los grupos objetivo, y/o para reducir la oposición mediante la aportación de apoyos financieros de diverso tipo (subsidios y exenciones fiscales, por ejemplo) (Sabatier & Mazmanian, 1981).

2.3.1.2.8. Infraestructura

El recurso infraestructura engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, o porque dispongan de su uso. Los bienes de carácter público pueden ser muy diversos:

desde una carretera, a un río o un bosque, edificios antiguos (patrimonio histórico) o de construcción reciente (centros administrativos, culturales, etc.) (Knoepfel et al., 2008).

A este recurso pueden asociarse dos “utilidades” principales: la primera se refiere a la capacidad de los actores públicos para administrar directamente un servicio o para imponer de manera más o menos directa obstáculos en el caso de que el Estado o la colectividad pública sean los propietarios o administradores de un bien. La segunda concierne a la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten a los actores del sistema político-administrativo (Knoepfel et al., 2007).

2.3.1.2.9. Apoyo político

El recurso “apoyo político” consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases, por una mayoría parlamentaria y/o popular (Knoepfel et al., 2007). Independientemente de la pertinencia con la que una ley estructura el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos. Así, un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente a la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos. Por ello, las leyes, decretos, programas, etc., tienen necesidad de recibir apoyo político para poder superar la inercia y el retraso en la búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de personas (Sabatier & Mazmanian, 1981).

2.3.1.2.10. Fuerza

La sola amenaza de recurrir a dicho recurso puede ser determinante en la ejecución de las políticas públicas, sobre todo cuando estas se basan en obligaciones jurídicas (Knoepfel et al., 2007). Para los grupos-objetivo o los beneficiarios finales, la fuerza puede ser un recurso que les permita expresar su desacuerdo profundo o bloquear un recurso patrimonial a disposición de otro actor (Knoepfel et al., 2008).

La gestión del recurso «fuerza» es evidentemente muy delicada. Para usar dicho recurso, se requiere generalmente asociarlo a un apoyo político mayoritario, en ausencia del cual corre el riesgo de generar la pérdida del recurso consenso por un periodo importante de tiempo. Además, en determinadas situaciones, la eficacia del recurso fuerza depende de un amplio dispositivo de medios que no siempre están disponibles (Knoepfel et al., 2008).

2.3.1.3. Identificación de reglas institucionales

El éxito en la implementación de las políticas públicas requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política (Van Meter & Van Horn, 1975).

Así, las reglas institucionales determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política. Por tanto, constituyen las reglas del juego, que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores de la política pública (Knoepfel et al., 2007).

Las reglas institucionales deben ser consideradas como estructuras y reglas formales explícitas, generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Es necesario tomar en cuenta ambos tipos de reglas dado que las normas informales pueden sustituir la influencia de las reglas formales e, incluso, ser más estables (más «míticas» o enraizadas) que estas últimas (Knight, 1992; North, 1990, citados por Knoepfel et al., 2008).

2.3.2. Caracterización y análisis de Variables dependientes (productos).

Se identificaron y analizaron las variables dependientes, concernientes a los Planes de Acción y los Actos de Implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia.

2.3.2.1. Planes de Acción (PA).

Los objetivos de la ley deben traducirse en reglamentos concretos, en criterios de procedimiento para el manejo de casos individuales, en fallos específicos y en mecanismos para hacer cumplir las sentencias o fallos. Este proceso requiere habitualmente un esfuerzo considerable por parte de los funcionarios que primero tienen que efectuar muchos análisis técnicos para definir la mejor manera de aplicar las reglas generales a situaciones cada vez más concretas y que después tienen que hacerse cargo de aplicar las reglas a miles de casos específicos (Sabatier & Mazmanian, 1981). Es así que, la programación de las políticas públicas, debe concretarse en planes de acción a corto, mediano y largo plazo, de alcance local, regional y nacional (Torres, 1969).

Los Planes de Acción, son el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs). El plan de acción debe interpretarse como un producto individual y abstracto que permite establecer un nexo entre las normas generales y abstractas del PPA⁵, y los actos individuales y concretos de implementación (Knoepfel et al., 2008). Estos planes deben hacerse a la medida de los recursos disponibles, de tal forma que puedan realizarse en los plazos previstos (Torres, 1969).

En esa medida, se investigaron los planes de acción realizados por el INCORA e INCODER en el contexto nacional para el periodo de análisis, y se consultaron los Planes de Desarrollo de los departamentos y municipios que conformaron el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, y uno de los integrantes del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina.

Una vez identificados los planes de acción del INCORA e INCODER, y los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, se analizaron con base en los elementos operacionales planteados por Knoepfel et al., (2008):

Planes de acción explícitos o implícitos. Los Planes de acción declarados como oficiales y que sean conocidos por todos los actores (públicos y privados) de la política pública de reforma agraria, supone que tendrán una influencia positiva en su grado de realización.

Grado de apertura, PA abiertos o cerrados. Hace referencia a los PA cuya actividad interna puede ser objeto de participación de los actores públicos, grupos objetivo,

⁵ Programa de Actuación Político-Administrativo

beneficiarios finales, etc; versus PA cuya actividad interna la ejerce un número reducido de actores o bienes.

Grado de discriminación. PA embudo o regadera. Pueden verse unos PA con alto grado de discriminación en función de características socioeconómicas, geográficas, temporales, etc (embudo); mientras que otros buscan afectar a cuantos más actores como sea posible (regadera).

PA con mayor o menor (re) estructuración del APA. Donde es necesario no solo observar la definición del Programa Político Administrativo (PPA) y de los actores participantes en el Acuerdo Político Administrativo (APA) de implementación, sino las interacciones entre los actores responsables de los mismos (Knoepfel et al., 2008).

2.3.2.2. Actos de implementación.

Se define como el conjunto de productos finales, de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos.

En ese contexto, constituye las decisiones y actos administrativos de todo tipo (autorizaciones condicionadas, prohibiciones individuales, aprobaciones, etc.), el otorgamiento de recursos financieros (subvenciones, exoneraciones fiscales), los actos de percepción pecuniaria (por ejemplo, impuestos directos, multas), intervenciones de inspección y control, prestaciones directas, verificaciones financieras, servicios educativos o de cuidado), actividades de consulta o medidas organizativas (Knoepfel et al., 2008).

Con base en la información de los Planes de Acción, y de los Planes de desarrollo departamentales y municipales, se identificaron los Actos de Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, y la manera como buscaron afectar a los grupos objetivo (propietarios de la tierra), para favorecer a los beneficiarios finales. Asimismo, se analizaron los Actos de Implementación con base en los criterios planteados por Knoepfel et al., (2008):

Actos intermedios y finales. Ciertos actos sólo tienen un carácter intermedio, tales como actos internos a la administración, no destinados a los grupos objetivo que requieren una individualización o concreción posterior para operacionalizar una política pública. Los actos intermedios resultan importantes para comprender la naturaleza de los actos finales (Knoepfel et al., 2008).

Perímetro de los actos de implementación finales. Nexo directo entre las prioridades que fija el Plan de acción y los actos realmente producidos, incorporando las dimensiones de espacio y tiempo, comparándolas con lo que eran las previsiones del plan de acción.

Outputs con mayor o menor contenido institucional. Busca resolver el problema colectivo dotando a las políticas públicas con mecanismos de control y seguimiento de sus efectos. Tales mecanismos requieren de una red de actores implicados en la actividad de seguimiento.

2.3.3. Identificación del déficit de implementación

Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados (Lahera, 2005). Es cierto que, en algunos casos, las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resuelvan, pero en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica (Elmore, 1978).

Los Planes de acción determinan prioridades para la implementación que generalmente no permite cubrir todo el conjunto del campo de aplicación de los objetivos sustantivos del PPA, lo que lleva a déficits de implementación de alguna manera, previstos y legitimados. Por otro lado, la turbulencia del entorno puede ejercer un efecto magnificado sobre el proceso de implementación de tal forma que puede resultar profundamente afectada por sucesos imprevistos e imprevisibles (Berman, 1978). Es así que, el estudio de la extensión empírica de los Actos de Implementación, puede identificar eventuales déficits de implementación resultantes de discriminaciones explícitas en el Plan de Acción o de una aplicación imperfecta de éste último (déficit de implementación imprevisto) (Knoepfel et al., 2008).

Con base en la información proveniente de las variables independientes y dependientes identificadas y analizadas, se determinaron los déficits de implementación previstos e imprevistos de la política pública de reforma agraria en Colombia. A su vez, se tuvo en cuenta, la realidad observada y la información proveniente de las entrevistas semiestructuradas de los actores públicos, privados y de los beneficiarios finales de la política pública.

2.4. Marco geográfico y selección de la muestra

Para el análisis de la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria se tuvo en cuenta el nivel nacional (nivel macro), dado que la política pública se legisló con base en dicha magnitud. Para ello, se hicieron entrevistas a funcionarios de entidades gubernamentales y no gubernamentales en el nivel central, tales como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, el PNUD, entre otras; y de forma complementaria, se hizo un análisis micro de la implementación de la política pública de reforma agraria en cinco municipios del país que hicieron parte del Proyecto Piloto de Mercado de tierras desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA en colaboración con el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas CEGA, durante los años 1996 y 1999 (Machado & Suárez, 1999). Asimismo, se seleccionó un municipio integrante del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA con la financiación del Banco Mundial (Fajardo & Palomino, 2003).

Los municipios seleccionados fueron Montelíbano, ubicado en el departamento de Córdoba, Rivera (Huila), San Benito Abad (Sucre), Puerto Wilches (Santander), Fuente de Oro (Meta) y Cabrera (Cundinamarca), este último, integrante del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina.

En el nivel micro o territorial, se hicieron visitas de campo y entrevistas en entidades gubernamentales y no gubernamentales descentralizadas, entre ellas, Gobernaciones Departamentales, Alcaldías Municipales, sindicatos, asociaciones y cooperativas agropecuarias. Posteriormente, a partir del análisis de las fuentes secundarias y primarias, se seleccionaron las parcelaciones para la realización de las visitas de campo y de las entrevistas a los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en dichos municipios.

2.5. Temporalidad

El periodo objeto de análisis de la etapa de Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, comprendió desde la entrada en vigencia de la Ley 160, hasta la finalización del segundo periodo de gobierno Uribe, es decir, el periodo de tiempo entre 1994 y 2010, debido a que en ese horizonte de tiempo ocurrieron una serie de cambios importantes de tipo económico, social e institucional, necesarios y determinantes para el análisis de la política pública. Además, se tomaron cuatro periodos de gobierno ya que para entender el proceso de cambio de una política pública, se requiere de una perspectiva de tiempo de larga duración (diez años o más) (Sabatier & Weible, 2007).

2.6. Recolección de información

Se emplearon métodos basados en la búsqueda, clasificación y registro de información de fuentes secundarias, tales como documentación gubernamental relacionada con la Política Pública de Reforma Agraria (leyes, decretos, resoluciones, documentos Conpes, materiales audiovisuales, etc); además, se investigó e incluyó bibliografía proveniente de artículos de investigación, información histórica de medios de comunicación, investigaciones de autores con experiencia y conocimiento del tema, entre otras.

Asimismo, se usó el método de Observación Cualitativa, especialmente para la recolección de información en las visitas de campo. Esta observación implica estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones de importancia para la evaluación de la política objeto de análisis (Hernández et al., 2007). Mediante este método se buscó tener una aproximación real de los efectos de los programas de reforma agraria implementados en el nivel local.

Se realizaron entrevistas de tipo semiestructurado, las cuales contaron con una guía general de preguntas relevantes al tema, y se introdujeron preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener mayor información sobre algún tema en específico (Anexo 2). Se entrevistaron actores nacionales y municipales que jugaron un papel trascendental en la implementación de la política pública de Reforma Agraria en Colombia durante el periodo objeto de análisis (1994-2010). De forma específica, se entrevistaron funcionarios del INCODER a nivel central y territorial, expertos académicos en reforma

agraria y en análisis de políticas públicas, miembros de la ANUC⁶, funcionarios municipales y parceleros beneficiarios de la política pública de reforma agraria. Para la realización de las entrevistas se incluyeron preguntas de opinión, de expresión de sentimientos, de conocimientos, de antecedentes y de simulación, de acuerdo a la clasificación propuesta por (Hernández et al., 2007).

2.7. Análisis de la información

Teniendo en cuenta los principios de la investigación cualitativa, los procesos de recolección y análisis de la información se llevaron a cabo simultáneamente. Este proceso se inició con una estructuración de la información mediante la organización de la misma teniendo en cuenta criterios como la fuente, la fecha, la relevancia, entre otros. Para el proceso de análisis, se usó una bitácora de campo, donde se documentó paso a paso el proceso analítico. En la bitácora se realizaron anotaciones respecto a ideas, significados, categorías e hipótesis que fueron surgiendo en el análisis (Hernández et al., 2007).

Como complemento para el proceso de registro, sistematización y análisis de la información, se usó el programa computacional de análisis cualitativo ATLAS.ti. El fundamento principal del programa está basado en la introducción de documentos primarios (textos, fotografías, segmentos de audio o video, diagramas, mapas y matrices), para su posterior codificación de acuerdo al criterio del investigador. El software, permitió realizar conteos y establecer relaciones entre las unidades, categorías, temas, memos y documentos primarios introducidos en la misma.

2.8. Conclusiones

El método de análisis cualitativo, constituye una herramienta pertinente para ser utilizada en el análisis de la política pública de reforma agraria en Colombia, debido a que el

⁶ Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.

entendimiento de las interacciones, intereses, objetivos y percepciones de los seres humanos, es determinante para establecer las causas, consecuencias y posibles soluciones de los problemas que afectan a los mismos.

En ese sentido, el modelo de análisis de las políticas públicas planteado por Knoepfel et al., (2008), concuerda en la importancia de la conducta individual y colectiva de los actores inmersos en ella, quienes a su vez, pueden establecer posiciones a favor, en contra o de neutralidad con respecto a la política pública, mediante la movilización o canalización de una serie de recursos, y enmarcados bajo una institucionalidad que puede partir desde lo formal y/o de lo informal.

Dicha interacción, resulta importante para explicar los productos específicos en la implementación de la política pública de reforma agraria, conformados por los Planes de Acción y los Actos de Implementación. Por lo tanto, la identificación y análisis de dichas variables es fundamental para determinar, qué tanto se implementó la política pública en cuestión, y los déficits previstos e imprevistos que tuvo la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, el marco metodológico formulado en el presente capítulo, permitió la obtención de los resultados expuestos en los capítulos siguientes, del análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1994-2010).

2.9. Bibliografía

- Berman, P. (1978). El estudio de la macro y micro-implementación En: L. Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas. p. 310.
- Elmore, R. (1978). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales En: L. Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas. p. 186.
- Fajardo, D., & Palomino, H. (2003). Proyecto Piloto - Zonas de Reserva Campesina. Bogotá, Colombia.
- Guerrero, O. (1997). Principios de Administración Pública. Ciudad Universitaria. En: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2007). Metodología de la investigación. Mc Graw Hill. (4 ed.). México.

- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. En: *Ciencia Política*, No. 3, pp. 10-15, 27.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel S.A. 1ª Edición. Barcelona, España.
- Lahera, E. (2005). Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?, Santiago: Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. p. 2.
- Machado, A., & Suárez, R. (1999). *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* Cega-IICA-Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia.
- Meltsner, A. (1972). La factibilidad política y el análisis de políticas. En: L. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas*. pp. 374, 375.
- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? . En: *Estudios Políticos*, No. 33, Instituto de Estudios Políticos, p. 84.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En: L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. p. 329.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework – Innovations and Clarifications. En: P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. pp. 27-28.
- Salamanca, A., & Crespo, C. (2001). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, No. 27, pp. 2-3.
- Santibáñez, A., Barra, M., & Ortiz, P. (2005). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas., pp. 3-4.
- Torres, E. (1969). *Política de Reforma Agraria*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Turrialba, Costa Rica.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual. En: L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. pp. 100-102.

CAPÍTULO 3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

Se identificaron los actores que hicieron parte de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, y se clasificaron de acuerdo al modelo planteado por Knoepfel et al., (2008). En ese contexto, el capítulo se compone por los actores político-administrativos, grupos objetivo y finalmente, por los beneficiarios de la política pública de reforma agraria.

3.1. Identificación de actores político-administrativos

La Ley 160 de 1994 estipuló que durante la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, se conformaría el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El Sistema a su vez, estaría compuesto por seis subsistemas con atribuciones y objetivos propios, conformados por entidades públicas y privadas las cuales estarían coordinadas e integradas entre sí.

3.1.1. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural

La Ley 160 de 1994 contempló la creación Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como organismo encargado de la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia. Este Sistema funcionaría como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos (Ley 160, 1994, Artículo 2).

De igual forma la Ley 160 de 1994, estipuló que el Sistema sería dirigido por el Ministerio de Agricultura (actualmente Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), y asistido por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Ley 160, 1994, Artículo 5). De igual manera, el Presidente de la República estaría facultado para expedir normas de adecuación institucional con el fin de integrar las entidades públicas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Ley 160, 1994, Artículo 108; INCODER, 2013a), buscándose con ello una integración horizontal con

otras políticas públicas que complementarían la de reforma agraria. De igual manera, la Ley enfatizó que el Sistema a su vez, estaría compuesto por seis subsistemas con atribuciones y objetivos propios, conformados por entidades públicas y privadas las cuales estarían coordinadas e integradas entre sí.

- **SUBSISTEMA 1. De Adquisición y Adjudicación de Tierras**

El ejecutor exclusivo de este subsistema sería el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA, reemplazado por el INCODER en el año 2003.

Instituto Colombiano De Reforma Agraria-INCORA

El INCORA fue creado bajo la Ley 135 de 1961 o Ley de reforma social agraria con el fin de ejecutar esta política pública en esa época. Teniendo en cuenta el periodo de análisis (1994-2010), el INCORA fue sujeto a una serie de modificaciones en la estructura institucional y en la planta de personal, lo cual influyó en la participación y el comportamiento del Instituto a nivel central y territorial, desde la promulgación de la Ley 160 de 1994, hasta la posterior liquidación del Instituto en el año 2003 (Anexo 3).

Con la expedición de la Ley 160 de 1994, (la cual derogó la Ley 135 de 1961), se modificaron los miembros de la Junta Directiva y el Gerente General en el nivel central. En cuanto al nivel territorial, las Gerencias Regionales continuaron operando en los departamentos, y se reglamentó la creación de Áreas de Trabajo en los departamentos Putumayo y Vichada para el manejo de programas especiales del INCORA (Decreto 245, 1995).

En 1997 la estructura del INCORA se modificó nuevamente, fusionando las dependencias del orden central y por ende las del orden territorial, contempladas por la legislación anterior; ésta estructura sería la última que tendría el Instituto antes de su liquidación en el año 2003 (Decreto 1690, 1997).

De esta manera, en el periodo de análisis, el INCORA fue sujeto a continuas modificaciones en la Junta Directiva y en la estructura organizativa central y territorial. En los últimos años en que existió el Instituto (1999-2002), los recursos tanto humanos como económicos a nivel central y territorial disminuyeron paulatinamente lo cual dificultó el funcionamiento del Instituto en todo el país. Lo anterior, sumado a factores políticos y sociales, desprestigió la imagen institucional frente a la comunidad en general. Por consiguiente, muchas de las funciones así como de los problemas que tenía a su cargo

el Instituto, en cuanto a compras de tierra, adjudicación de predios, titulación de baldíos, entre otros, pasarían a manos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER (Fernández, 2010)⁷.

Instituto Colombiano De Desarrollo Rural - INCODER

De forma similar al INCORA, durante el tiempo que lleva funcionando, el INCODER no ha sido ajeno a reestructuraciones organizativas y modificaciones en su planta de personal. Para empezar, la dirección y administración se delegaron a un Consejo Directivo y a un Gerente General en el nivel central (Decreto 1300, 2003).

En cuanto a la estructura del Instituto, en el nivel central se incrementó el número de oficinas y de subgerencias, con el fin de recoger y agrupar las funciones de otras entidades del sector agropecuario que también fueron liquidadas (DRI, INAT, INPA). Si bien, cuando operó el INCORA, no hubo mayor articulación con las entidades liquidadas, una vez el INCODER tomó estas funciones categorizadas por subgerencias, hubo una mínima integración de las mismas⁸.

Para la conformación de la planta de personal del INCODER, se dio una reestructuración masiva de personal, se terminó el contrato de funcionarios del INCORA, DRI, INAT e INPA⁹ en todo el país, dejando una mínima parte de trabajadores de las entidades liquidadas en el creado Instituto. Como consecuencia, el INCODER tuvo una carga institucional muy alta al tener que suplir las funciones de las entidades suprimidas, y una reducida capacidad tanto de recursos como de personal (Contraloría General de la República, 2012; Fernández, 2010)¹⁰. En cuanto al nivel territorial, se suprimieron las Gerencias Regionales del INCORA que tenían cobertura departamental, y se crearon las Oficinas de Enlace Territorial-OET (Acuerdo 002., 2003).

⁷ Confirmado en entrevista personal con Funcionarios INCODER Córdoba, 30 y 31 de octubre de 2012; y Funcionario INCODER Sucre, 22 de octubre de 2012.

⁸ Confirmado en entrevista personal con Funcionario INCODER Córdoba, 31 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Huila, 26 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 22 de octubre de 2012.

⁹ El INCODER tomaría las funciones de otras entidades del sector agropecuario que fueron liquidadas junto con el INCORA, entre ellas, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT, y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura-INPA.

¹⁰ Confirmado en entrevista personal con Funcionario INCODER Córdoba, 29 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Cundinamarca, 5 de diciembre de 2012; Funcionario INCODER Huila, 26 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Santander, 19 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 23 de octubre de 2012

Tabla 1. Distribución de las Oficinas de Enlace Territorial

| OFICINA DE ENLACE TERRITORIAL | COBERTURA |
|--------------------------------------|---|
| Santa Marta | Magdalena, Atlántico, La Guajira y Cesar |
| Montería | Córdoba, Sucre y Bolívar |
| Medellín | Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda y Quindío |
| Cali | Valle, Cauca, Nariño y Putumayo |
| Ibagué | Tolima, Huila y Caquetá |
| Bucaramanga | Santander y Norte de Santander |
| Bogotá | Cundinamarca y Boyacá |
| Villavicencio | Meta, Casanare y Arauca |
| San José del Guaviare | Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada |

Fuente: Acuerdo 002 de 2003. INCODER.

Años más tarde, se creó el Estatuto de Desarrollo Rural bajo la Ley 1152 de 2007 (declarada inexecutable), el cual modificó la estructura y la planta de personal del INCODER. Hubo un cambio en las dependencias del Instituto desde el nivel central, visto en la disminución de subgerencias, y en la creación de direcciones técnicas adscritas a éstas. En el nivel territorial, se suprimieron las Oficinas de Enlace Territorial y se crearon las Direcciones Territoriales, retomando así la cobertura departamental. Del mismo modo, se modificó la planta del Instituto, mediante la supresión masiva de cargos en el nivel central y en el descentralizado (Decreto 4902, 2007; Decreto 4903, 2007; Decreto 4988, 2007; Ley 1152, 2007).

Al declararse inexecutable la Ley 1152 de 2007 mediante el Decreto 3759 de 2009, hubo una nueva modificación en la estructura del Instituto. En general, los cambios en la estructura organizacional del INCODER fueron pocos, manteniendo lo expuesto por el inexecutable estatuto de desarrollo rural. De esta forma, entre 2003 y 2010, el Instituto fue sujeto de al menos tres modificaciones en la estructura organizacional y en la asignación de personal en todos los niveles (Anexo 3).

El INCORA y el INCODER, considerados como actores político-administrativos importantes en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia,

no fueron ajenos a problemas generalizados en su estructura y en su funcionamiento en todo el país. Entre las principales dificultades del INCORA e INCODER se pueden destacar:

Información histórica faltante o inexistente. Durante el cambio institucional se dio una pérdida generalizada de información histórica (especialmente en los últimos años en que existió el INCORA), lo cual impidió al nuevo Instituto contar con un archivo y una base de datos consolidada. Como consecuencia, después de mucho tiempo, la información histórica del Instituto aún se encuentra en proceso de consolidación (INCODER, 2013a)¹¹. Otro factor que ha influido en la pérdida de información histórica del Instituto, es la falta de digitalización de la misma. Al finalizar la década del 90, una vez llegaron al país tecnologías como la internet y las páginas web, la digitalización de información por parte del INCORA fue incompleta, especialmente a nivel regional, lo cual ha dificultado al INCODER tener una base de datos consolidada¹².

Reducción de personal con experiencia y aumento de contratistas. Con la creación del INCODER, se dio una reducción masiva en los cargos de planta en todos los niveles, y se contrató un bajo número de personal de las entidades liquidadas (INAT, INPA, DRI). Con lo anterior, se incrementó la contratación de personal nuevo a término fijo, el cual no ha sido comparativamente suficiente para cumplir a cabalidad todas las funciones que se han delegado al INCODER. Así, el personal nuevo se enfrenta por un lado, a situaciones que requieren cierto nivel de experiencia y por otro, a la rápida adaptación en el manejo de los problemas provenientes de las entidades suprimidas (Mojica, 2013)¹³. En consecuencia, el INCODER ha tenido dificultades en términos económicos y de tiempo para capacitar un personal que está rotando permanentemente. La falta en la continuidad de los contratistas, genera una carencia en la memoria institucional y en la construcción

¹¹ Confirmado en entrevista personal con Funcionario INCODER Córdoba, 31 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Cundinamarca, 4 de diciembre de 2012; Funcionario INCODER Huila, 26 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 24 de octubre de 2012.

¹² Confirmado en entrevista personal con Funcionario INCODER Córdoba, 31 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Huila, 26 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 22 de octubre de 2012.

¹³ Confirmado en entrevista personal con Funcionarios INCODER Córdoba, 30 y 31 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Cundinamarca, 5 de diciembre de 2012.

histórica de información, archivo, personal y procesos manejados por el Instituto tanto a nivel central como territorial¹⁴.

Alta politización. La dirección del INCODER ha estado influida por poderes políticos tanto desde el nivel central como del territorial. En el tiempo que lleva funcionando el Instituto, en gran parte del país se han contratado funcionarios poco expertos o con un perfil que no se ajusta al requerido en los cargos de dirección regional y mandos medios, lo cual ha coincidido con la aparición de casos de corrupción al interior del Instituto (Caracol, 2006; Colombia.com, 2011; El Colombiano, 2013; INCODER, 2012; La Opinión, 2013; R. Hurtado, 2010)¹⁵.

- **SUBSISTEMA 2. De organización y capacitación campesina e indígena**

Coordinado por el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino e integrado por el INCORA, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- y el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR.

Viceministerio De Desarrollo Rural Campesino

Bajo el gobierno Gaviria, en el marco del cambio institucional del sector agropecuario, se creó el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de adecuarlo al proceso de descentralización política y de fortalecer la capacidad de orientación y de coordinación de las acciones de desarrollo rural en el país (Conpes 008, 1993; Decreto 1279, 1994). De manera específica, la Ley 160 de 1994 le atribuyó a este Viceministerio la función de coordinar el subsistema de reforma agraria, de organización y capacitación campesina e indígena.

Sin embargo, el funcionamiento del Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino en cuanto a reforma agraria fue limitado. En el tiempo en que existió antes de

¹⁴ Confirmado en entrevista personal con Funcionario INCODER Córdoba, 29 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Cundinamarca, 5 de diciembre de 2012; Funcionario INCODER Huila, 26 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Santander, 19 de noviembre de 2012.

¹⁵ Confirmado en entrevista personal con Funcionario INCODER Córdoba, 30 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 22 de octubre de 2012.

su reestructuración en 1999, el Viceministerio demostró gran inoperancia e incapacidad para resolver grandes problemas del sector agropecuario a nivel nacional (Machado, 1999a), entre ellos, el manejar los programas de fortalecimiento de los Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), los cuales giraron en torno a las necesidades de los políticos locales y regionales. Asimismo, se consideró que fue un actor altamente politizado, con mecanismos que tendían a generar clientelismo por parte de las organizaciones rurales (Machado, 1999b), y como consecuencia, el funcionamiento del Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino en el contexto de la política pública de reforma agraria, fue limitado.

Con la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en 1999, se modificó el nombre a Viceministerio de Desarrollo Rural (suprimiendo la palabra campesino), y el componente de reforma agraria pasó a ser una más de las múltiples funciones que asumiría el reestructurado Viceministerio bajo el amplio contexto del desarrollo rural (Decreto 2478, 1999). No obstante, el cumplimiento de estas funciones fue mínimo, entre muchas razones, porque el Viceministerio como cargo político-administrativo, se caracterizó por tener una rotación de personal muy continua en los niveles altos. En tres periodos de gobierno (1998-2010), se posesionaron en el cargo seis viceministros de agricultura y desarrollo rural y de éstos, cinco lo hicieron durante los dos periodos de gobierno Uribe (2002-2010) (Arango, 2002; Caracol, 2002; Colombia.com, 2010; Ecobusiness, 2006; El Tiempo, 2005; Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2008).

Sumado a lo anterior, durante el segundo periodo de gobierno Uribe, se evidenció la falta de interés político para cumplir las funciones conferidas al Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de reforma agraria. En el marco del Estatuto de Desarrollo Rural posteriormente declarado inexecutable, se descubrieron irregularidades en uno de sus programas principales (Agro Ingreso Seguro - AIS), el cual pretendía beneficiar a pequeños campesinos pero terminó favoreciendo a políticos, terratenientes y familias prestantes mediante el otorgamiento de cuantiosos subsidios para distritos de riego (Prensa Rural, 2009; W Radio, 2009).

Si bien, hubo personas involucradas en todos los niveles, se imputaron cargos de responsabilidad fiscal, entre otros implicados, a tres ex viceministros de Agricultura y Desarrollo Rural (uno de ellos, posteriormente Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en esa época), de manera que quienes ocuparon ese cargo fueron responsables en el uso indebido de estos recursos (El Espectador, 2013), y han sido investigados

penalmente por las irregularidades en la formulación e implementación del programa AIS (La FM, 2012; Semana, 2012; Portafolio, 2011). De esta manera, de los cinco viceministros de agricultura y desarrollo rural posesionados durante el gobierno Uribe, tres se vieron involucrados en este proceso penal.

De esta manera, desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 hasta el 2010, el funcionamiento del Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la articulación que éste debía hacer, como organismo coordinador del subsistema de organización y capacitación campesina e indígena, fueron marginales y en la práctica no funcionó como estaba enmarcado en la citada Ley.

Servicio Nacional De Aprendizaje - SENA

Su creación se dio en el año 1957, y uno de sus grandes objetivos ha sido dar formación profesional integral a la población del país (Ley 119, 1994). Bajo el contexto de la apertura económica, a partir de 1995 se consideró como estrategia del Gobierno para el sector agropecuario, ajustar los programas del SENA de acuerdo con los requerimientos tecnológicos de las áreas rurales y sus sistemas organizativos y empresariales, con la participación de los gremios de la producción, ONG y los fondos parafiscales (Hernández, 1995).

A mediados de la década del noventa, una vez se dio la mayor crisis económica del sistema financiero en el país con la consecuente disminución de los recursos del Estado, se le exigió al SENA racionalizar y disminuir el gasto público y reinvertir los ingresos recibidos en investigación y tecnología (Ley 344, 1996; Suárez, 2005). Bajo este escenario, su funcionamiento en cuanto a la política pública de reforma agraria, estuvo enfocado en capacitar a los potenciales beneficiarios para la constitución de empresas comunitarias, debido a que con tales mecanismos tendrían mayor prioridad en esta política pública (El Tiempo, 2001).

Si bien, el SENA participó en la implementación de la política pública de reforma agraria, no lo hizo articulado al subsistema coordinado por el Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino contemplado por la Ley 160 de 1994, y el aporte de los recursos necesarios para el financiamiento de la labor del SENA, estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (INCORA, 2002).

Así, en diversas ciudades y municipios del país, el SENA realizó cursos, talleres, capacitaciones y asesorías para proyectos productivos tanto a familias campesinas como

desplazadas, con el fin de que éstos adquirieran predios para generar empresas comunitarias (El Tiempo, 1996; SENA, 2010). En cuanto al proyecto piloto de reforma agraria, el SENA realizó cursos y talleres, y participó en la selección de los potenciales beneficiarios de reforma agraria en los cinco municipios seleccionados¹⁶.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, entre las dificultades que tuvo el SENA en cuanto a su función en la política pública de reforma agraria fueron: falta de recursos para la realización de los programas y capacitaciones a nivel local, limitada cobertura en la realización de sus programas y capacitaciones, falta de seguimiento y de continuidad en las capacitaciones hacia los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, entre otras¹⁷.

Escuela Superior De Administración Pública - ESAP

Fue creada bajo la Ley 19 de 1958, como una entidad educativa descentralizada con programas de pregrado y posgrado en administración pública, con centros territoriales en la mayoría de departamentos del país (ESAP, 2012). La Ley 160 de 1994 la incluyó dentro del subsistema de reforma agraria de organización y capacitación campesina e indígena. Sin embargo, esta entidad no se integró dentro del subsistema, y su función, en el contexto de la Ley 160 de 1994, no se cumplió (Cruz, 2000; López, 2013). Una vez entró en vigencia la Ley 160 de 1994, la ESAP sufrió una crisis institucional interna que duraría aproximadamente diez años (1994-2004). Entre las principales causas se menciona el nombramiento de los cargos de dirección a nivel central y territorial como cuotas políticas de algunos congresistas, limitando con esto su autonomía y legitimidad institucional (Álvarez, 2010). La inestabilidad y continuos cambios en los cargos de dirección, hizo que la ESAP priorizara la solución de los problemas institucionales a nivel interno sobre los demás (uno de ellos, integrarse al subsistema de reforma agraria contemplado por la Ley 160 de 1994).

¹⁶ Confirmado en entrevista a Funcionario INCODER Meta, 28 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 23 de octubre de 2012, parceleros Montelíbano, 25 de febrero de 2013, parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo, 1, 2 y 4 de abril de 2013; parceleros Rivera 13 y 16 de mayo de 2013; presidente ANUC San Benito Abad, 26-27 de octubre de 2012.

¹⁷ Confirmado en entrevista a Parcelero Fuente de Oro, 12 de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 28 de febrero de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo y 4 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13 y 15 de mayo de 2013; Parcelero San Benito Abad, 5 de marzo de 2013).

Plan Nacional De Rehabilitación – PNR

El PNR se creó en 1982 como herramienta del Plan de Paz del Gobierno Betancur, y buscó transformar las regiones afectadas por la violencia, mediante el mejoramiento de condiciones sociales, económicas y materiales; para 1994, el programa llegó al 45% de los municipios del país (Machado, 1999c).

Debido al éxito del Plan, en términos de cobertura, intervención del Estado y en descentralización en la toma de decisiones (Guerra; Perfetti, 1994, citado por PNUD, 2011a), fue incluido en la Ley 160 de 1994 como parte integrante del subsistema de organización y capacitación campesina e indígena, dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria.

En el periodo de gobierno Samper (1994-1998), dado el contexto político y las reestructuraciones de un Estado que estaba en proceso de cambio, de un modelo estado-céntrico a uno socio-céntrico, con base en los preceptos de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Kalmanovitz & López, 2003), el PNR sufrió modificaciones importantes, que limitarían su función como organismo integrante del subsistema de organización y capacitación campesina e indígena contemplado por la Ley 160 de 1994. La disminución en la cobertura de áreas y en la generación de nuevos empleos, fueron causales para que el Plan fuese suprimido (Kalmanovitz & López, 2003; Salgado, 2010 citado por PNUD, 2011c), y se delegaran sus funciones a la Red de Solidaridad Social (Gáfaró et al., 2012; Vargas, 1999).

Si bien, la Red retomó instrumentos participativos del PNR, se limitó al asistencialismo y concertación en el uso de sus escasos recursos, priorizando a los grupos vulnerables, principalmente población desplazada por la violencia, e involucrando mínimamente a los demás grupos (entre éstos, campesinos) en los procesos de discusión sobre el desarrollo local (Vargas, 1999). De esta manera, la función que la Ley 160 de 1994 contempló para el PNR, como integrante del subsistema de reforma agraria, no fue continuada por la Red de Seguridad Social, y no se integró en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria como lo contempló la Ley.

- **SUBSISTEMA 3. De servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social**

Coordinado por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI, e integrado por el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), los ministerios de Transporte,

Salud Pública y Educación, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y las Entidades no gubernamentales reconocidas por el Gobierno.

Fondo De Cofinanciación Para La Inversión Rural - DRI

A principios de la década del noventa, en el marco de un teórico proceso de descentralización del desarrollo rural y de fortalecimiento administrativo a nivel territorial, el Fondo DRI formó parte del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), al convertirse en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Decreto 2132, 1992; González, 1996). Sin embargo, uno de los problemas del Fondo DRI desde 1994 hasta su supresión fue la disminución de los recursos presupuestales (Machado, 1999c; Mondragón, 2002). Bajo este contexto, una vez entró en vigencia la Ley 160 de 1994, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI tuvo la función de coordinar el subsistema de Servicios Sociales Básicos, Infraestructura Física, Vivienda Rural, Adecuación de Tierras y Seguridad Social. Sin embargo, el Plan de Desarrollo del siguiente gobierno, no dio prioridad a la articulación del DRI, como coordinador del subsistema de la Ley 160 de 1994, y en cambio, le asignó como objetivos, la realización de programas para dotar de recursos productivos a la población campesina, para fortalecer su capacidad técnica y empresarial (An Gómez, 1998).

Así, el DRI focalizó sus recursos a los Programas de Desarrollo Integral Campesino PDIC, Plan Pacífico, Plante, entre otros, y apoyó de forma mínima e indirecta los programas de Reforma Agraria, al contribuir financieramente en el proceso de fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CDMR, si bien con un presupuesto cada vez más reducido (\$800 millones en 1996, \$600 millones en 1997, y \$500 millones para 1998) (Conpes 2934, 1997).

En 1999, el DRI adelantó proyectos en infraestructura física de pequeña irrigación, acueductos, reforestación, capacitación, piscicultura y vías rurales en 14 regionales del país, con recursos cofinanciados por el INCORA, con el fin de apoyar programas de reforma agraria, lo cual benefició a un mínimo número de familias a nivel nacional (INCORA, 2000).

Posteriormente, se promulgó la Ley 709 del 2002, con la cual se suprimieron y fusionaron entidades consideradas políticamente ineficientes (Fernández, 2010) y así, el DRI operó hasta el año 2003 (PNUD, 2011a). En el tiempo en que funcionó, este organismo no se

articuló como la Ley 160 de 1994 lo contempló, y si bien, realizó algunos programas en torno a la política pública de reforma agraria, su función como coordinador de este subsistema, y como integrante del subsistema de Mercadeo, Acopio, Empaque, Procesamiento y Fomento Agroindustrial, no se cumplió. Todas las referencias sobre las funciones, objetivos y disposiciones legales vigentes al DRI fueron conferidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER (Decreto 1300, 2003), quien debió asumir, en lo teórico, el cumplimiento de los objetivos establecidos para el DRI; sin embargo, el INCODER no retomó en su totalidad éstas funciones, lo cual desde entonces, ha generado una dispersión en la estructura tanto funcional como organizacional del Instituto (Contraloría General de la República, 2012).

Instituto Nacional De Adecuación De Tierras – INAT

El INAT, fue una entidad creada en 1993 y reglamentada en 1994, la cual tuvo como funciones promover, financiar o cofinanciar la adecuación de tierras en el país, la elaboración de estudios, ejecución de proyectos de obras y los servicios comunitarios, tecnológicos y de asistencia técnica en lo relativo al riego (Decreto 1278, 1994). Así, entre 1995 y 1998, se invirtieron recursos para financiar construcción de distritos de riego y drenaje, riego de pequeña escala, estudios de factibilidad y diseños (Pérez et al., 2000). Durante el siguiente periodo de gobierno (1999-2002), el INAT continuó con la construcción de los distritos de riego y proyectos de drenaje en el territorio nacional (Ley 508, 1999).

Si bien, la Ley 160 de 1994, tuvo en cuenta la participación del INAT como integrante del subsistema de reforma agraria con la función específica de adecuación de tierras para potenciales beneficiarios, ésta no se contempló de manera explícita en la misión, objetivos o funciones que tuvo el INAT (INAT, 2003), de manera que no se articuló de acuerdo a lo preceptuado por la Ley 160 de 1994, y como consecuencia, los programas desarrollados por el INAT no priorizaron la atención a los actores beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en el país.

Además de la falta de voluntad política para su articulación dentro de la Ley 160 de 1994, el INAT fue sujeto de varios problemas institucionales y sociales que influyeron en su posterior liquidación. Entre muchas causas, el INAT tuvo un desempeño histórico limitado, influenciado por factores externos e internos de ineficiencia, entre ellos, un mercado político y burocrático el cual hizo que se seleccionaran proyectos de adecuación

y riego a través de vínculos clientelistas (Berry, 2002). Lo anterior promovió la corrupción de la entidad en todos los niveles (Machado, 1999b). De esta manera, el INAT existió hasta el año 2003, y posteriormente se fusionó junto con las otras entidades liquidadas (INCORA, DRI, INPA), y así, sus funciones, objetivos y disposiciones legales fueron conferidos al INCODER (Decreto 1300, 2003).

Durante el cambio institucional, el INCODER recibió del INAT los distritos de adecuación de tierras de pequeña, mediana y gran escala que formaban parte de sus activos. Sin embargo, en el tiempo que ha operado, el INCODER no ha podido cumplir las funciones que anteriormente tenía el INAT ya que, sumado a los problemas mencionados, comparativamente el Instituto ha contado con menor asignación de presupuesto y de personal para el desarrollo de los programas que tenía a su cargo el INAT (INCODER, 2013b).

Ministerios De Transporte, Salud Pública Y Educación

Durante el periodo de análisis (1994-2010), estas entidades no se integraron al Subsistema coordinado por el DRI, y tuvieron poca participación en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria. De forma aislada, los Ministerios de Transporte, Salud Pública y Educación, en un proceso de concertación con el INCORA en el año 2001, ofrecieron servicios de mejoramiento de vías, inscripción al Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales-SISBEN y construcción de escuelas, respectivamente, lo cual favoreció una mínima cantidad de beneficiarios de reforma agraria a nivel nacional (5.262 familias) (INCORA, 2002).

Los demás organismos contemplados para este subsistema tampoco se articularon ni operaron entorno a la política pública de reforma agraria. El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social-FIS, se consideró inoperante y entró en proceso de liquidación en el año 2001 (Ceballos & Martin, 2001); FINDETER no tuvo en cuenta de manera explícita al sector agropecuario dentro de los sectores financiables de créditos, y en sus funciones y programas, no hubo cabida para los beneficiarios de los programas de reforma agraria (FINDETER, 2004); en cuanto al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, se reorganizó a Red de Solidaridad Social (de la cual se habló anteriormente) un mes después de expedida la Ley 160 de 1994 (DAFP, 2010), y no se integró al Subsistema de reforma agraria contemplado por la misma.

- **SUBSISTEMA 4. De investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos**

Coordinado por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) y conformado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), las corporaciones de asistencia técnica e investigación agropecuaria, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y las entidades privadas reconocidas por el Gobierno.

Corporación Colombiana De Investigación Agropecuaria-CORPOICA

Su creación se dio a principios de 1993 como una corporación mixta de derecho privado. Sus socios fundadores fueron el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y del ICA; la mayoría de las agremiaciones de productores agropecuarios de carácter nacional y varias de carácter regional; las principales universidades del país, tanto nacionales, como regionales, públicas y privadas; diversos centros de investigación; algunos departamentos y municipios, y varias empresas privadas. La mayoría de los aportes para su funcionamiento provinieron de las entidades gubernamentales, en especial del Ministerio de Agricultura, y de la infraestructura de investigación con que contaba el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) en su momento (Perry, 2000). El ICA, entidad que anteriormente tenía el componente de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, fue reestructurado mediante el Decreto 2141 de 1992, y en adelante se le dejó la función de policía sanitaria para el sector agropecuario.

Una vez se expide la Ley 160 de 1994, CORPOICA sería responsable de coordinar el subsistema de reforma agraria de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos. Sin embargo, ésta función a nivel nacional quedó acéfala porque esta entidad no se articuló como la Ley lo contempló.

De hecho, funcionarios de CORPOICA en algunas regionales del país clasificaron los temas de concentración de la propiedad rural y la realización de una adecuada reforma agraria, como restricciones en el entorno que ha tenido la entidad en su operación, lo cual ha constituido un factor negativo y a mejorar por parte de la Corporación (Cano & Arévalo, 1996). En ese sentido, en la Revisión del cambio institucional de CORPOICA en 1997, se reconoció a la economía campesina, como una de las políticas de Gobierno sobre el sector agropecuario, si bien, de segunda prioridad, importantes en la articulación con la investigación y transferencia a cargo de la Corporación. Dentro de esta política, se contemplaron como estrategias de acción: hacer una verdadera reforma agraria, un

proceso de modernización de las actividades productivas, una política de pacificación para llevar seguridad a familias campesinas, y una política de financiamiento y crédito que incluyeran el otorgamiento de subsidios (Hertford et al., 1997).

En el año 2000, CORPOICA en colaboración con el INCORA y la Corporación Colombia Internacional, buscó apoyar el proceso de reforma agraria mediante la selección de un mínimo número de predios de cuatro departamentos (14 en total), para gestionar en ellos planes de negocios viables desde la perspectiva comercial, financiera, empresarial y ambiental (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2001).

De esta forma, CORPOICA, como organismo coordinador de uno de los subsistemas de reforma agraria enmarcados en la Ley 160 de 1994, si bien realizó algunas acciones en materia de reforma agraria, especialmente al finalizar la década del noventa, nunca contempló en su misión, objetivos, programas y proyectos, hacer investigación, desarrollo tecnológico, innovación y transferencia tecnológica, orientada y pertinente para los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria a nivel nacional (CORPOICA, 1999-2010).

Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria-UMATA

Su creación se dio con la Ley 101 de 1993, con el fin de brindar transferencia tecnológica agropecuaria a nivel municipal en todo el territorio del país. No obstante, el funcionamiento de las UMATA estuvo condicionado por la cantidad de recursos a nivel municipal, de manera que aquellos con mayor cantidad de recursos tuvieron unas Unidades más funcionales y una mejor cobertura municipal. Desde su inicio, el principal problema en el funcionamiento de las UMATA a nivel nacional fue de tipo financiero y presupuestal (PBEST Asesores, 1996)¹⁸.

Como consecuencia, los presupuestos municipales en déficit fiscal y una alta dependencia de las transferencias desde el nivel central, dificultaron las acciones de las administraciones municipales en el campo del desarrollo rural a nivel territorial (Ortiz, 2003). La mayoría de los municipios del país (89%) al tener menor cantidad de Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD y pertenecer a la categoría 6 (Federación Colombiana de Municipios, 2007), no contaron con suficientes recursos presupuestales

¹⁸ Confirmado en entrevista personal a Parcelero Cabrera, 25 de mayo de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 9 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 27 y 28 de febrero de 2013; Parcelero Rivera, 15 de mayo de 2013.

para el funcionamiento adecuado de las UMATA. De esta manera, las Unidades contaron con una cobertura a nivel municipal limitada y en muchos casos no fueron funcionales a las necesidades de los pequeños productores rurales y menos aún, para destinar recursos que permitieran entregar tierra y servicios complementarios a los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria (Perry, 2012)¹⁹.

Bajo este panorama, en el proyecto piloto de mercado de tierras, los municipios seleccionados carecieron de recursos para responder a las inversiones en infraestructura y a las necesidades de asistencia técnica a partir de las UMATA. Éstas Unidades apenas contaron con recursos para los gastos de funcionamiento y sostenimiento de personal, en cuya contribución el aporte del Fondo DRI fue decisivo hasta el momento de su supresión (Machado & Suárez, 1999).

Otra limitante en la creación de las UMATA, fue la falta de una institucionalidad formal desde el nivel municipal (Sánchez, 2010). En muchos casos, el acceso a las ayudas de las UMATA hacia pequeños productores dependió en gran parte a la gestión de los políticos del nivel local, de manera que las Unidades no llegaban a cubrir la totalidad de veredas de los municipios, priorizando aquellas con las cuales había alguna afinidad con la instancia gubernamental local. Como consecuencia, las UMATA perdieron confianza y credibilidad, en especial, de los pequeños productores que no se veían beneficiados con los programas y proyectos que anunciaban las mismas²⁰.

De esta forma, hubo un paulatino debilitamiento institucional de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, comprometiendo así la asistencia técnica gratuita hacia los pequeños productores agropecuarios y el acceso a la tierra para los potenciales beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria (Gáfaró et al., 2012; PNUD, 2012). En el año 2010, teniendo en cuenta la magnitud del debilitamiento de las UMATA, se consideró la necesidad de su fortalecimiento, tanto en su componente técnico, como

¹⁹ Confirmado en entrevista a Parceleros Cabrera, 19 y 26 de mayo de 2013; Parceleros Fuente de Oro, 8 y 11 de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 26 de febrero de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo, y 1-3 de abril de 2013; Parcelero Rivera, 15 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3-8 de marzo de 2013; Representante ANUC Montelíbano, 2 de noviembre de 2012.

²⁰ Confirmado en entrevista a Funcionario INCODER Córdoba, 30 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Cundinamarca, 3 de diciembre de 2012; Parcelero Cabrera, 30 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 25 de febrero de 2013 (2) y 28 de febrero de 2013; Parcelero Rivera, 16 de mayo de 2013; Parcelero San Benito Abad, 6 de marzo de 2013; Presidente ANUC San Benito Abad, 26 y 27 de octubre de 2012.

en el acompañamiento hacia población campesina y desplazada en todo el país (República de Colombia, 2010).

Para fortalecer el Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria de las UMATA, se reglamentó la creación de instrumentos de Soporte Técnico y de Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural, lo cual en términos generales incluyó el componente de investigación y desarrollo tecnológico en favor de las UMATA, y le confirió participación al sector privado en la elaboración y asignación de estos instrumentos (Resolución 178, 2012).

- **SUBSISTEMA 5. De mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial**

Coordinado por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) e integrado por el Ministerio de Comercio Exterior, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), las cooperativas de beneficiarios de Reforma Agraria y demás formas asociativas campesinas, las centrales de abastos y la Corporación Financiera Popular.

Instituto De Mercadeo Agropecuario–IDEMA

Se creó como entidad pública en 1968 y en 1976 se le confirió el carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado (Ballesteros, 1998). La Ley 160 de 1994, contempló la participación del IDEMA como coordinador del subsistema de reforma agraria encargado de completar la cadena de comercialización de los productos agropecuarios, llevándolos desde los centros de producción hacia las zonas de consumo. Para hacer esta labor, trabajaría simultáneamente con las Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria (Sojo, 1994).

Sin embargo, la participación e impacto en la Política Pública de Reforma Agraria del IDEMA fue mínima en este sentido debido a que esta entidad operó hasta 1997, año en que se decretó su liquidación (Decreto 1675, 1997), teniendo en cuenta el contexto de la apertura económica, donde se buscó terminar con la intervención estatal en el mercado de productos agropecuarios y con el monopolio que tenía el Instituto en las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias para la industria (Machado et al., 2004). De esta manera, se suprimió el coordinador del subsistema de Mercadeo, Acopio, Empaque, Procesamiento y Fomento Agroindustrial contemplado por la Ley 160 de 1994, y en adelante esta función quedó determinada por el libre juego de la oferta y la

demanda, tanto de los fabricantes de insumos como de los comercializadores agropecuarios a nivel nacional, precisando que en el eslabón de la producción agropecuaria, los actores más débiles son los denominados de economía campesina.

Ministerio De Comercio Exterior

Fue creado en 1991, en el inicio de la apertura económica del país a los mercados internacionales, con el propósito de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo a nivel nacional (Ley 7, 1991). En el marco de la renovación de la administración pública fue modificado a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el año 2002 (Ley 790, 2002). Este organismo se enfocó en la realización de acuerdos, negociaciones y tratados de mercado internacionales y no contempló en su misión, objetivos, proyectos o programas para los actores beneficiarios de la política pública de reforma agraria bajo la Ley 160 de 1994 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2003).

Cooperativas de Beneficiarios De Reforma Agraria

La Ley 160 de 1994, y más adelante, el Decreto 1226 de 1997, reglamentaron la formación y financiación de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria como instrumento para el mejoramiento en la producción y comercialización de productos agropecuarios de economía campesina (Sojo, 1994). Para tal fin, en 1997, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA contempló la ejecución de un Programa Piloto para la formación y financiación de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria en el país (IICA, 1997, 1998).

Asimismo, en 1999 el INCORA otorgó subsidios para la creación de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, mediante convenios suscritos con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En ese año, se aprobaron 11 solicitudes de subsidio para creación de Cooperativas, por valor \$221.3 millones, lo cual benefició a 410 familias campesinas. Además, se aprobaron 20 segundos desembolsos a cooperativas ya creadas por \$151.0 millones (INCORA, 2000).

En el año 2000, el INCORA, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y el PNUD, otorgó 243 subsidios para la formación de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, por valor de \$141.5 millones y se aprobaron segundos desembolsos para 611 familias por valor de \$105.1 millones. Para los segundos desembolsos, funcionarios del

INCORA y del Ministerio de Agricultura, hicieron seguimiento a algunas Cooperativas (INCORA, 2001).

De esta manera, se crearon las Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria en algunas zonas del país (Negrete, 2002; Observatorio de Alianzas Productivas, 2010). Sin embargo, las Cooperativas en general tuvieron poco desarrollo a nivel nacional, ya que en muchas zonas del país no se constituyeron, o aún peor, éstas se crearon y con el tiempo se liquidaron²¹. Dentro de las principales dificultades que tuvieron las Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, se destacan la disminución de la participación de estos organismos en los procesos de reforma agraria a nivel local (Sojo, 1994), la presencia y prevalencia de intereses individuales al interior de las Cooperativas, falta en la capacidad de asociación de la población campesina, malas administraciones y cooptación en el uso de los recursos desembolsados para el funcionamiento de las cooperativas, entre otros²². Solamente una mínima parte de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, prevalecieron durante el periodo de análisis (1994-2010) (Observatorio de Alianzas Productivas, 2010).

Centrales de Abastos

En la década de los setenta, con ayuda del IDEMA, se crearon las centrales de abastos en varias capitales del país como Bogotá (CORABASTOS), Cali (CAVASA), Barranquilla (GRANABASTOS), Bucaramanga (CENTROABASTOS), Cúcuta (CENABASTOS) y Armenia (MERCAR), entre otros (Ballesteros, 1998). En 1990, en el marco de la apertura económica, las Centrales de Abastos orientaron su funcionamiento a la solución de los problemas de mercadeo a nivel nacional y departamental, relacionados con los Sistemas de Información y Precios, la competitividad y la importación de productos agropecuarios en el país. De manera que, si bien la Ley 160 de 1994, los contempló como actores partícipes en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, ésta función no se hizo explícita en los programas, proyectos, misión u objetivos llevados a cabo por las Centrales de Abastos en el país para beneficio de los actores de la

²¹ Confirmado en entrevista personal a Funcionario INCODER Córdoba, 29 de octubre de 2012; Funcionarios INCODER Sucre, 22 y 24 de octubre de 2012; Parcelero Puerto Wilches, 5 de abril de 2013.

²² Confirmado en entrevista a Funcionario INCODER Huila, 27 de noviembre de 2012; Parcelero Fuente de Oro, 12 de abril de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 3 y 5 de abril de 2013; Parcelero Rivera, 16 de mayo de 2013.

economía campesina (CAVASA, 2000; CENTROABASTOS, 2003; CORABASTOS, 2002).

Corporación Financiera Popular

Fue creada en 1967 con recursos del Estado, y tuvo como función principal financiar la microempresa y la pequeña y mediana Industria (Ley 78, 1988). Si bien la Ley 160 de 1994 la contempló para integrar el subsistema de comercialización y fomento de pequeñas y medianas empresas agropecuarias, la Corporación se privatizó completamente, y su nombre fue cambiado por Corporación Financiera de Desarrollo-CORFIDESARROLLO. Sin embargo, esta entidad contó con problemas de solvencia y de aumento en los niveles de cartera vencida lo cual hizo que pasara al Banco Cooperativo UCONAL, el cual tuvo problemas similares a su predecesor (Zuleta, 1999). En 1999, UCONAL se fusionó con el banco del Estado, el cual fue liquidado en el año 2005 (Decreto 2525, 2005; El Tiempo, 1999). De esta manera, no se articuló dentro del subsistema de reforma agraria como lo contempló la Ley 160 de 1994.

- **SUBSISTEMA 6. De financiación**

Coordinado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) e integrado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, los intermediarios financieros, los bancos y cooperativas de crédito.

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO

Su creación se dio con la Ley 16 de 1990, como una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito, vinculado al Ministerio de Agricultura, con patrimonio propio y autonomía administrativa. Se le dio como objetivo la financiación de las actividades de producción en sus distintas fases y/o comercialización del sector agropecuario (Ley 16, 1990).

La Ley 160 de 1994, contempló a FINAGRO como el coordinador del subsistema de financiación de reforma agraria, mediante el otorgamiento de crédito a beneficiarios para compra de tierras y/o para producción agropecuaria, y el establecimiento de una línea de crédito y de redescuento para la compra de tierras, con destino a los beneficiarios de Reforma Agraria. De igual manera, se le confirió la función de promover la celebración de

convenios entre los organismos del sector financiero, el INCORA (posteriormente INCODER) y las demás entidades públicas y privadas, cuando estos se requirieran para regular la operatividad del subsistema de financiación previsto en la Ley 160 de 1994 (Decreto 1031, 1995).

De esta manera, FINAGRO habilitó líneas de crédito orientadas a Empresas Comunitarias, Asociaciones de Usuarios de Reforma Agraria y cualquier otra modalidad de asociación de campesinos, siempre y cuando los miembros clasificaran individualmente como pequeños productores (FINAGRO, 2004).

En ese sentido, en 1995 FINAGRO aprobó créditos para compra de tierras y para financiar créditos de producción para beneficiarios de reforma agraria por 12.000 y 16.500 millones de pesos respectivamente (El Tiempo, 1995). Asimismo, dicha entidad ofreció créditos de Incentivo a la Capitalización Rural-ICR, el cual favoreció la inversión a pequeños productores, entre ellos, algunos beneficiarios de reforma agraria. Otra de las líneas de Crédito FINAGRO, fue el Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, el cual habilitó Créditos a pequeños productores, entre ellos, beneficiarios de Reforma Agraria (FINAGRO, 2001).

Si bien, se habilitaron diversas modalidades de crédito donde los beneficiarios de la política pública de reforma agraria podrían ser favorecidos, FINAGRO contó con algunas dificultades que limitaron su función como coordinador del subsistema de financiación de reforma agraria en el país. Una de éstas, fue el restringido acceso a los recursos para pequeños productores, entre ellos, los beneficiarios de reforma agraria. Los pequeños productores agropecuarios estuvieron prácticamente marginados del crédito, con relación a los medianos y grandes productores agropecuarios, especialmente, entre los años 1999 y 2000 (ver Tabla 2) (Contraloría General de la República, 2001 citado por Al Gómez, 2003).

Tabla 2. Participación Porcentual Del Total De Créditos Para Pequeños, Medianos Y Grandes Productores. Colombia, 1994-2003

| Año | Pequeños | Medianos, grandes |
|------|----------|-------------------|
| 1994 | 14,7 | 85,3 |
| 1995 | 15,9 | 84,1 |
| 1996 | 14,5 | 85,5 |
| 1997 | 19,9 | 80,1 |
| 1998 | 10,6 | 89,4 |
| 1999 | 2 | 98 |
| 2000 | 6 | 94 |
| 2001 | 7,8 | 92,2 |
| 2002 | 17,7 | 82,3 |
| 2003 | 14,5 | 85,5 |

Fuente: FINAGRO. Tomado de: Garay & Rodríguez, 2005 citado por Forero & Ezpeleta, 2007.

Otro inconveniente, fue la incapacidad por parte de los beneficiarios de reforma agraria (independientemente la línea de crédito), para pagar en el tiempo pactado los créditos e intereses adquiridos con FINAGRO, especialmente a finales de la década del noventa e inicios del año 2000. La deuda contraída con esta entidad se incrementó a valores exageradamente altos, lo cual hizo imposible pagar esos montos, y tuvo consecuencias negativas para los beneficiarios de reforma agraria²³.

A raíz de la dificultad generalizada por parte de los pequeños productores agropecuarios para pagar los créditos con FINAGRO, en el año 2000 se creó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria PRAN, el cual, entre otras actividades de reactivación, buscó comprar cartera crediticia agropecuaria a cargo de pequeños y medianos productores

²³ Confirmado en entrevista a Funcionario Alcaldía Rivera, 29 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Córdoba, 31 de octubre de 2012; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parcelero Rivera, 13 de mayo de 2013.

interesados en el programa y a favor de los intermediarios financieros, vigilados por la Superintendencia Bancaria, posteriormente reemplazada por la Superintendencia Financiera. Los recursos del PRAN serían administrados por FINAGRO y éste podría suscribir convenios a nivel departamental (Decreto 967, 2000). Cuatro años después, se ampliaron los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, para los pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras (Decreto 11, 2004).

A pesar que el Programa ayudó a muchos beneficiarios de reforma agraria a saldar las deudas que tenían por compra de tierra o por créditos para producción agropecuaria al dejar los pagos individuales, hubo muchos beneficiarios que no cumplieron los requisitos o no se pudieron acoger al programa y por ello, en el tiempo de análisis (2010) la deuda se hizo imposible de pagar, lo cual tuvo consecuencias negativas importantes para los beneficiarios, tales como embargos, hipotecas, ventas informales de tierra, entre otras (Pabón, 2013).

Si bien FINAGRO como coordinador del subsistema de reforma agraria de financiación, operó en torno a la política pública de reforma agraria en Colombia y otorgó financiamiento en el proyecto piloto de reforma agraria, y de manera subsecuente a diferentes beneficiarios de esta política pública, tuvo como principales limitantes la falta en el acceso y la cobertura al crédito agropecuario, dirigido específicamente para pequeños productores, y la priorización de las líneas de crédito, las cuales han favorecido principalmente a medianos y grandes productores agropecuarios a nivel nacional (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Semana, 2012; El País, 2012; Moreno et al., 2006).

Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero-Caja Agraria

Se creó como entidad bancaria del Estado en 1931, y en 1990 se articuló al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en el contexto de la apertura económica (Ley 16, 1990). La Ley 160 de 1994 contempló a la Caja Agraria dentro del Subsistema de Financiación, con el fin de facilitar el acceso al crédito para compra de tierra y para producción agropecuaria, dirigido a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria. De forma específica, la Ley contempló un subsidio para compra de tierra del 70% y el 30% restante lo pagarían los beneficiarios, con un crédito complementario a través de la Caja Agraria (Ley 160, 1994, Artículos 20-26).

Una vez entró en vigencia la Ley 160 de 1994, entre 1995 y 1996, la Caja Agraria aprobó la compra de 440 predios para un total de 86.205 hectáreas, lo cual benefició 5.699 familias. Los recursos para atender el crédito complementario de tierras correspondiente al 30% sumaron \$17.284.8 millones y se asignaron recursos para el crédito de producción por un valor de \$20.114.4 millones. Durante la vigencia del año 1997, teniendo en cuenta la disminución de recursos presupuestales del Estado, la acción de la Caja Agraria se vio reducida. Se aprobaron créditos para la compra de 115 predios, y un total de 31.143 hectáreas, beneficiando a 2.260 familias. Los recursos destinados para el crédito complementario ascendieron a la suma de \$11.744.3 millones y para el crédito de producción a \$ 16.605.1 millones (An Gómez, 1998).

En el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, la Caja Agraria otorgó créditos para compra de tierra y producción agropecuaria a los beneficiarios de los municipios seleccionados. Sin embargo, en el Proyecto Piloto se evidenció el conflicto institucional y la crisis de la Caja Agraria, entre otras cosas, porque el Proyecto Piloto sobreestimó la capacidad de negociación, gestión y participación de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria. Así, hubo poca coordinación entre la Caja Agraria y entidades como el INCORA, para el acceso al crédito por parte de los beneficiarios de esta Política Pública (Machado & Suárez, 1999).

De forma general, en los años en que se acentuó la crisis de la Caja Agraria, se priorizó el desembolso de los créditos hacia medianos y grandes productores (66,4%), y en menor parte hacia los pequeños productores (33,6%) (Vásquez, 2001). Así, bajo la Ley 160 de 1994, la Caja Agraria como entidad bancaria encargada de asumir la financiación del 30% complementario para compra de tierras, cumplió esta función en muy pocas oportunidades antes de ser liquidada (Palou, 2008).

Entre muchas causas, la entrega de predios de baja calidad creó problemas de cartera para la Caja Agraria, debido a la baja factibilidad de los proyectos productivos emprendidos por los campesinos cubiertos por la acción del INCORA (Fajardo, 2002). El alto porcentaje de cartera vencida de la Caja Agraria en los créditos para compra de tierras en 1998 evidenció que, en el caso de muchas parcelaciones, el 30% del precio de la tierra no era financiable con la rentabilidad agropecuaria obtenida bajo las condiciones que tenían los beneficiarios de la política pública de reforma agraria (Höllinger, 1998). Para 1999, la crisis de la Caja Agraria, acentuada por más de 10 años, se agudizó con la

crisis financiera del país a finales de los noventa, lo cual, sumado a otros factores, dispuso al gobierno a realizar su liquidación (Decreto 1065, 1999).

Banco Agrario

Una vez se liquida la Caja Agraria, se creó el Banco Agrario como entidad bancaria para las zonas rurales. El Banco Agrario tendría cobertura en gran parte de los municipios del país, y supliría las deficiencias que tuvo la Caja Agraria, entre ellas, ampliar la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-, tratando de impulsar el financiamiento colectivo de pequeños, medianos y grandes productores en diferentes medidas (INCODER, 2013a; Machado, 1999c).

Sin embargo, el Banco Agrario no priorizó la asignación de fondos para la adquisición de tierras bajo la Ley 160 de 1994, debido a que para otorgar el crédito complementario, los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria elaborarían y presentarían un proyecto productivo. Esta iniciativa limitó la acción de los pequeños productores, ya que la elaboración del proyecto productivo requería de conocimiento, tiempo y experiencia, de manera que aquellos que no cumplieron los requisitos planteados difícilmente fueron seleccionados; además los créditos ofrecidos por el Banco no contemplaron el acceso a otros servicios como la vivienda rural. Así, la rentabilidad de los proyectos productivos, en la práctica se sobreestimó y en la realidad, quienes accedieron a los créditos obtuvieron los ingresos mínimos para subsistencia, lo cual complicó el pago de intereses e imposibilitó responder a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, cumplir con las obligaciones adquiridas con el Banco Agrario (Palou, 2008). De esta manera, teniendo en cuenta el tiempo de análisis (2010), el Banco Agrario consideró mínimamente en su política de crédito a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, lo cual se ha considerado como un aspecto que se debe mejorar para la implementación de esta política pública (INCORA, 2000).

Otras entidades bancarias.

Una vez se inició la liquidación de la Caja Agraria en 1999, algunas entidades bancarias compraron la cartera vencida que tenía esta entidad. Una de ellas fue FINAGRO, la cual, mediante los programas de Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria-FONSA compró

parte de la cartera vencida de la Caja Agraria en liquidación²⁴. De manera similar, con la Caja Agraria en liquidación, la Central de Inversiones S.A.-CISA compró la cartera vencida y se encargó de realizar la cobranza de los créditos de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, descontando los intereses y el capital adeudado, los cuales ascendieron a sumas imposibles de pagar. Asimismo, otras entidades compraron la cartera vencida de la Caja Agraria, y/o la cartera manejada por CISA, y cobraron los créditos a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, entre estas entidades están COVINOC, RIPSA, UCONAL, COMERCIA, entre otras²⁵.

En síntesis, el subsistema de financiación coordinado por FINAGRO e integrado por la Caja Agraria (posteriormente Banco Agrario), y por otras entidades bancarias, se articuló aunque de forma mínima, en torno a la política pública de reforma agraria en cuanto al acceso y otorgamiento del crédito dirigido a los beneficiarios de esta política pública. Sin embargo, con la liquidación de la Caja Agraria, la participación en el financiamiento y el crédito para beneficiarios de reforma agraria por parte del Estado se vio reducida, mientras que empresas financieras del sector privado aumentaron su intervención y se enfocaron en el cobro de las deudas contraídas por los beneficiarios.

En síntesis, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural no funcionó debido a que dicha institucionalidad buscó integrar por Ley un conjunto de entidades y organizaciones, pero éstas se enfocaron en continuar las funciones específicas para las cuáles fueron creadas cada una de las mismas, evidenciando así una falta de cultura institucional de coordinación²⁶. El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural no operó con un concepto articulador y no cumplió la función de “comprometer la oferta de las otras entidades involucradas, en torno a un sistema de soporte que apoyara el proceso posterior a la entrega de tierras” (Benítez, 2004; Roa, 2009). El Consejo Nacional de Reforma Agraria, ente coordinador del Sistema, en la práctica tampoco funcionó (Machado, 2009). En general, las entidades coordinadoras y las que hacían parte los subsistemas, tales como el IDEMA, la Caja Agraria, el DRI y el INAT no se articularon dentro del Sistema, y años más tarde se liquidaron.

²⁴ Confirmado en entrevista personal a Parcelero Montelíbano, 1 de marzo de 2013; Representante EPSAGRO Huila, 28 de noviembre de 2012.

²⁵ Confirmado en entrevista a Parcelero Fuente de Oros, 11 y 12 de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 26 de febrero de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 3 de abril de 2013

²⁶ Confirmado en entrevista personal a Experto Absalón Machado. 13 de marzo de 2013.

Todo lo anterior, conduce históricamente a la evidente falla en la integralidad de la reforma agraria, lo cual conllevó a que la implementación de esta Política Pública así como las funciones que debían cubrir los actores de dichas entidades, quedaran en manos del INCORA y luego del INCODER haciéndolos únicos responsables en la ejecución de esta política pública. Como consecuencia, los beneficiarios recibieron básicamente el subsidio para la compra de tierras, y quedaron restringidos en el acceso a los servicios complementarios previstos por la Constitución Política de Colombia y específicamente, por la Ley 160 de 1994. Todo lo anterior, constituye uno de los principales déficits de implementación imprevistos que ha tenido la política pública de reforma agraria en Colombia.

3.1.2. Comité departamental de desarrollo rural y reforma agraria

La Ley 160 de 1994 estipula que cada departamento establecería el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, como dependencias de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario CONSEA (creados por el Decreto 2043 de 1970), como instancia de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y de reforma agraria.

La función del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, sería la de coordinar la concordancia entre las acciones y el uso de los recursos en los Planes, programas y proyectos departamentales para el desarrollo rural y la reforma agraria; y las prioridades establecidas por los municipios en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).

El Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria estaría integrado por el gobernador del departamento; los demás miembros del CONSEA departamental; los representantes de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas con presencia en el departamento; los representantes de otras entidades públicas nacionales o regionales, con presencia en el departamento y que tengan injerencia en asuntos o actividades de desarrollo rural; y los representantes de los municipios. Asimismo, la Ley se establece que, en aquellos departamentos donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de los propósitos del artículo mencionado, no sería necesaria la creación del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (Ley 160, 1994, Artículo 88).

El Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria tenía como función, la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias de beneficiarios de reforma agraria. Así, se establece que el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria determinaría para el departamento la cobertura municipal del programa de subsidios, atendiendo prioritariamente aquellos municipios donde los Planes de Desarrollo y Reforma Agraria así lo ameriten (Acuerdo 17, 1996).

Una vez seleccionados los proyectos productivos a nivel Municipal, el Gerente Regional del INCORA o el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, consolidaría y publicaría la relación de los proyectos productivos susceptibles de asignación del subsidio. Por otro lado, el Gerente General del INCORA podría autorizar la concesión de subsidios para la adquisición de tierras en municipios no propuestos por el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, en casos de situaciones sociales, económicas, ecológicas y políticas de urgente atención (Acuerdo 17, 1996).

Se buscó que el Comité fuera un órgano mediador entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas involucradas en la implementación de política pública de reforma agraria. Así, se buscaría integrar dicha política desde el nivel sectorial hacia el territorial obedeciendo a un proceso de descentralización institucional de los organismos encargados de la ejecución de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural bajo la Ley 160 de 1994 (INCODER, 2013a; Vargas, 1999).

Sin embargo, a pesar de que gran parte de los departamentos del país reconocieron la importancia de establecer los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, estos nunca se crearon o tuvieron una operatividad mínima. Como consecuencia, los Comités no funcionaron como la Ley lo contempló y en años posteriores cayeron en el olvido (Gamboa, 2012; Gobernación de Cundinamarca, 2013; Gossain, 2012; Guerra, 2012; Moncayo, 2008; S. Hurtado, 2013)²⁷. Dado que la Ley 160 de 1994 menciona que en caso de haber una instancia de participación ciudadana no sería necesaria la creación del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, los departamentos no priorizaron su creación.

²⁷ Confirmado en entrevista personal a Funcionario INCODER Huila, 27 de noviembre de 2012.

Los Comités funcionaron de forma marginal entre otras causas, debido a una mínima articulación desde el nivel territorial, y a una concepción generalizada por parte de los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria de poca funcionalidad de estos Comités. Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario CONSEAS, organismos del cuál dependían los Comités, priorizaron otra clase de temas generales del sector agropecuario (créditos y subsidios para producción, legitimización de procesos, entre otros), en detrimento de los aspectos relacionados con la reforma agraria concebida desde el nivel territorial²⁸. Sin embargo, con un nuevo periodo de gobierno presidencial, los Comités Departamentales retomaron su prioridad, aunque en el marco de otras políticas públicas (restitución de tierras), como competencia departamental, para promover su creación y/o reactivación en el periodo 2012-2015, en todos los departamentos del país (MADR & INCODER, 2011).

3.1.3. Gobernaciones departamentales – secretarías de agricultura

A nivel departamental, los principales actores político-administrativos identificados en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, fueron las Gobernaciones Departamentales, y las Secretarías de Agricultura como organismos adscritos a los primeros. Si bien, se consideran como actores político-administrativos del nivel regional, las decisiones y acciones en torno a esta política pública dependieron primordialmente del nivel central.

Es así que, de acuerdo a lo previsto en la Ley 160 de 1994 (Artículo 8), la apropiación de subsidios para compra de tierras a nivel regional, se sujetaría a las prioridades señaladas por el nivel central, específicamente por la Junta Directiva del INCORA, con base en una serie de indicadores por municipio, tales como:

- La demanda manifiesta de tierras, según las postulaciones que se reciban en las oficinas del Instituto.
- El nivel de pobreza, de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), certificado por el DANE.
- La concentración de la propiedad, medida con los índices disponibles en el INCORA.

²⁸ Confirmado en entrevista personal a Funcionario ANUC Santander, 21 de noviembre de 2012; Bitácora de entrevista a funcionario INCODER Sucre. Folio SU04T. 2012.

- El índice de ruralidad de la población expedido por el DANE.
- Los planes cuatrienales de inversión.
- Alta existencia de predios con extensión inferior a la unidad agrícola familiar estimada para el municipio (Decreto 1031, 1995).

El cupo presupuestal para el subsidio se consolidaría anualmente a nivel departamental y se asignarían cupos dos veces al año, con base en las prioridades de los indicadores previstos anteriormente. El INCORA informaría a FINAGRO, como entidad coordinadora del subsistema de financiación, el programa departamental de subsidios proyectado, así como el cronograma de giros del mismo, con el fin de permitir los ajustes necesarios dentro del subsistema de financiación (Decreto 1031, 1995). La Gerencia Regional del INCORA efectuaría la inscripción de aspirantes en el Registro Departamental, clasificándolo por Municipio y por tipo de beneficiario, una vez validada su selección.

Cada tres (3) meses el INCORA procedería a enviar a las alcaldías, corregimientos, inspecciones de policía, secretarías de agricultura, UMATA, y demás entidades y organizaciones del sector agropecuario, la información relacionada con los campesinos seleccionados e inscritos en el respectivo Registro Departamental de Aspirantes, con el propósito de que fuera ampliamente publicitada en las carteleras correspondientes (Acuerdo 05, 1996). En ese sentido, las Gobernaciones Departamentales tuvieron la función de presidir los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (Ley 160, 1994).

Sin embargo, la participación de las Gobernaciones Departamentales en la implementación de la política pública de reforma agraria, fue diferente para cada departamento y para cada municipio, lo cual estuvo influenciado entre muchas razones, por la asignación de recursos presupuestales del Estado, la presencia de convenios con entidades gubernamentales y no gubernamentales, el interés político de las gobernaciones departamentales, entre otros.

Durante el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, las Gobernaciones Departamentales, junto con otros actores político-administrativos (Secretarías de Agricultura y las Alcaldías Municipales), participaron en el proceso de capacitación y negociación entre los propietarios de la tierra y los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria, así como en la cofinanciación de los proyectos productivos. Asimismo, las Gobernaciones Departamentales contribuyeron en la realización de estudios topográficos

y de registro para la individualización de predios de beneficiarios de la política pública de reforma agraria²⁹.

De forma particular, en algunos casos las Gobernaciones Departamentales otorgaron préstamos y/o subsidios para cubrir el 30% del crédito que debían pagar los beneficiarios de la política pública de reforma agraria. Algunas parcelaciones recibieron servicios públicos y ayudas para construcción de vivienda, para lo cual las Gobernaciones Departamentales también destinaron recursos³⁰.

Durante el año 2000, el INCORA y la Gobernación de Cundinamarca establecieron convenios por \$2.560.3 millones, con lo cual 141 familias campesinas accedieron a la propiedad rural de 939.9 hectáreas. Igualmente, se desembolsaron recursos para el financiamiento parcial de adquisición de predios en la región y para el apalancamiento de recursos para la financiación del crédito de tierras durante el mismo año (INCORA, 2001). Sin embargo, con la creación del INCODER, los convenios entre el Instituto y las Gobernaciones Departamentales en materia de política pública de reforma agraria no se hicieron explícitos (INCODER, 2011a).

Entre muchas limitantes de las Gobernaciones Departamentales, en el mínimo cumplimiento de sus funciones en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, se destacan:

- Penetración y continuidad en periodos de gobierno, de partidos tradicionales en las Gobernaciones Departamentales (PNUD, 2011d). Como consecuencia, las funciones del nivel departamental en cuanto a la priorización municipal para el desarrollo de proyectos y otorgamiento de recursos, se vieron limitadas, y hubo una falta de apoyo en los municipios no priorizados³¹.
- Irregularidades en negociaciones y ventas de tierra con fines de reforma agraria, relacionado con la presencia de procesos penales a funcionarios de alto nivel de

²⁹ Confirmado en entrevista personal a Funcionario INCODER Santander, 19 de noviembre de 2012; Parceleros Montelíbano, 25 (2) y 26 de febrero de 2013; Parcelero Rivera, 15 de mayo de 2013.

³⁰ Confirmado en entrevista personal a parcelero Cabrera, 18 de mayo de 2013; parceleros Rivera, 13 y 15 de mayo de 2013.

³¹ Confirmado en entrevista personal a Funcionario INCODER Santander, 19 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Meta, 28 de noviembre de 2012; Parcelero Cabrera, 25 de mayo de 2013; Parcelero Montelíbano, 28 de febrero de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parcelero Rivera, 14 de mayo de 2013; Sindicato SINPEAGRICUN Cabrera, 29 de abril de 2013.

las Gobernadores Departamentales (Naciones Unidas, 2012; Semana, 2009; Sánchez, 2010).

3.1.4. Consejo Municipal de Desarrollo Rural-CMDR

Creados por la Ley 101 de 1993, constituyen espacios de participación de los habitantes rurales a nivel municipal. El artículo 89 y 90 de la Ley 160 de 1994, ampliaron las funciones del Consejo, como instancia superior de concertación entre autoridades locales, comunidades rurales y entidades públicas en materia de desarrollo rural encargada de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que fueran objeto de cofinanciación.

No obstante, la Ley contempló que en municipios donde existiera alguna instancia de participación ciudadana, no sería necesaria la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural. El Consejo Municipal de Desarrollo Rural estaría integrado por: el Alcalde del municipio; representantes del Concejo Municipal; representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio; representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio; y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberían constituir mayoría (Ley 160, 1994).

Para la asignación de subsidios para los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, se consideraría la iniciativa municipal sustentada mediante planes concertados en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural CMDR, donde la redistribución de la tierra o la recomposición del minifundio, según sea la prioridad, constituyeran una de las estrategias para su desarrollo económico y social.

En los planes sustentados por los municipios con destino a la dotación de tierras se incluirían: el estimativo de la oferta y demanda en el mercado; la identificación geográfica de las zonas del programa de Reforma Agraria; la cofinanciación del municipio y del departamento; las responsabilidades del sector privado y la concurrencia de las entidades que conformaran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Acuerdo 17, 1996). De igual forma, en el marco de la creación de las Zonas de Reserva Campesina en el país, los CMDR fueron considerados importantes en el establecimiento de los Planes de Desarrollo Sostenible para los proyectos de financiación y cofinanciación de las ZRC a nivel municipal (Decreto 1777, 1996).

De esta manera, se inició la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en los municipios del país teniendo en cuenta las nuevas funciones que ahora les atribuía la Ley 160 de 1994. De acuerdo a una encuesta realizada a 128 Alcaldes de 67 municipios que ejercieron su administración entre 1992-1994 y 1995-1997, se afirmó que el 88% de los municipios constituyeron los CMDR, y que éstos tuvieron en ese periodo una utilidad alta (36%) y media (47%) principalmente (Vargas, 1999).

De forma específica, en el marco del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras y de Zonas de Reserva Campesina, se intentaron crear los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en los municipios involucrados en el mismo. Sin embargo, los CMDR mostraron ser estructuras incipientes conformadas de acuerdo a requerimientos de la instancia ejecutiva municipal. Los Consejos en su mayoría, tomaron una posición pasiva de seguimiento frente al Alcalde o al Director de la UMATA mostrando así, que su conformación no fue reflejo de la voluntad de las comunidades rurales. De los municipios partícipes en el Proyecto Piloto, los CMDR de Fuente de Oro y Puerto Wilches mostraron cierto grado de autonomía frente a la administración municipal (Machado & Suárez, 1999).

En años posteriores se evidenciaría que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural no se crearon en todos los municipios del país, y en las instancias locales donde se crearon, éstos tuvieron una operatividad limitada (Alcaldía Municipal Fuente de Oro, 2012; Alcaldía Municipal Puerto Wilches, 2001; Alvarado, 1998)³².

Teniendo en cuenta el período de análisis (1994-2010), en los últimos años de la década del 2000, los CMDR se crearon y/o reactivaron en algunos municipios del país, aunque con una orientación mínima hacia la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia. Citando algunos ejemplos, se pueden mencionar municipios que crearon los CMDR en años anteriores, y que han estado en proceso de reactivación:

- Cabrera (Cundinamarca), cuyo CMDR se creó en el año 2000, y se inició su reactivación en el año 2011.
- Montelíbano (Córdoba) cuyo CMDR se creó en la vigencia 2004-2007, y se ha buscado su reactivación desde la vigencia 2008-2012 (Alcaldía Municipal Montelíbano, 2004, 2008).

³² Confirmado en entrevista personal a Funcionario INCODER Córdoba, 31 de octubre de 2012; Funcionario INCODER Huila, 27 de noviembre de 2012.

- Fuente de Oro, cuyo CMDR se creó durante el Proyecto Piloto y se consideró su reactivación en la vigencia 2008-2011 (Alcaldía Municipal Fuente de Oro, 2008).

En municipios como Sabanalarga (Antioquia) y Puerto Gaitán (Meta), los Consejos Municipales expedieron los Acuerdos para la creación de los CMDR en 2009 y 2010 respectivamente, es decir, más de 15 años desde que se dio su reglamentación (Acuerdo 004, 2010; Acuerdo 015, 2009).

Sin embargo, durante la vigencia de la creación de los CMDR, los resultados a nivel nacional en la constitución y/o reactivación de los CMDR han sido marginales. De acuerdo a información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Anexo 4), se han creado y/o reactivado CMDR en 494 municipios del país, y de éstos solo funcionan 194 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013 citado por CINEP & PPP, 2013). Teniendo en cuenta 1101 municipios en el país (DANE, 2013), se han creado y/o reactivado CMDR en el 45% de los municipios, y de éstos, solamente han funcionado un 18%. Además, como se puede observar en el mapa, es evidente la falta de seguimiento y acompañamiento desde el nivel central tanto en la creación como en la reactivación de los CMDR, reflejado en que en gran parte del territorio del país, éstos Consejos no se han creado, o peor aún, no hay información con respecto los mismos. En consecuencia, de forma similar a lo ocurrido con los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, han tenido resultados muy limitados a nivel nacional en su función como instancia superior de concertación entre autoridades locales, comunidades rurales y entidades públicas en materia de desarrollo rural.

3.1.5. Comité Municipal de Reforma Agraria

La Ley 160 de 1994, estipuló que en los municipios donde se adelantasen programas de reforma agraria, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) o las instancias de participación que hicieran sus veces, podrían crear un Comité de Reforma Agraria para facilitar la realización de las reuniones de concertación y las actividades en las cuales participarían los campesinos interesados en la adquisición de tierras y los propietarios de los predios correspondientes. En estas reuniones se analizarían las diferentes propuestas de venta y compra de predios de la región y las condiciones generales para su negociación (Ley 160, 1994, Artículos 29-30). Asimismo, le correspondía al Comité, recibir los formularios de inscripción que remitían los aspirantes

al subsidio (Acuerdo 05, 1996, Artículo 5). Estos Comités estarían conformados por el Gerente Regional del INCORA, los campesinos interesados en la adquisición de tierras, los representantes de las organizaciones campesinas legalmente constituidas con presencia en el municipio, y los propietarios interesados en negociar sus predios (Ceballos & Martin, 2001).

Obedeciendo lo anterior, algunos municipios del país contemplaron en los CMDR, la creación de los Comités Municipales de Reforma Agraria. Si bien, en algunos casos se formaron los Comités con cierta anticipación, varios municipios del país reglamentaron formalmente la creación de los Comités Municipales de Reforma Agraria (Concejo Municipal de Santiago de Arma de Rionegro, 1998; Concejo Municipal de Sincelejo-Sucre, 1999; Alcaldía de Puerto Wilches, 1998). No obstante, de manera similar a lo ocurrido con los CMDR (Anexo 3), una vez se crearon los Comités, éstos fueron funcionales en pocos municipios del país. Los Comités Municipales de Reforma Agraria, como instancias de concertación y participación a nivel local, reflejaron la carencia de una cultura de participación de instituciones, beneficiarios, municipios, organizaciones comunitarias y propietarios, involucrados en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria (Cruz, 2000).

La creación y el funcionamiento de los Comités Municipales de Reforma Agraria dependieron de los intereses políticos y de la acción de los funcionarios públicos a nivel local. Sumado a lo anterior, la violencia e inseguridad en varios municipios del país constituyó otro factor que limitó el funcionamiento de los Comités Municipales de Reforma Agraria como instancia de concertación entre los actores involucrados en esta política pública (El Tiempo, 1997; Alcaldía de Rivera, 1999; Suárez, 1999).

3.1.6. Alcaldías municipales

Las Alcaldías Municipales constituyeron los actores político-administrativos a nivel local, identificados en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria. Dichas entidades gubernamentales estaban autorizadas para recibir y tramitar los formularios de inscripción de potenciales beneficiarios para el subsidio de tierras, así como para el desarrollo de las empresas básicas agropecuarias. Una vez los formularios eran revisados por el INCORA, el Instituto enviaría a las Alcaldías Municipales la información relacionada con los campesinos seleccionados e inscritos en el Registro Departamental de Aspirantes (Acuerdo 05, 1996, Artículos 4, 6).

Otra función de las Alcaldías Municipales, fue la de integrar y presidir los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Estos Comités a su vez, asignarían a un Comité, integrado por el Alcalde Municipal, quien lo presidiría y tres representantes de las organizaciones de campesinos, para recibir las solicitudes de subsidio para la conformación de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria (Decreto 1226, 1997, Artículo 7).

De forma similar, se contempló la participación obligatoria de los Alcaldes Municipales en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo para la constitución de las zonas de reserva campesina (Ley 160, 1994, Artículo 84). Para ello, las Alcaldías Municipales presidirían audiencias públicas convocadas por el INCORA, con el fin de explicar a la comunidad las ventajas de la zona de reserva campesina, discutir objeciones y recomendaciones respecto de la propuesta de selección y el plan de desarrollo sostenible, y concertarían las actividades, programas e inversiones que deberían realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos (Acuerdo 024, 1996, Artículo 8).

En el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, las Alcaldías Municipales apoyaron de manera inicial la implementación de la política pública de reforma agraria y participaron en el proceso de negociación con los propietarios de la tierra, así como en la capacitación y facilitación en el acceso a la propiedad rural a los potenciales beneficiarios de esta política pública. En algunos casos, las Alcaldías cofinanciaron proyectos productivos agropecuarios en favor de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria³³.

En cuanto al Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, hubo casos en que las Alcaldías Municipales solicitaron su constitución, pero no fueron seleccionados por falta de cumplimiento de requisitos. Sin embargo, en otros municipios, su constitución se dio por solicitud directa de las comunidades campesinas. En el caso específico de la creación de la ZRC en el municipio de Cabrera (Cundinamarca), la Alcaldía Municipal participó en la Audiencia Pública, en la cual se socializó y aprobó el Plan de Desarrollo

³³ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Montelíbano, 25, 27 y 28 (2) de febrero de 2013; Parcelero Rivera, 15 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 6 y 8 de marzo de 2013; Sindicato SINPEAGRICUN Cabrera, 29 de abril de 2013.

Sostenible del municipio como requisito indispensable para su constitución (INCODER et al., 2012).

En años posteriores, las Alcaldías Municipales otorgaron pequeños subsidios a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria para construcción de vivienda. Si bien, muchos de los parceleros recibieron dicho subsidio, éstos tuvieron que hacer créditos complementarios para completar la construcción de las viviendas³⁴. De igual manera, las Alcaldías Municipales, en algunos casos por decisión política y en otros, por iniciativa de la comunidad, dieron acceso a los servicios públicos de luz, agua y gas a beneficiarios de la política pública de reforma agraria. Por influencia del actor político-administrativo local se construyeron escuelas y se mejoraron las vías cercanas a las parcelaciones de los beneficiarios de esta política pública³⁵.

Sin embargo, las Alcaldías Municipales no tuvieron una cobertura total y muchos de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria carecieron del apoyo político a nivel local y como consecuencia, fueron privados de las ayudas otorgadas por estos actores³⁶. En algunos casos, las Alcaldías municipales no cofinanciaron proyectos productivos, ni participaron en el mejoramiento de las vías en parcelaciones objeto de reforma agraria³⁷. La priorización de la cobertura municipal por parte de las Alcaldías varió en función del periodo de gobierno de los cargos político-administrativos locales, de manera que las ayudas, subsidios y beneficios tanto para la población general como para los beneficiarios de la política pública de reforma agraria, dependió de la elección y el gobierno del alcalde municipal³⁸. En muchos casos, las Alcaldías Municipales fueron

³⁴ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 26 de mayo de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 10 de abril de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 3 y 5 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13 (2) de mayo de 2013; Parcelero San Benito Abad, 8 de marzo de 2013.

³⁵ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Cabrera, 25 y 26 de mayo de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 11 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 25 y 28 (2) de febrero de 2013; Parceleros Rivera, 13 (2) y 14 de mayo de 2013.

³⁶ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Fuente de Oro, 8 de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 28 de febrero de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 31 de marzo de 2013; Parcelero Rivera, 16 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3, 5 y 7 de marzo de 2013; Presidente ANUC San Benito Abad, 26 y 27 de octubre de 2012.

³⁷ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Montelíbano, 25, 27 de febrero, 1 de marzo de 2013; 3 de marzo de 2013; Presidente ANUC San Benito Abad, 26 y 27 de octubre de 2012.

³⁸ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 18 de mayo de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 8 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 25 y 27 de febrero de 2013; Parceleros San Benito Abad, 5 de marzo de 2013.

actores altamente politizados, que operaron en función de los intereses de afinidades políticas a nivel municipal y departamental (PNUD, 2012)³⁹.

Otra de las limitantes durante la implementación de la política pública de reforma agraria por parte de las alcaldías fue el conflicto armado. En algunos casos, funcionarios político-administrativos locales, fueron asesinados por grupos armados al margen de la Ley, lo cual generó incertidumbre, inseguridad y malestar en la población general, en especial, la población de las zonas rurales (Salgado, s.f.)⁴⁰.

3.2. Identificación de grupos objetivo - propietarios de la tierra

La Ley 160 de 1994, consideró como grupos objetivo, a los propietarios de predios rurales a nivel nacional. Estos actores, con base en lo estipulado por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, y teniendo en cuenta la institucionalidad del mercado, darían acceso a la propiedad rural mediante los mecanismos de negociación voluntaria, adquisición directa o expropiación, a los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria en Colombia.

En cuanto a negociación voluntaria, teniendo en cuenta los requisitos de los potenciales beneficiarios para compra directa de predios, el INCORA procedería a dar aviso al propietario respectivo, con el objeto de que manifestara si se hallaba interesado en negociar la finca. En caso de que el propietario no estuviera de acuerdo, el INCORA (INCODER), evaluaría la necesidad y conveniencia para la adquisición del predio, o podría decretar la expropiación del mismo (Decreto 2666, 1994; Ley 160, 1994, Artículos 27-31).

Desde el punto de vista de los grupos objetivo, la Ley 160 de 1994 estableció para los propietarios un mecanismo de intervención que podía ser incentivador o regulador dependiendo de la modalidad en que negociaran la propiedad rural. El INCORA (luego

³⁹ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 30 de abril de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 12 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 25 y 28 de febrero de 2013; Parceleros Rivera, 13 y 14 de mayo de 2013.

⁴⁰ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Rivera, 13 de mayo de 2013; Sindicato SINPEAGRICUN Cabrera, 29 de abril de 2013.

INCODER) pagaría el valor del predio con base en el avalúo comercial del mismo lo cual incrementaría el precio pagado a favor del propietario. Asimismo, si el propietario accedía a la negociación directa con los potenciales beneficiarios, el Instituto pagaría el 50% de valor del predio en efectivo, y el 50% restante en bonos agrarios; mientras que si la compra de la propiedad rural se daba por adquisición directa del Instituto, éste pagaría el 40% en efectivo y el 60% en bonos agrarios. En cuanto a la expropiación, el monto de la indemnización que se pagaría al propietario sería en su totalidad con bonos agrarios (Decreto 1827, 1995, Artículos 1-4; Ley 160, 1994, Artículos 34-36).

La Ley 160 de 1994 también estableció la extinción de derecho de dominio o de propiedad sobre los predios rurales en favor de la nación, en el caso de que los propietarios dejaran de ejercer posesión continua del predio durante tres años o cuando violaran disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente. Cabe aclarar que bajo estas condiciones el propietario no recibiría ninguna clase de estímulo o indemnización (Decreto 2665, 1994, Artículos 1-2; Ley 160, 1994, Artículo 52).

Una vez la Política Pública de Reforma Agraria entró en la etapa de implementación, se buscó dar cumplimiento a lo estipulado por la Ley 160 de 1994. Para ello, el Banco Mundial y el Ministerio de Agricultura (actualmente Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), adelantaron el Plan Piloto de Mercado de Tierras a finales de la década de los noventa en cinco municipios del país (Montelíbano, San Benito, Abad, Puerto Wilches, Rivera y Fuente de Oro), con el fin de mostrar las posibilidades del mercado de tierras, como estrategia para desconcentrar la propiedad rural y hacer más equitativo el acceso a la tierra por parte de los beneficiarios de la política pública en Colombia, lo cual permitiría identificar los logros y las dificultades generados a partir del mismo (Machado & Suárez, 1999). De esta forma, se seleccionaron grupos objetivo en esos municipios (propietarios de la tierra), con el fin de realizar la negociación directa con los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria, o con el INCORA en su momento.

Para el caso del Proyecto Piloto, el comportamiento de los grupos objetivo estuvo enfocado en negociar voluntariamente la propiedad rural con los potenciales beneficiarios o en buscar la compra directa por parte del INCORA. De forma general, hubo voluntad por parte de algunos propietarios para negociar la propiedad rural en favor de los

potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria⁴¹. En ciertos casos, había un conocimiento previo entre los grupos-objetivo (propietarios) y los potenciales beneficiarios (antes parceleros), lo cual fue determinante para la negociación, así como su inclusión, como beneficiarios de la política pública de reforma agraria⁴².

Entre muchas razones por las cuales los propietarios negociaron los predios con los potenciales beneficiarios o con el INCORA (luego INCODER) durante la implementación del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, tuvo gran influencia el precio que recibirían los dueños de la tierra con base en el avalúo comercial, sumado a que el actor encargado de realizar dichos pagos era una entidad político-administrativa estatal⁴³. Otras razones por las cuales los propietarios accedieron a vender la propiedad rural, fueron la edad de los dueños de la tierra quienes muchas veces, en ausencia de herederos, se enfrentaron a extensiones de tierra inmanejables⁴⁴; en otros casos conflictos familiares generaron ventas de tierra por parte de los descendientes del propietario⁴⁵; asimismo, algunos propietarios enfrentaron problemas de orden público (seguridad personal), y por tales circunstancias tuvieron que acceder a la negociación de los predios⁴⁶, y otros dueños simplemente tenían propiedades rurales en otros lugares y tuvieron la capacidad de vender algunos predios⁴⁷.

El comportamiento implícito de los propietarios de la tierra como grupos objetivo tuvo gran influencia en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria. Teniendo en cuenta la institucionalidad del mercado, si bien, algunos propietarios accedieron a participar en la negociación voluntaria con potenciales beneficiarios o en la

⁴¹ Confirmado en Entrevista Personal a Funcionario Público San Benito Abad, 25 de octubre de 2012; Parcelero Cabrera, 30 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 25 y 26 de febrero de 2013; Parcelero San Benito Abad, 8 de marzo de 2013.

⁴² Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 30 de abril de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 8 y 11 de abril de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parcelero Rivera, 13 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 4 y 7 de marzo de 2013.

⁴³ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 30 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 25, 26 y 28 de febrero de 2013; Parceleros San Benito Abad, 6 y 8 de marzo de 2013.

⁴⁴ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Rivera, 13, 14, 15 y 16 de mayo de 2013.

⁴⁵ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 25 de mayo de 2013; Parceleros Montelíbano, 25 (2) de febrero de 2013.

⁴⁶ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Cabrera, 30 de abril de 2013; Parcelero Fuente de Oro, 10 de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 2 de marzo de 2013; Parcelero Rivera, 13 de mayo de 2013; Parcelero San Benito Abad, 15 de marzo de 2013.

⁴⁷ Confirmado en Entrevista Personal a Parcelero Montelíbano, 27 de febrero de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 1 de abril de 2013.

compra directa por parte del INCORA, en muchos casos las tierras negociadas no fueron de la mejor calidad. Para 1997, de 42.466 hectáreas negociadas, el 21% correspondió a las clases agrológicas I, II y III, y el 37% a la clase IV, con severas limitaciones para actividades de producción agropecuaria, y un 6% en suelos de clase VII y VIII, no aptos para alguna producción agropecuaria (Benítez, 2005).

De igual manera, el poder político a nivel local, departamental y nacional con que contaron los terratenientes, históricamente les dio la capacidad de establecer alianzas con otros actores para minimizar la conducta de los grupos beneficiarios (Roa, 2009). Muchas veces se dio una relación entre políticos y terratenientes con poder corruptor e intimidatorio, lo cual generó una dicotomía entre la voluntad acogida por los legisladores y la valoración que hacen otros sectores en su aplicación (Fajardo, 1999).

De esta manera, si bien durante la implementación del proyecto piloto de mercado de tierras hubo algunos avances en cuanto a la modificación de la conducta del grupo objetivo en términos de redistribuir la propiedad rural, el impacto de la política pública de reforma agraria a nivel nacional fue mínimo. De acuerdo a un Informe de la Contraloría, entre 1995 y 2004, el INCORA (luego INCODER), adquirió directamente 1.796 predios equivalentes a 340.124 hectáreas, expropió únicamente 5 predios (1.537 hectáreas) y extinguió el dominio de 115 predios (162.750 hectáreas), lo cual favoreció una pequeña parte de todos los potenciales beneficiarios que contempló esta política pública (Benítez, 2005).

Durante el periodo de análisis (1994-2010), la acción de la política pública de reforma agraria en términos de la modificación de la conducta de los propietarios considerados como grupo objetivo, fue mínima. Como consecuencia, entre 1996 y 2009 hubo un aumento de la concentración de la propiedad rural en Colombia y el coeficiente Gini* de tierras, subió de 0,81 en 1996 (Rosas, 2005) y 0.85 en 2003 (Rojas, 2006), a 0.86 en 2009 (PNUD, 2011a); mientras que el coeficiente Gini de propietarios se incrementó de 0.877 en el 2000, a 0.886 para 2009 (IGAC, 2012).

De lo anterior, se puede inferir que ha permanecido históricamente una inequidad en la distribución de la propiedad rural y un aumento de la brecha frente a los pocos propietarios con grandes extensiones de tierras en el país.

3.3. Identificación de beneficiarios de la política pública de reforma agraria

3.3.1. Población campesina

La Ley 160 de 1994 contempló a la población campesina como beneficiarios de la política pública de reforma agraria. De esta manera, serían elegibles de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres del campo, mayores de 16 años, que no fueran propietarios de tierras y que tuvieran tradición en las labores rurales, que se hallasen en condiciones de pobreza y marginalidad o derivaran de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos. Asimismo, se daría atención preferencial a la situación de las mujeres campesinas jefes de hogar y las que estuvieran en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carecieran de tierra propia o suficiente (Ley 160, 1994, Artículo 24).

De esta manera, una vez se inició la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, se estimó que en la vigencia comprendida entre 1995 y 1998, teniendo en cuenta la asignación presupuestal comprendida en esos años, se beneficiarían por esta política pública, 22.292 familias campesinas con la negociación de 286.859 hectáreas de tierra para fines de reforma agraria (Machado, 2005; An Gómez, 1998).

De manera similar, en el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, se buscó que los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria fueran principalmente campesinos sin tierra que cumplieran los demás requisitos contemplados por la Ley 160 de 1994.

En los cinco municipios escogidos para el Proyecto Piloto (Montelíbano, Puerto Wilches, San Benito Abad, Rivera y Fuente de Oro), los potenciales beneficiarios asistieron a las reuniones y capacitaciones realizadas por el INCORA, SENA, Ministerio de Agricultura, entre otras entidades, y se inscribieron en las listas de elegibles a nivel municipal. Posteriormente las familias campesinas seleccionadas se agruparon para la constitución como Empresa Comunitaria o Como Cooperativa de beneficiarios de reforma agraria. En cuanto a la negociación con el dueño de la tierra, el INCORA contribuyó con el pago del 70% del valor del predio, mientras que las familias campesinas seleccionadas asumirían

el crédito del 30% restante, otorgado por la extinta Caja Agraria⁴⁸. De esta manera, se constituyeron los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras en Colombia.

De acuerdo a lo reportado por beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras durante el periodo de análisis (1994-2010), las limitantes que tuvieron estos actores en la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, fueron: Fallas en la selección de los potenciales beneficiarios. En los municipios donde se realizó el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, se seleccionaron beneficiarios de la política pública de reforma agraria que no cumplieron con los requisitos contemplados por la Ley 160 de 1994 y la legislación derivada de la misma. En muchos casos, la intención de estos beneficiarios no fue la de permanecer en las parcelaciones sino venderlas a personas a las cuales no estaba destinada esta política pública⁴⁹. Como consecuencia, algunos de los beneficiarios vendieron los predios adjudicados por el INCORA (actualmente INCODER) e incumplieron la condición resolutoria del subsidio de tierras por el cual en un término de 12 años los beneficiarios obligatoriamente no podrían vender, enajenar, ni arrendar los predios adjudicados a su favor⁵⁰.

Entrega de las escrituras de las parcelaciones en común y proindiviso. En las parcelaciones del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras se priorizó la adjudicación de tierras en favor de beneficiarios agrupados bajo la figura de Empresas Comunitarias o Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria. Con lo anterior, los beneficiarios de la política pública de reforma agraria recibieron un título de propiedad a nombre de las familias seleccionadas, de manera que todos serían dueños de la propiedad adjudicada y generarían ingresos derivados por la actividad agropecuaria de manera grupal. Sin embargo, en todos los municipios del proyecto piloto se evidenció que las familias

⁴⁸ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 8, 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26, 27, 28 de febrero de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo y 1 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13 y 15 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3 y 5 de marzo de 2013.

⁴⁹ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 11 (2) de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 2 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo, 1 (2) y 4 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 30 de noviembre de 2012, 13 y 16 (2) de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 5 y 6 de marzo de 2013.

⁵⁰ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26, 27, 28 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo, 1, 2 (2), 3, 4 (2) y 5 (2) de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13 (4) y 16 (2) de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 7 y 8 de marzo de 2013.

beneficiarias no pudieron trabajar bajo esa figura y de manera formal (con la autorización del INCORA-INCODER) o informal (a nivel interno), realizaron la individualización del predio en un proceso largo, engorroso y en ocasiones costoso, y en el mejor de los casos los beneficiarios tuvieron la posibilidad de tener los títulos de propiedad individuales⁵¹. No obstante, en algunas parcelaciones la individualización de la propiedad contó con algunas dificultades y los beneficiarios no pudieron acceder a títulos de propiedad individuales⁵².

Dificultades en el pago del crédito complementario para la adquisición de tierras. Si bien el INCORA-INCODER realizó capacitaciones sobre la forma en que los beneficiarios accederían al subsidio de tierras y la forma en que realizarían el pago del crédito complementario equivalente al 30% del valor del predio, durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria los beneficiarios no generaron los ingresos suficientes para pagar dicho crédito ni los intereses generados por el mismo. De forma simultánea, con la liquidación de la Caja Agraria, la responsabilidad del cobro de los créditos de adjudicación de tierras fue transferida a empresas de compra de cartera vencida en favor del INCODER, las cuales se encargaron de establecer condiciones para el pago del crédito, de manera que algunos beneficiarios pudieron cumplir con esta obligación en años posteriores⁵³. En otros casos, las condiciones puestas por las empresas de compra de cartera vencida no fueron suficientes para cumplir con el pago del crédito y como consecuencia, los predios de estos beneficiarios fueron hipotecados, generando dificultades en el acceso a créditos para producción agropecuaria⁵⁴.

⁵¹ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9 y 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 27 y 28 de febrero de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 1, 4 y 5 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 30 de noviembre de 2012, 13 (2), 15 (2) y 16 (2) de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3, 5, 6 y 8 de marzo de 2013.

⁵² Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10, 11 (3) y 12 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26 y 27 de febrero de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3 y 5 de marzo de 2013.

⁵³ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26, 27 y 28 de febrero, 1 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 (2) de marzo, 1, 2 (2), 3, 4 y 5 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13 (3), 15 (2) y 16 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3, 5 y 8 de marzo de 2013.

⁵⁴ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26, 27 y 28 de febrero, 2 de marzo de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parcelero Rivera, 13 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 4 y 5 de marzo de 2013.

Falta de apoyo del Estado. En los municipios donde se desarrolló el Proyecto Piloto del Mercado de Tierras participaron entidades públicas y privadas que ayudaron en la implementación de la política pública de reforma agraria en esas regiones. Sin embargo, el acompañamiento por parte del Estado tanto a nivel central como local disminuyó posterior a la adjudicación de los predios de reforma agraria y de forma general, los beneficiarios de esta política pública carecieron de apoyo estatal. Asimismo, el acompañamiento y seguimiento por parte del INCORA, INCODER, IDEMA, DRI, y de todas las entidades que conformarían el Sistema Nacional de Reforma Agraria, como actores político-administrativos encargados de la implementación de la política pública, en los años posteriores fue mínimo⁵⁵.

Dificultades en la producción agropecuaria y en la comercialización. En algunos municipios del Proyecto Piloto del Mercado de Tierras, los beneficiarios recibieron subsidios y/o créditos para producción agropecuaria. Salvo algunas excepciones, el alto costo de insumos agropecuarios, las variables climáticas y los bajos precios de venta generaron pérdidas a los beneficiarios de manera que no pudieron remunerar su trabajo ni disponer de un excedente capitalizable como la Ley 160 de 1994 lo contempló⁵⁶. Como consecuencia, los insuficientes ingresos generados en las parcelaciones, hizo que los beneficiarios de la política pública de reforma agraria tuvieran que realizar actividades complementarias para compensar el déficit de ingreso económico⁵⁷.

Conflicto armado. Los fenómenos de violencia que ha sufrido el país, así como la presión de grupos armados han tenido serios impactos especialmente en las zonas rurales del país. Los beneficiarios de la política pública de reforma agraria no han estado exentos al conflicto armado y han sufrido sus consecuencias. Lo anterior ha generado

⁵⁵ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26, 27, 28 (2) de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 4 y 5 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13 (3), 15 y 16 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3, 4 y 8 de marzo de 2013.

⁵⁶ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26 de febrero, 1 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 1 y 3 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13(3), 15 (2) y 16 de mayo de 2013; Parcelero San Benito Abad, 6 de marzo de 2013.

⁵⁷ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10 y 11 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 27 y 28 de febrero de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 16 (2) de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 5 y 6 de marzo de 2013.

abandono y desplazamiento por parte de algunos beneficiarios contemplados por esta política pública⁵⁸.

Falta de acceso a servicios públicos rurales. En el Proyecto Piloto, cuando los beneficiarios recibieron las parcelaciones otorgadas por el INCORA-INCODER en muchos casos las zonas donde se encontraban los predios carecieron de los servicios públicos y de saneamiento básicos. En años posteriores, el acceso a los servicios públicos mejoró levemente, aunque la brecha de calidad de los servicios entre el sector rural y el urbano aun es grande, y la calidad de vida de los beneficiarios en término del acceso a servicios públicos mejoró mínimamente⁵⁹.

Si bien, con la implementación de la Ley 160 de 1994 y la reglamentación de la misma, se esperaba que las familias campesinas fueran favorecidas y tomaran su rol como beneficiarios de la política pública de reforma agraria, de forma contraria, su impacto a nivel nacional fue mínimo. Teniendo en cuenta las cifras de la Evaluación e Impacto del programa de Reforma Agraria, realizada por el INCORA entre 1995 y 2002 (Tabla 3), se beneficiaron 22.418 familias con la negociación de 316.367 hectáreas (M. Ramírez, 2003; Machado, 2005). De manera similar, según Informe de la Contraloría General de la República, entre 1995 y 2004, el INCORA y luego el INCODER, adjudicaron 334.527 hectáreas para fines de reforma agraria, lo cual se considera un número muy bajo en términos de redistribución de la propiedad y de familias campesinas beneficiarias (Benítez, 2005).

⁵⁸ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9 y 11 de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 27 de febrero y 2 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 4 (2) y 5 (2) de abril de 2013; Parcelero Rivera, 16 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3, 5 y 6 de marzo de 2013.

⁵⁹ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10 y 11 (3) de abril de 2013; Parceleros Montelíbano, 26 y 28 (2) de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13, 15 (2) y 16 (2) de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 5 y 6 (2) de marzo de 2013.

**Tabla 3. Títulos otorgados y legalizados en predios adquiridos
Fondo Nacional Agrario y negociación voluntaria campesinos entre 1995 y 2002**

| Años | Familias beneficiadas | Área hectáreas | U.A.F. por familia |
|--------------|-----------------------|----------------|--------------------|
| 1995 | 6684 | 90388 | 13.5 |
| 1996 | 5473 | 84433 | 15.4 |
| 1997 | 4006 | 59482 | 14.8 |
| 1998 | 2303 | 34963 | 15.2 |
| 1999 | 1095 | 13166 | 12.0 |
| 2000 | 1120 | 13187 | 11.8 |
| 2001 | 858 | 13888 | 16.2 |
| 2002 | 879 | 6860 | 7.8 |
| TOTAL | 22418 | 316367 | 14.1 |

Fuente: INCORA, 2002 citado por Machado, 2005 y M Ramírez, 2003.

En los siguientes años, el reducido número de campesinos beneficiarios de la política pública de reforma agraria, disminuyó considerablemente. Entre 2005 y 2009, se adjudicaron en todo el país, 16.812,79 hectáreas en favor de 1.680 familias campesinas, un número considerablemente inferior con respecto a lo reportado en los años anteriores (INCODER, 2010). De esta manera, a pesar de que la Ley 160 de 1994, en desarrollo del Artículo 64 de la Constitución Política Colombiana, contempló a los campesinos como principales beneficiarios de la política pública de reforma agraria, durante el periodo de análisis de la etapa de implementación de esta política pública (1994-2010), el número de familias beneficiarias campesinas fue mínimo, y la meta establecida en el Plan de Gobierno Samper (1995-1998) de redistribuir 1 millón de hectáreas para 75.764 familias (An Gómez, 1998), no se cumplió en dicho periodo de gobierno, ni en los posteriores.

3.3.2. Comunidades indígenas

La Ley 160 de 1994 consideró la importancia de dotar de tierras a las comunidades indígenas. Para ello, se facultó al INCORA (posteriormente INCODER) para adquirir, mediante negociación directa de tierras o mejoras, o decretar su expropiación, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública, en favor de las comunidades indígenas que no las tuvieran, cuando la superficie fuere insuficiente, o

para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenecieran a la respectiva parcialidad (Ley 160, 1994, Artículo 31).

De esta manera, el INCORA (posteriormente INCODER) constituiría o ampliaría resguardos de tierras. Asimismo, reestructuraría y ampliaría los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades (Ley 160, 1994, Artículo 85). Serían elegibles los predios y mejoras con destino a las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos, que tuvieran aptitud agropecuaria así como aquellos que de acuerdo con sus usos, costumbres y cultura representaran sitios de caza, recolección, áreas sagradas, ambientales y culturales. De esta manera, se reglamentó la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional (Decreto 2164, 1995).

En el periodo 1995 - 1998, el INCORA constituyó 77 resguardos indígenas con un área total de 486.875 hectáreas en beneficio de 5.535 familias (An Gómez, 1998). En 1999, el Instituto realizó el saneamiento de resguardos indígenas mediante la adquisición de 172 mejoras. Asimismo, la Junta Directiva del INCORA aprobó para ese año, la constitución de 50 resguardos en un área de 369.750 hectáreas en beneficio de 2.744 familias (14.430 indígenas) (INCORA, 2000).

En la vigencia 2000-2001, el Saneamiento de Resguardos Indígenas incluyó la adquisición de 92 mejoras, resolviendo conflictos entre las comunidades indígenas y los colonos ubicados en su territorialidad. En cuanto a la constitución de resguardos indígenas, durante el periodo se constituyeron 25 resguardos y se ampliaron 6 en un área de 80.900 hectáreas, en beneficio de 5.345 familias. En el proceso de constitución y ampliación de resguardos indígenas, se entregaron 75.658 hectáreas baldías, acelerando la transferencia de la propiedad a las comunidades beneficiarias (MADR, 2001).

De acuerdo al informe de la Contraloría presentado en el año 2005, el INCORA y luego el INCODER, realizaron la constitución y ampliación de resguardos indígenas en un total de 3.358.249 hectáreas, para el periodo 1995 a 2004 (Benítez, 2005). Sin embargo, en años posteriores, las asignaciones presupuestales para adquisición de tierras para resguardos indígenas disminuyó (Houghton, 2007), y como consecuencia, en el periodo comprendido

entre 2000 y 2009, la constitución de resguardos indígenas disminuyó de forma considerable con respecto a lo reportado anteriormente (1.898.577 hectáreas, para 24.685 familias) (INCODER, 2013a) dando como resultado, que la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas a nivel nacional, se diera principalmente en la década del noventa, y fuera menor en la década del 2000. Algunas de las limitantes que tuvieron las comunidades indígenas como beneficiarios de la política pública de reforma agraria fueron:

Pérdida y represamiento de solicitudes presentadas por comunidades indígenas, para la constitución y saneamiento de resguardos, durante el cambio institucional de INCORA a INCODER (Houghton, 2007).

Disminución en la asignación presupuestal destinada a los programas de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas (houghton, 2007).

Otorgamiento de tierras en ecosistemas frágiles. Los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, se han realizado en áreas no aptas para la producción agropecuaria, lo cual ha generado problemas tanto para las comunidades indígenas asentadas como para los ecosistemas frágiles (Houghton, 2007).

Adjudicación de territorios indígenas a particulares, tales como empresas multinacionales dedicadas a la minería y a la producción monocultivos (palma africana, caucho, entre otros) (El Tiempo, 2008 (2)).

Expedición de la Ley 1152 de 2007 (Declarada inexecutable). En el tiempo en que estuvo vigente, las comunidades indígenas se vieron enfrentadas a conflictos culturales y étnicos, debido a que se prohibió la constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas en la cuenca del Pacífico (Ley 1152, 2007, Artículos 121-123. Párrafo), violando así el Convenio 169 de la OIT, el cual, junto con la Constitución Política de Colombia, representan la reglamentación de los derechos humanos de las comunidades indígenas.

Violencia en los territorios indígenas, vinculado con la presencia de grupos armados y empresas transnacionales (Agencia de Prensa IPC, 2009; El Tiempo, 2008; Ewituri, 2010; Houghton, 2007).

3.3.3. Comunidades negras y afrodescendientes

Es reconocido por mandato Constitucional que las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Constitución Política de Colombia,

1991, Artículo 63). Obedeciendo lo anterior, la Ley 70 de 1993, vigente a la actualidad, reconoce a las comunidades negras, que ocupan tierras baldías en zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (Ley 70, 1993). Bajo este contexto, en la Ley 160 de 1994 el INCORA (posteriormente INCODER) tuvo como función efectuar procedimientos de deslinde de las tierras pertenecientes a las comunidades negras. De esta manera, el Instituto se encargaría de delimitar las tierras adjudicadas a las comunidades negras, de aquellas que pertenecieran a particulares (Ley 160, 1994, Artículos 12, 48).

Entre 1996 y 2012, se titularon a comunidades negras, 5.396.609 de hectáreas lo cual benefició a 71.157 familias (INCODER, 2013a). Sin embargo, las cifras reportadas por el PNUD (tomadas del INCODER), para ese periodo de tiempo fueron inferiores (5.215.977 hectáreas para 63440 familias beneficiarias) (PNUD, 2011b). Si bien, las cifras reportadas en término de hectáreas no se consideran despreciables, las comunidades afrodescendientes no han estado exentas de conflictos y de problemas que han limitado su papel como beneficiarios de la política pública de reforma agraria en Colombia. Entre algunas limitantes se pueden destacar:

Restricción de territorios de titulaciones colectivas para comunidades negras y afrodescendientes. A pesar de que la Ley 70 de 1993 reconoce los territorios de la cuenca del pacífico y el río Atrato para la realización de titulaciones colectivas a comunidades afrodescendientes, los efectos de esta Ley (así como de la Ley 160 de 1994), no fueron iguales para las comunidades afrodescendientes en todo el país. Como consecuencia, hubo un sesgo y una priorización hacia estas zonas, dejando pendiente el reconocimiento de comunidades afrodescendientes en otras zonas del país (Observatorio de Territorios Étnicos, 2012). Otra de las restricciones que han tenido dichas comunidades, ha sido la titulación colectiva en ecosistemas frágiles sin vocación agropecuaria a gran escala (PNUD, 2011b).

Conflicto armado, desplazamiento y asesinatos. En la región del Pacífico y el Atrato se han producido masivos desplazamientos y asesinatos de comunidades afrodescendientes por causa de grupos armados. La confluencia de estos grupos, con cultivos ilícitos y fumigaciones aéreas, entre otros problemas, ha afectado el

reconocimiento étnico dado a estas comunidades por la Constitución Política de Colombia (Rosero, 2009). Se considera que el objetivo común de grupos como la guerrilla, paramilitares, multinacionales, entre otros, es la apropiación de los territorios ancestrales con el fin de impulsar una nueva configuración de la región del Pacífico, adaptándola a los proyectos de la modernidad capitalista (Escobar, 2003 citado por Rosero, 2009). El control estratégico y territorial que los actores armados ejercen en ciertos territorios ancestrales que cuentan con importantes megaproyectos de desarrollo, han involucrado la expulsión de comunidades afrocolombianas asentadas en esos territorios (A. Ramírez, 2004).

Presencia de empresas multinacionales. La titulación colectiva para las comunidades afrodescendientes se ha tenido que enfrentar a la problemática del desplazamiento forzado y a la imposición de empresas multinacionales de palma aceitera, monocultivos de caña de azúcar para la producción de etanol, proyectos de Hidrovías y de navegabilidad en el río Atrato y el Pacífico, entre otros; con grandes consecuencias negativas tanto para las comunidades afrodescendientes como para los territorios ancestrales pertenecientes a ellos (Borras et al., 2011; Caballero, 2011; Mondragón, 2007).

En muchos casos, las multinacionales han estado involucradas con funcionarios políticos a nivel departamental y central, los cuales mediante la promoción de alianzas estratégicas, han ocasionado o bien, el desplazamiento de la población afrodescendiente nativa o la dependencia total hacia las grandes empresas que manejan los megaproyectos (Martínez & Houghton, 2007).

3.3.4. Grupos poblacionales de programas especiales de adquisición y dotación de tierras

En la Ley 160 de 1994 así como en la legislación derivada de la misma, se reconoce como beneficiarios de la política pública de reforma agraria, a grupos poblacionales objeto de programas especiales de adquisición y dotación de tierras (Acuerdo 05, 1996, Artículo 1; Decreto 1031, 1995, Artículo 2). Dentro de este grupo se encuentran:

Guerrilleros desmovilizados que estén vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional.

Desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia.

Personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias.

Campesinos repatriados.

Profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren que sus ingresos provienen principalmente del ejercicio de su profesión, con arreglo a los criterios de elegibilidad y requisitos que se establezcan mediante reglamento.

3.3.4.1. Población Desplazada por la Violencia

Uno de los grupos poblacionales que ha tenido gran importancia en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, es el de los desplazados por la violencia. Históricamente, la presencia de grupos armados así como la violencia política han causado el desplazamiento forzado de la población rural, y han contribuido en el aumento de la concentración de la propiedad rural en Colombia (Deininger & Lavadenz, 2004; Ibáñez & Querubín, 2004). Sin embargo, es durante el cambio de modelo de desarrollo económico (finales de los 80 e inicio de los 90), que se da una agudización de los fenómenos de violencia en Colombia, con serias consecuencias para la población rural, lo cual hizo que el Estado le diera reconocimiento político a la problemática del desplazamiento forzado en el país (Bello, 2003).

Bajo este contexto, la Ley 160 de 1994 y la reglamentación de la misma, estipularon que las personas que hubieran sido desplazados del campo involuntariamente por la violencia, también serían consideradas como beneficiarios de la política pública de reforma agraria (Acuerdo 05, 1996, Artículo 1; Decreto 1031, 1995, Artículo 2).

Para la realización de la dotación de tierras, en beneficio de este grupo especial, se definió al desplazado como la persona forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o de trabajo habitual, en calidad de asalariado rural, minifundista o propietario de una unidad agrícola familiar, por amenaza o vulneración de su derecho a la vida, a su integridad física, a su seguridad o a su libertad, con ocasión del conflicto armado interno, de disturbios interiores, de tensiones internas, de violación masiva de los derechos humanos, de alteración del orden público y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Acuerdo 018, 1995).

Así, teniendo en cuenta la importancia política de este grupo poblacional, en 1995 se reglamentó un Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En dicho programa, se planteó que una de las alternativas de las líneas de

acción para atender a la población desplazada estaba en el acceso por parte de esta población, al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, con lo cual se buscaría asegurar no sólo la propiedad rural, sino el acceso a otros servicios complementarios tales como crédito, financiación, comercialización, asistencia técnica, entre otros (Conpes 2804, 1995). Bajo este contexto, se reglamentó en el marco de la política pública de reforma agraria (Ley 160 de 1994), un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia (Decreto 2217, 1996).

Obedeciendo lo anterior, en 1998, el INCORA comprometió recursos con algunas Gobernaciones (Caquetá, Córdoba, Huila, Meta), para la adquisición de predios equivalentes a 7.720 hectáreas, lo cual benefició a 282 familias de desplazados (INCORA, 1999). Para el año 2001, el Instituto destinó el 82% del presupuesto total para su funcionamiento, y el 18% restante lo asignó de forma particular para apoyar las acciones relacionadas con la atención a familias desplazadas por la violencia. Dentro de las acciones del INCORA para ese año, estuvo la adquisición de 22 predios con una extensión de 3.559 hectáreas, para asentar transitoriamente a 1.400 familias (INCORA, 2002).

Dada la complejidad del problema del desplazamiento en Colombia, reflejada en más de 5 millones de hectáreas despojadas en los últimos años de la década del noventa, y en la aguda crisis de los derechos humanos fundamentales que ha involucrado cerca de 3 millones de habitantes de las zonas rurales del país (CODHES, 1999), se buscó dar una mayor prioridad política a dicho grupo poblacional en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria.

Una vez el INCORA entra en liquidación y se crea el INCODER, aumentó la atención y la prioridad en la asignación presupuestal para población desplazada. Entre muchas razones, la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, tuvo gran influencia para que la población desplazada, argumentando falta de atención, protección y de acceso en programas de vivienda, propiedad rural, proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria, entre otros, tuviera mayor prioridad en el otorgamiento de las ayudas anteriormente mencionadas.

Como consecuencia, los programas dirigidos a población desplazada en materia de reforma agraria aumentaron con respecto a los años anteriores. Entre 2002 y 2008, el INCODER adjudicó por compra directa 40.102 hectáreas para 3.887 familias desplazadas (INCODER, 2013a), mientras que en el periodo 2004-2009, se reportaron

adjudicaciones por compra directa de 42.261,3 hectáreas, en beneficio de 4.131 familias desplazadas (INCODER, 2010). De esta forma, la importancia de la población desplazada, como grupo beneficiario de la política pública de reforma agraria fue comparativamente mayor en la década del 2000.

El aumento en la prioridad en favor de la población desplazada, implicó la desatención hacia los otros beneficiarios contemplados por la política pública de reforma agraria. Teniendo en cuenta los datos de los informes reportados por INCODER, la relación entre población desplazada y población campesina beneficiada por los programas de adjudicación de tierras por compra directa entre 2002 y 2008, fue de 80-20, mientras que entre 2004 y 2009, fue de 71-29⁶⁰. De esta manera, la población desplazada, antes considerada un grupo poblacional sujeto a programas especiales de reforma agraria, pasó a constituir uno de los principales grupos de beneficiarios, menguando a su vez, la participación de la población campesina, concebida como el principal beneficiario de la política pública de reforma agraria en Colombia.

3.3.5. Población de zonas de reserva campesina-ZRC

La Ley 160 de 1994 consideró entre sus principios, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, con el fin de establecer Zonas de Reserva Campesina. Sin embargo, es en 1996 con las marchas campesinas de las comunidades cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare, que se dio la reglamentación de la Ley 160 de 1994 en cuanto a la creación de las zonas de reserva campesina en el país (Fajardo, 2000).

Las Zonas de Reserva Campesina son las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA (posteriormente Consejo Directivo del INCODER), teniendo en cuenta características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En las zonas de reserva campesina, la acción del Estado tendría en cuenta, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción. Por definición

⁶⁰ La diferencia entre los dos resultados se debió a un leve aumento en las adjudicaciones de tierra para población campesina en el año 2009.

y salvo algunas excepciones, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales, se considerarían zonas de reserva campesina (Decreto 1777, 1996, Artículo 1; Ley 160, 1994, Artículos 1, 80-81).

Obedeciendo lo anterior, los beneficiarios de programas de dotación de tierras llevados a cabo en Zonas de Reserva Campesina, lo constituyen hombres y mujeres campesinos mayores de dieciséis años de escasos recursos, o los que tengan la condición de jefes de hogar, que no sean propietarios de predios rurales, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos en su calidad de asalariados del campo, minifundistas o tenedores de la tierra. Asimismo, los ocupantes de las áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y de reserva forestal; los grupos poblacionales respecto de los cuales se hayan establecido programas especiales de adjudicación de tierras por el Gobierno Nacional; los desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia y los que tengan la condición de deportados de países vecinos (Acuerdo 024, 1996, Artículo 11).

De esta manera, en el marco del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, se constituyeron entre 1997 y 2000 cinco ZRC: ZRC Guaviare, ZRC El Pato Balsillas, ZRC Sur de Bolívar, ZRC Cabrera y ZRC del Bajo Cuembí y Comandante. Con lo anterior, se estimó que el número de beneficiarios del programa serían aproximadamente 250.000 familias (entre 1,5 y 2 millones de personas) que ocuparían cerca del 10% de la tierra cultivable de Colombia (Fajardo & Palomino, 2003).

Para dar cumplimiento a lo anterior, en 1999, el INCORA avanzó en la ejecución de acciones en las ZRC recién conformadas (Guaviare y Pato Balsillas en Caquetá y la del sur de Bolívar) y atendió a solicitudes de conformación de ZRC en Putumayo, Boyacá, Arauca, Meta y Santander (INCORA, 2000).

En el año 2000, el INCORA se enfocó en la atención de las tres Zonas de Reserva Campesina ya constituidas, y revisó el cumplimiento de las etapas previas y reglamentarias para la conformación de las ZRC de Puerto Asís en el departamento del Putumayo y la de Cabrera en Cundinamarca, aprobadas por el Instituto al finalizar dicho año. Asimismo, se logró iniciar el proceso previo para la constitución de otras zonas solicitadas por la comunidad en Guayabero (Meta), Fortul (Arauca), Bajo Ricaurte (Boyacá) y la del Valle del Río Cimitarra en el oriente Antioqueño y parte del sur de Bolívar (INCORA, 2001). En 2001, debido a la reducción en los presupuestos destinados

para el funcionamiento y los programas a cargo del INCORA, en materia de ZRC, se enfocó principalmente en la capacitación de funcionarios del Instituto a nivel central y regional (INCORA, 2002).

Así, entre 1997 y 2002 se constituyeron seis Zonas de Reserva Campesina: Calamar (Guaviare) de 469 mil hectáreas; El Pato (Caquetá) de 145 mil hectáreas, Cabrera (Cundinamarca); Sur de Bolívar, municipios de Arenal y Morales, con 29 mil hectáreas; Valle del Río Cimitarra (184 hectáreas), en los territorios de Yondó y Remedios (Antioquia); y en el Alto Cuembí del municipio de Puerto Asís (Putumayo) con 22 mil hectáreas.

En años posteriores se suspendió la constitución y el seguimiento de las ZRC. Entre muchas causas, el fracaso y el desprestigio de los diálogos de paz en el gobierno Pastrana, fue ampliamente aprovechado como parte integrante del discurso de campaña del entonces candidato Uribe lo cual contribuyó a su llegada a la presidencia. En medio de este ambiente y de las amenazas por parte de actores armados, las ZRC fueron comprendidas por el gobierno como nuevas "zonas de despeje" y con ello, se inició la estigmatización de la Figura (Méndez, 2011).

Dicho Gobierno suspendió en el año 2003, la vigencia jurídica de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Cimitarra, y desconoció las demás ZRC constituidas, bajo el argumento de que suscitaban conflictos sociales al ser "emporios del terrorismo" (ACVC, 2008; Molano, 2010; Saldarriaga, 2013). De esta manera, entre 2002 y 2010 las ZRC fueron políticamente desacreditadas, estigmatizadas, perseguidas y militarizadas. Como consecuencia, se frenaron varias solicitudes de constitución de ZRC y otras nunca fueron respondidas (Perret, 2011; Semana, 2010). Posteriormente, con el inicio de un nuevo periodo de gobierno presidencial (2011-2014), las Zonas de Reserva Campesina volvieron a tener una prioridad política, y se inició la reactivación de las que se habían constituido en el pasado, así como el estudio de la creación de otras ZRC en algunos departamentos del país (INCODER, 2011b).

Teniendo en cuenta la experiencia de la constitución de las Zonas de Reserva Campesina, Fajardo (Exdirector del grupo de manejo del Proyecto Piloto de ZRC), reporta que hubo cierto éxito en la ZRC del Valle del río Cimitarra, en la cual convergieron veredas de varios departamentos con familias organizadas. Así, lograron tener proyectos productivos agropecuarios además de una zona de protección ambiental con fuentes hídricas, bosques, fauna y flora. La amenaza que tuvieron en los últimos

años, fue la expansión de grandes haciendas ganaderas y el crecimiento de zonas mineras en los alrededores de la ZRC. Otros inconvenientes en ZRC como Calamar y Bajo Cuembí Comandante, fue el asedio de empresarios cuyo propósito era comprar terrenos para cultivos de palma o para explotación de petróleo. En cuanto a Cabrera, se considera que la ZRC no alcanzó a tener suficiente desarrollo, debido en parte a que las familias tuvieron otras visiones productivas y al desconocimiento generalizado de la Figura (Fajardo, 2013; INCODER, 2012).

De esta forma, teniendo en cuenta el periodo de análisis (1994-2010), la creación de las ZRC, estipulada en la Ley 160 de 1994 y la legislación derivada de la misma, se dio principalmente entre 1997 y 2002 con la ejecución del Proyecto Piloto. Posteriormente, entre los años 2002 y 2010, hubo una estigmatización y un desconocimiento político de la figura, lo cual hizo que durante esos años éstas quedaran suspendidas y durante el siguiente período de gobierno (2011-2014), las ZRC volvieron a adquirir interés político y entraron en una fase de creación y de reactivación en el país.

3.4. Conclusiones

El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, considerado como el principal actor político-administrativo en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, no funcionó como la Ley 160 de 1994 lo estipuló, producto de una falta de articulación, integralidad y coordinación entre sus organismos.

Muchas entidades que coordinarían e integrarían los subsistemas, tuvieron una serie de limitaciones que influyeron en su falta de articulación en torno a los mismos, entre las cuales se pueden destacar: recortes de tipo presupuestal, alto grado de politización, corrupción e inoperancia, crisis institucionales internas, falta de cobertura y de seguimiento a nivel nacional, liquidación de diversas entidades y la falta de articulación de los organismos creados en su reemplazo.

De esta forma, el INCORA e INCODER, tuvieron que asumir la responsabilidad exclusiva en la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, lo cual hizo que los beneficiarios recibieran el subsidio para compra de tierras y quedaran restringidos en el acceso a los servicios que debían ser asumidos de forma integral, por el Sistema Nacional de Reforma Agraria estipulado por la Ley 160 de 1994.

En el orden departamental, los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria tuvieron una operatividad mínima, producto de una falta de prioridad política para su creación y articulación desde el nivel territorial. Asimismo, la participación de las Gobernaciones Departamentales y las Secretarías de Agricultura, varió para cada departamento y para cada municipio, en función de la asignación presupuestal y de la prevalencia de partidos políticos tradicionales en cada uno de los territorios.

En el nivel municipal, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural no se crearon en todos los municipios, y en las instancias donde lo hicieron, tuvieron una operatividad limitada, producto de los problemas derivados del orden departamental y de una falta de seguimiento y de acompañamiento desde el nivel central. Por tanto, los Comités Municipales de Reforma Agraria, tuvieron a su vez, una funcionalidad muy limitada.

La Ley 160 de 1994, consideró como grupos objetivo a los propietarios de predios rurales a nivel nacional. No obstante las experiencias en el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, durante el periodo de análisis hubo un aumento en la concentración de la propiedad rural en el país, evidenciando así, que no solamente las tierras siguen en manos de los grupos objetivo, sino que estos actores están reconcentrando la propiedad rural a su favor.

En consecuencia, los campesinos estuvieron prácticamente marginados en el acceso a la propiedad rural. En el caso de las comunidades indígenas, negras y afrodescendientes beneficiarias, disminuyeron con el tiempo por razones económicas y políticas. La población desplazada por la violencia beneficiaria, si bien, tuvo un incremento con respecto a los otros grupos beneficiarios, también fue insuficiente. Las Zonas de Reserva Campesina se constituyeron, pero cayeron en el olvido, producto de una estigmatización política durante el periodo de análisis.

3.5. Bibliografía

Alcaldía Municipal de Puerto Wilches. (1998). Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT. Puerto Wilches, Santander.

Alcaldía Municipal de Puerto Wilches. (2001). Propuesta de Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Wilches 2001-2003. Documento Borrador. Puerto Wilches, Santander.

- Alcaldía Municipal de Rivera. (1999). Esquema de Ordenamiento Territorial. Rivera, Huila.
- Alcaldía Municipal Fuente de Oro.(2008). Plan de Desarrollo Fuente de Oro 2008-2011. Fuente de Oro, Meta.
- Alcaldía Municipal Fuente de Oro.(2012). Plan de Desarrollo 2012-2015. Municipio de Fuente de Oro Departamento del Meta. Fuente de Oro.
- Alcaldía Municipal Montelíbano.(2004). Plan de Desarrollo Montelíbano 2004-2007. Montelíbano, Córdoba.
- Alcaldía Municipal Montelíbano.(2008). Plan de Desarrollo Montelíbano 2008-2011. Montelíbano, Córdoba.
- Alvarado, D. (1998). Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Propuesta Municipal de Puerto Wilches. Segundo Borrador. Puerto Wilches, Santander.
- Alvarez, A. (2010). Repensando la ESAP: Que ha sido, que es hoy y que debiera ser. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Colombia.
- Andrés Felipe Arias Leiva. (2010). Colombia.com. En: https://www.colombia.com/especiales/elecciones_2010/candidatos/andres_arias.asp
- Arango, L. (2002). Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural. En: <http://web.archive.org/web/20020420072740/http://minagricultura.gov.co/viceministro.htm>
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra ACVC. (2008). La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra: una iniciativa agraria de paz. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1098>
- Asumieron cinco viceministros y otros funcionarios.(2002) Caracol. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/por-presunto-caso-de-corrupcion-fue-destituido-alto-funcionario-del-incoder/20060304/nota/255616.aspx>
- Ballesteros, O. (1998). La Nueva Política de Comercialización Agropecuaria y la Liquidación del IDEMA. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Bello, M. (2003). El Desplazamiento Forzado en Colombia: Acumulación de Capital y Exclusión Social. En: Aportes Andinos, No. 7, pp. 1-2.
- Benítez, R. (2004). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. Informe Especial. En: Economía Colombiana, No. 309, p. 52.
- Benítez, R. (2005). Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia, Bogotá: Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? En: Revista de Economía Institucional, Vol. 4, No. 6, p 55.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., & Spoor, M. (2011). El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia. FAO.
- Caballero, H. (2011). Conflictividad territorial en el departamento del Cauca. Popayán, Colombia.
- Cano, J., & Arévalo, M. (1996). Taller de transferencia y mercadeo de tecnología en CORPOICA. Análisis de la situación y perspectivas. Manizales, Colombia.
- Caso AIS: Juan Camilo Salazar, condenado a diez años y tres meses de prisión. (2012). Semana. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/caso-ais-juan-camilo-salazar-condenado-diez-anos-tres-meses-prision/251983-3>
- CAVASA (2000). CAVASA página web. En: <http://web.archive.org/web/20001030121829/http://www.cavasa.com.co/>
- Ceballos, M., & Martin, G. (2001). Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. Centro Editorial Javeriano-CEJA. Bogotá. Colombia
- Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, & Programa Por la Paz PPP. (2013). Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012. Informe especial. Bogotá, Colombia.
- CENTROABASTOS (2003). CENTROABASTOS página web. En: <http://web.archive.org/web/20031123091752/http://www.centroabastos.com.co/>
- Cinco funcionarios del Incoder asegurados por corrupción en entrega de terrenos en Antioquia. (2013). El Colombiano. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cinco_funcionarios_del_incoder_asegurados_por_corrupcion_en_entrega_de_terrenos_en_antioquia/cinco_funcionarios_del_incoder_asegurados_por_corrupcion_en_entrega_de_terrenos_en_antioquia.asp
- Concejo de Sabanalarga. (2009). Acuerdo 015 de 2009. Por medio del cual se crea el Consejo Municipal de Desarrollo Rural en el municipio de Sabanalarga. Sabanalarga. Concejo de Sabanalarga.
- Concejo Municipal de Santiago de Arma de Rionegro. (1998). Acuerdo 047 de 1998.
- Concejo Municipal de Sincelejo-Sucre. (1999). Acuerdo 08 de 1999.

- Concejo Municipal Puerto Gaitán. (2010). Acuerdo 004.de 2010. Por medio del cual se crea el Consejo Municipal de Desarrollo Rural en el municipio de Puerto Gaitán. Puerto Gaitán. Consejo de Puerto Gaitán. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1988). Ley 78 de 1988. Diario Oficial 38631. Por la cual se dictan disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1990) Ley 16 de 1990. Diario Oficial 39153. Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1991) Ley 7 de 1991. Diario Oficial 39631. Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. Artículo 17. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia.(1993) Ley 70 de 1993. Diario Oficial 41013. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994) Ley 119 de 1994. Diario Oficial 41216. Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1996) Ley 344 de 1996. Diario Oficial 42951. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1999) Ley 508 de 1999. Reglamentación Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2002) Ley 790 de 2002. Diario Oficial 45.046. "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República". Bogotá, Colombia.

- Congreso de la República de Colombia. (2007) Ley 1152 de 2007. Diario Oficial 46700. (Declarada Inexequible). Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (1999). Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas. En: Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República. (2012). Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos. 2007-2011. Bogotá, Colombia.
- Contraloría imputa cargo de responsabilidad fiscal a Andrés Felipe Arias por AIS. (2013). El Espectador. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/contraloria-imputa-cargo-de-responsabilidad-fiscal-andr-articulo-424375>
- CORABASTOS (2002). CORABASTOS página web. En: <http://web.archive.org/web/20021205170037/http://www.corabastos.com.co/quien-es%20somos/contenidoquienes%20somos.htm>
- CORPOICA (1999-2010). Páginas Web. Consultadas el: Martes, 04 de marzo de 2014. En: <http://www.corpoica.org.co/>; <http://web.archive.org/web/20110728084241/http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/>
- Cruz, A. (2000). Dotación de tierras y participación comunitaria - Cajibío. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Cauca, Colombia. p. 40-44.
- Deininger, K., & Lavadenz, I. (2004). Colombia: Política agraria en transición. En: Banco Mundial. En Breve 55. pp. 1-4
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (1997) Decreto 1675 de 1997. Diario Oficial 43072. Por el cual se suprime el instituto de Mercadeo Agropecuario "Idema " y se ordena su liquidación. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (1997) Decreto 1690 de 1997. Diario Oficial 43072. Por el cual se fusionan y suprimen unas dependencias del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP (2010). 30 Entidades Fusionadas. En: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1297

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2013). Codificación de la División Político Administrativa de Colombia (Divipola). En: <http://www.dane.gov.co/Divipola/>
- Departamento Nacional de Planeación DNP-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1993) Conpes 008 de 1993. Política para el Desarrollo Rural Campesino. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación DNP-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1997) Conpes 2934 de 1997. El Contrato Social Rural, Avances y Resultados. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1995) Conpes 2804 de 1995. Mininterior DNP UJS DEGAI Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
- El Enredo de Tierras. (1997). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-611241>
- El escándalo de Agro Ingreso Seguro. (2009) Agencia Prensa Rural. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article3020>
- El SENA ayuda a crear cooperativas. (2001). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-488197>
- Elección de alcaldes: un balance agridulce. (2013) El Espectador. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/eleccion-de-alcaldes-un-balance-agridulce-articulo-409675>
- Escuela Superior de Administración Pública ESAP (2012). Territoriales. En: <http://www.esap.edu.co/la-esap/territoriales.html>
- Ewituri. (2010). Colombia: Terror Paramilitar que le abre paso a la Minería Multinacional. La Pluma. Red de Prensa no Alineada. En: http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1833:colombia-terror-paramilitar-que-le-abre-paso-a-la-mineria-multinacional-video&catid=91:multinacionales&Itemid=423
- Exportaciones y nombramiento. (2005) El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1681392>
- Fajardo, D. (1999). Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: América Latina Hoy, No. 23. pp. 45-47.
- Fajardo, D. (2000). Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? Bogotá, Colombia. En: http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Dario_Fajardo%20.htm

- Fajardo, D. (2002). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. En: Cuadernos Tierra y Justicia, No. 1., p. 48-49.
- Fajardo, D. (2013). Nueve Razones para defender las Zonas de Reserva Campesina. Entrevistado por Baracaldo, D. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11628>
- Fajardo, D., & Palomino, H. (2003). Proyecto Piloto - Zonas de Reserva Campesina. Bogotá, Colombia.
- Federación Colombiana de Municipios FCM. (2007). Generalidades de la Gestión Local. p. 1.
- Fernández, A. (2010). Memorias 2006-2010. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá. Colombia.
- Fernando Arbeláez Soto se posesionó como viceministro de agricultura. (2006). Ecobusiness. En: <http://ecobusiness.in/noticias/archives/143306>
- FINAGRO (2001). Fondo Agropecuario de Garantías. Beneficiarios Pequeño Productor. En: <http://web.archive.org/web/20010422044553/http://www.finagro.com.co/@servicios/fag/pequenos.htm>
- FINAGRO aprobó créditos para la reforma agraria. (1995). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-308259>
- FINAGRO otorgó créditos por 2.8 billones en el primer semestre. (2012). El País. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/finagro-otrogo-creditos-por-28-billones-en-primer-semester>
- FINDETER (2004). Crédito FINDETER, Sectores Financiados. En: <http://web.archive.org/web/20040414080007/http://www.findeter.gov.co/financiados.htm>
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO. (2004). Generalidades del Crédito Agropecuario y Rural. Colombia.
- Forero, J., & Ezpeleta, S. (2007). Las Brechas entre el campo y la ciudad en Colombia 1990-2003, y propuestas para reducirlas. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas, pp. 17, 43.
- Funcionarios de Incoder habrían participado en robo de tierras. (2013). La opinión. En: http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=420344&Itemid=31#.U9E5-ul0zIV

- Gáfaró, M., Ibáñez, A., & Zarruc, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documento CEDE. Informe final. pp. 35-37.
- Gamboá, O. (2012). Rendición de cuentas de la gestión administrativa vigencia 2012. Quibdó. Colombia.
- Gobernación de Cundinamarca. (2013). Reporte de programación de Plan de Acción por entidad y meta producto o gestión. Colombia.
- Gómez. Al. (2003). Colombia: El contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa. En: Cuadernos de Economía, Vol. 22 No. 38, p. 2.
- Gómez. An. (1998). Jalonando el futuro del sector rural. Informe al Congreso 1994-1998. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Colombia.
- González, M. (1996). El Fondo DRI en el Contexto del Sistema Nacional de Cofinanciación. En: Fondo DRI, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (eds). La Descentralización del Desarrollo Rural. pp. 23, 122. Santa Fe de Bogotá. Colombia.
- Gossain, J. (2012). Plan de Desarrollo Departamento de Bolívar 2012-2015. Bolívar. Colombia.
- Guerra, J. (2012). Gobernación de Sucre. Plan de Gobierno 2012-2015. Sincelejo. Colombia.
- Hernández, A. (1995). Memorias 1994-1995. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Hertford, R., Chaverra, H., & Pineda, J. (1997). Revisión del cambio institucional en CORPOICA, seguimiento y evaluación del Convenio 01 de 1996. Colombia.
- Höllinger, F. (1998). Del Mercado de Tierras al Mercado de Reforma Agraria. En: A. Machado y Suárez, R. (Eds.), El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable? p. 171. Colombia.
- Houghton, J. (2007). Legalización de los Territorios Indígenas en Colombia. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. p. 93-110.
- Hurtado, R. (2010). INCODER: el otro collar de perlas finas. razonpublica.com. En: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1536-incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas.html>
- Hurtado, S. (2013). Gobernación de Quindío. Rendición Pública de Cuentas a la Ciudadanía. Informe Gestión 2012. Armenia. Colombia.

- Ibáñez, A., & Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. En: Documento CEDE, 2004-23. pp. 3, 60.
- Imputan cargos a ex ministro Andrés F. Árias por caso AIS.(2011). Portafolio. En: <http://www.portafolio.co/economia/imputan-cargos-ex-ministro-andres-f-arias-caso-ais>
- INCODER inició 14 investigaciones disciplinarias contra funcionarios de la entidad por posible corrupción. (2012). INCODER. En: http://www.incoder.gov.co/Noticias_Incoder/investigaciones_funcionarios.aspx
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo ILSA, & Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca SINPEAGRICUN. (2012). Zonas de Reserva Campesina. Elementos Introdutorios y de Debate. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2003). Acuerdo 002 de 2003. Por el cual se determinan las Oficinas de Enlace Territorial y se definen sus áreas de influencia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2010). Informe de Beneficiarios de Adjudicación de Tierras. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2011a). Informe de Gestión Año-2010. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2011b). Zonas de Reserva Campesina Constituidas. Colombia. Subgerencia de Tierras Rurales. Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2012). Boletín de Prensa No. 53. Incoder reactiva procesos de Zona de Reserva Campesina en cuatro departamentos. En: <http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=407&catID=998>
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013a). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013b). Proyecto de Inversión. Administración, Conservación y Operación de Distritos de Riego y Drenaje a Nivel Nacional. Colombia.

- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA (1995) Acuerdo 018 de 1995. Diario Oficial 42845. Por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan la condición de desplazados forzosos por causa de la violencia. Santafé de Bogotá.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA (1999). Balance Resultados Alcanzados Compromisos Adquiridos 1998. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (1996) Acuerdo 017 de 1996. Diario Oficial 43147. Por el cual se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (1996) Acuerdo 024 de 1996. Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (1996) Acuerdo 05 de 1996. Diario Oficial 42893. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos a fin de acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, así como las exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierras. Artículo 6. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 1999. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2000. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2002). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2001. Bogotá, Colombia.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Semana. (2012). Informe Especial. Los agujeros negros del campo. En: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/los-agujeros-negros-del-campo.html>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. (2012). Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá, Colombia.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. (1997). ACT en Colombia. Cooperación Técnica. Convenios Vigentes. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. (1998). ACT en Colombia. Proyectos Nacionales. Informe para la CReA Andino. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT (2003). Información Institucional. En: <http://web.archive.org/web/20021127200542/http://www.inat.gov.co/>
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2003). La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. En: La agricultura en el siglo XX. Borradores de Economía Nos. 197 y 224, p. 15.
- López, J. (2013). La antileya de tierras. Revista Dinero. En: <http://m.dinero.com/edicion-impresa/opinion/articulo/la-antileya-tierras/179429>
- Machado, A. (1999a). Cambios en las políticas y en el sector rural. Desafíos y retos para los campesinos. El caso de Colombia, p. 121.
- Machado, A. (1999b). El sector rural y el plan de desarrollo. En: Cuadernos de Economía, Vol. XVIII, No. 30., pp. 177-178.
- Machado, A. (1999c). Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: La RED de Solidaridad Social. pp. 2, 5, 10.
- Machado, A. (2005). Políticas Agrarias durante el Gobierno Samper. En: Machado, R. Vásquez & L. Núñez (Eds.), La Academia y el Sector Rural 5. p. 134. Bogotá. Colombia.
- Machado, A. (2009). La Reforma Rural: una deuda social y política. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Bogotá, Colombia.
- Machado, A., & Suárez, R. (1999). El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable? Cega-IICA-Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia.
- Machado, Vásquez, R., & Salgado, C. (2004). La Academia y el Sector Rural 1. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Bogotá. Colombia.
- Martínez, G., & Houghton, J. (2007). IIRSA: o el mega-ordenamiento de los territorios indígenas. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. p. 249.

- Méndez, Y. (2011). Zona de Reserva Campesina - ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria. Agencia Prensa Rural. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2011). Ref. Requerimiento “cuestionario sobre las políticas de restitución de tierras”, Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1994) Decreto 2665 de 1994. Diario Oficial 41627. Por el cual se reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 1031 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 180 de 1994 en lo relacionado con el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 2164 de 1995. Diario Oficial 42140. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 245 de 1995. Diario Oficial 41702. Por el cual se ajusta la infraestructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determina la del Incora y se dictan otras disposiciones. Riohacha. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1996) Decreto 1777 de 1996. Diario Oficial 42800. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1996) Decreto 2217 de 1996. Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones Santafé de Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1999) Decreto 1065 de 1999. Diario Oficial 43615. Por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A., se reestructura el Banco de Desarrollo Empresarial S.A. y se le trasladan algunas funciones. Santafé de Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1999) Decreto 2478 de 1999. Diario Oficial 43819. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2000) Decreto 967 de 2000. Diario Oficial por el cual se adopta el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y se fijan los términos y condiciones para su operación. Santafé de Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). Decreto 1300 de 2003. Diario Oficial 45196. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2004) Decreto 11 de 2004. Diario Oficial 45429. Por el cual se amplían los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuario, PRAN, a los pequeños productores beneficiarios de reforma agraria – Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras. Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007) Decreto 4902 de 2007. Diario Oficial 46849. Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007) Decreto 4903 de 2007. Diario Oficial 46849. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007) Decreto 4988 de 2007. Diario Oficial 46858. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012) Resolución 178 de 2012. Diario Oficial 48490. Por la cual se crean instrumentos para fortalecer el Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR. (2001). Memorias 2000-2001. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2003). Página web. En: <http://web.archive.org/web/20040109064153/http://www.mincomercio.gov.co/VbeContent/newsdetail.asp?id=154&idcompany=1>
- Ministerio de Gobierno Delegatario de Funciones Presidenciales. (1994) Decreto 1279 de 1994. Diario Oficial 41406. Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1994). Decreto 1278 de 1994. Diario Oficial 41409. Por el cual se modifica la Estructura Orgánica y Funciones del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT-, antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras -Himat-. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1995) Decreto 1827 de 1995. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el parágrafo 1o. del artículo 37 de la Ley 160 de agosto 3 de 1994. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2005) Decreto 2525 de 2005. Diario Oficial 45977. Por el cual se ordena la disolución y liquidación del Banco del Estado S. A. Bogotá. Colombia.
- Ministerio del Interior. (1997) Decreto 1226 de 1997. Diario Oficial 43038. Por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Mojica, J. (2013). Se vuelve a mirar al INCODER con la esperanza de que haga lo que tiene que hacer. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), *Pensar la Tierra*. p. 47. Colombia.
- Molano, A. (2010). Zonas de Reserva Campesina. *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-222582-zonas-de-reserva-campesina>
- Moncayo, J. (2008). Plan de Desarrollo Municipal. Alcaldía Buesaco 2008-2011. Buesaco, Nariño.
- Mondragón, H. (2002). Colombia, ¿reforma agraria o mercado de tierras?
- Mondragón, H. (2007). Megaproyectos y Territorios Indígenas. En: J. Houghton (Ed.), *La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia*. p. 226-228.

- Moreno, A., Rodríguez, D., & Otero, W. (2006). *Mejora de las Políticas de Apoyo para el Desarrollo Sostenible de las Montañas*. Bogotá. Colombia.
- Naciones Unidas. Derechos Humanos. (2012). El secreto de Mapiripán. Colombia. En: http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=1372:el-secreto-de-mapiripan-&catid=63:paramilitares-y-grupos-post-desmovilizacion&Itemid=91
- Negrete, V. (2002). El proceso de reubicación de población desplazada por la violencia en predios rurales del municipio de Montería. Fundación del Sinú, Centro de Investigación. Montería, Colombia.
- Observatorio de Alianzas Productivas-OAP (2010). Registro de OGA Jurídicas-región sur-occidente. En: http://www.misionrural.net/observatorio/soporteinstitucional/oga_occ.html
- Observatorio de Territorios Étnicos. (2012). La titulación de las tierras de las comunidades negras: más allá del Pacífico. pp. 1-5.
- Ortiz, C. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. En: Cuadernos de Desarrollo Rural, No. 50, p. 152.
- Pabón, R. (2013). Mujeres campesinas exigen condonación de deudas. El Heraldo. En: www.elheraldo.co/local/mujeres-campesinas-exigen-condonacion-de-deudas-101738
- Palou, J. (2008). Aproximación a la cuestión agraria: Elementos para una reforma institucional. En: Fundación Ideas para la Paz. Serie Informes No. 6. pp. 36-40.
- Para-política a la Llanera. (2009). Semana. En: <http://m.semana.com/nacion/articulo/para-politica-llanera/101287-3>
- Participé en la redacción del Proyecto AIS: Fernando Arbeláez Soto. (2012). La FM. En: <http://www.lafm.com.co/noticias/agro-ingreso-seguro/11-12-12/participe-en-la-redacc>
- PBEST Asesores. (1996). Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA. Informe Final (preliminar). Colombia.
- Pérez, E., Farah, M., & Rojas, M. (2000). Reconstruir la confianza en Colombia: Nueva Institucionalidad en el Sector Rural. Farah, María; Pérez, Edelmira ed. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Perret, C. (2011). Las Zonas De Reserva Campesina (Zrc). Una entidad territorial legítima luchando por la unidad, la vida, el territorio de las comunidades

- campesinas de Colombia. En: <https://cyrilperret.files.wordpress.com/2011/02/las-zonas-de-reserva-campesina-una-entidad-territorial-legc3adtima-luchando-por-la-unidad-la-vida-y-el-territorio-de-las-comunidades-campesinas-de-colombia.pdf>
- Perry, S. (2000). El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana. Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile.
- Perry, S. (2012). El sistema de extensión agropecuaria en Colombia. En: Informe de extensión rural en Colombia. p. 14.
- Planeación Nacional. (1992) Decreto 2132 de 1992. Diario Oficial 30148. Por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. Santafé de Bogotá. Colombia
- Por presunto caso de corrupción fue destituido alto funcionario del INCODER. (2006). Caracol. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/por-presunto-caso-de-corrupcion-fue-destituido-alto-funcionario-del-incoder/20060304/nota/255616.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia (1994) Decreto 2666 de 1994. Diario Oficial 41627. Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el INCORA. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Procuraduría sanciona a 4 funcionarios del Incoder en el Meta. (2011). Colombia.com. En: <http://www.colombia.com/actualidad/especiales/corrupcion/sdi90/15014/procuraduria-sanciona-a-4-funcionarios-del-incoder-en-el-meta>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011a). Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011b). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Afrocolombianos, sus territorios y condiciones de vida. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011c). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. El campesinado, reconocimiento para construir país. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011d). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Regiones en Conflicto: Comprender para Transformar. Bogotá, Colombia.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2012). La hora de la Colombia rural. En: Revista Hechos de Paz, No. 63, pp. 6-8.
- Proyecto Mande Norte genera tensión en pueblos indígenas de Antioquia. (2009). Agencia de Prensa IPC. En: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=173:proyecto-mande-norte-genera-tension-en-pueblos-indigenas-de-antioquia&catid=37:general&Itemid=150
- Ramírez, A. (2004). Desplazamiento interno en Colombia. Producción académica y política pública. En: A. Machado, R. Rubio, A. Ramírez, S. Fandiño, G. Suárez & L. Mesías (Eds.), La Academia y el Sector Rural 2. p. 90. Bogotá, Colombia.
- Ramírez, M. (2003). Instrumentos e incentivos de política rural: ¿apoyo u obstáculo a una política de tierras? . En: Economía y Desarrollo, Vol. 2, No. 2, p. 104.
- Raponazo a territorios indígenas en Puerto Gaitán (Meta).(2008). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047137>
- República de Colombia. (2010). Gaceta del Congreso Número 757 de 2010. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia.(1991). Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá. Colombia.
- República de Colombia.(1994) Ley 160 de 1994. Diario Oficial 41479. Por medio de 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. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Revista Cambio dice que algunos proyectos beneficiados con subsidios de Agro Ingreso Seguro habían sido declarados inviables. (2009). W Radio. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/revista-cambio-dice-que-algunos-proyectos-beneficiados-con-subsidios-de-agro-ingreso-seguro-habian-sido-declarados-inviables/20091022/nota/898459.aspx>
- Roa, T. (2009). La cuestión agraria en Colombia. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article3153>
- Rojas, M. (2006). Política de tierras, reforma agraria y reconstrucción del territorio rural en Colombia. En: F. Eguren (Ed.), Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina. p. 54.

- Rosas, G. (2005). Reforma Agraria: No más dilaciones. *Economía Colombiana*, No. 309, p. 34.
- Rosero, C. (2009). Proceso de comunidades negras, una memoria renaciente. En: P. Editores (Ed.), *Memorias en tiempos de guerra. Repertorio de iniciativas. Área de Memoria Histórica.* p. 157.
- Saldarriaga, L. (2013). Uribe dice que zonas de reserva campesina son "emporios del terrorismo". *El Colombiano*. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo.asp
- Salgado, C. (s.f.) Los Alcaldes de Huila están en la mira de los violentos. *El Colombiano*. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/los_alcaldes_de_huila_estan_en_la_mira_de_los_violentos/los_alcaldes_de_huila_estan_en_la_mira_de_los_violentos.asp
- Sánchez, G. (2010). La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa caribe (1960-2010). CNRR-Grupo de Memoria Histórica. Ediciones Semana. Colombia.
- SENA capacita a 198 familias campesinas. (1996). *El Tiempo*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-476858>
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (2010). En Lebrija el SENA está presente en unidades productivas. En: <http://centroindustrialmantenimientointegral.blogspot.com/2010/05/en-lebrija-el-sena-esta-presente-en.html>
- Sojo, J. (1994). Bases para la Comercialización de los Productos de los Beneficiarios de la Reforma Agraria – Ley 160/94. IICA Consultorías No. 250, pp. 20-21, 40-60.
- Suárez, R. (1999). De una Política de Reforma Agraria hacia una Política de Reforma Rural. En: A. Machado & R. Suárez (Eds.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* p. 41. Colombia.
- Suárez, R. (2005). Incidencia de la academia y de los centros de investigación en las políticas ganaderas. En: A. Machado, R. Suárez, J. Melo, G. Suárez, S. Ibarra & M. Mejía (Eds.), *La Academia y el Sector Rural* 4. p. 25. Colombia.
- Tierras indígenas entregadas a multinacionales para monocultivos. (2008). *El Tiempo*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047153>

- Uconal-Estado, ahora uno solo. (1999). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-901748>
- Vargas, R. (1999). Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino - PDIC - del Fondo DRI. FAO, RIMISP. Colombia.
- Vásquez, R. (2001). Anotaciones sobre la Política Agraria Colombiana, Período 1990-2000. En: *Agronomía Colombiana*, Vol. 18, No. 1-3, p. 6.
- Viceministro Caldista. (2008) Universidad Autónoma de Bucaramanga. En: <http://unab.edu.co/portal/page/portal/UNAB/Actualidad-UNAB/Desarrollo?codigonoticia=1955&envia=PRCO>
- Zonas de Reserva Campesina: otra fórmula para restituir tierras. (2010). *Semana*. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/zonas-reserva-campesina-otra-formula-para-restituir-tierras/122641-3>
- Zuleta, L. (1999). El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile.

CAPÍTULO 4. IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS

Los actores públicos y privados se sirven de recursos para llevar a cabo sus acciones. De forma específica, la metodología de Knoepfel et al., (2008), contempla una serie de recursos que se pueden o no producir y activar en cada una de las etapas de las políticas públicas. Estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes en las diversas etapas del ciclo de una política pública, si bien en su mayoría, dado su carácter de bienes públicos, puedan ser accesibles a todos.

Bajo esta metodología se destacan diez recursos, pero es posible que existan otros, de acuerdo con las particularidades de cada política pública. De forma específica, se identificaron para la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, los siguientes recursos:

4.1. Derecho (Recurso jurídico)

En la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, una vez se expidió la Ley 160 de 1994, se inició la elaboración de la normatividad reglamentaria de la misma, mediante decretos, acuerdos y resoluciones (identificados de forma más específica en el capítulo de Reglas Institucionales). Así, desde el punto de vista de los actores político-administrativos, se tuvo en cuenta al Derecho como recurso en la etapa tanto de programación como de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia.

Uno de los ejemplos de uso excesivo del recurso jurídico por parte de los actores político-administrativos, estuvo constituido por la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Se buscó crear por Ley, un mecanismo encargado de la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades relacionadas con la política pública de reforma agraria. Por Ley se quiso crear dicho Sistema a partir de un conjunto de entidades públicas y privadas, agrupados en seis subsistemas con atribuciones y objetivos propios⁶¹. Este Sistema sería dirigido por el Ministerio de Agricultura y asistido por el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural

⁶¹ Confirmado en entrevista personal a Experto Absalón Machado. 13 de marzo de 2013.

Campesino (integrado por una serie de funcionarios públicos y privados). A pesar de lo anterior, en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, se evidenció que el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural no operó (Benítez, 2004; Roa, 2009), y las entidades tanto públicas como privadas que lo integrarían se enfocaron en el cumplimiento de los objetivos individuales para las cuales fueron creadas, de manera que la única entidad que siguió buscando lograr los objetivos de la reforma agraria, fue el INCORA y posteriormente, de forma parcial, el INCODER, en la subdirección de tierras.

Si bien, el Derecho como recurso en las políticas públicas generalmente es usado principalmente, aunque no exclusivamente por los actores político-administrativos, los demás actores usaron dicho recurso para sus intereses, con el fin de que la implementación de la política pública de reforma agraria fuera favorable para ellos. Es así que, los grupos objetivo hicieron uso del derecho en la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, aprovechando los preceptos de la Ley 160 de 1994, la cual dio cabida para que estos grupos pudieran presentar el recurso de reposición o de Sentencia en los casos de no allanarse a la expropiación o a la extinción de dominio del predio. Para empezar, la Ley, estipuló que en caso de no haber acuerdo en la negociación del predio, el INCORA (luego INCODER), mediante resolución motivada ordenaría adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él. Así, una vez ejecutoriada la resolución de expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes el Instituto presentaría la demanda correspondiente ante el Tribunal Administrativo que ejerciera jurisdicción en el territorio donde se encontrara el inmueble. Sin embargo, si el Instituto no presentaba la demanda dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la resolución de expropiación, caducaría la acción (Ley 160, 1994; Artículo 33). Teniendo en cuenta que entre 1995 y 2004, el INCORA (luego INCODER) expropió un mínimo número de tierras (únicamente 1.537 hectáreas) (Benítez, 2005), se puede inferir que, entre muchas razones, la normatividad formal de la Ley 160 de 1994, influyó para que los grupos objetivo fueran afectados mínimamente por el mecanismo de expropiación, ya fuera por la caducidad de la acción o por la interposición del recurso de reposición o de Sentencia, de manera que estos grupos pudieron usar el recurso jurídico en beneficio propio.

Desde el punto de vista de la población desplazada como parte del grupo de beneficiarios de la política pública de reforma agraria, uno de los mayores logros en

cuanto al uso del recurso jurídico, se dio con la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, la cual benefició a un grupo que antes era considerado para programas especiales de reforma agraria, y que posteriormente logró una mayor priorización sobre los demás beneficiarios de esta política pública, en el otorgamiento de las ayudas previstas por la Ley 160 de 1994 y la normativa derivada de la misma (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

De manera similar, los grupos indígenas y las comunidades negras y afrodescendientes, en su rol como beneficiarios de la política pública de reforma agraria, usaron el recurso del derecho con el fin de no ser afectados negativamente por normativas formales expedidas por los actores político-administrativos. Cuando entró en vigencia la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural (el cual derogaba Ley 160 de 1994), los grupos étnicos argumentaron que no fueron consultados durante la fase de programación de la Ley, lo cual fue determinante para la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. De esta forma, mediante la Sentencia C-175 de 2009, proferida por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta la ausencia del requisito de consulta previa a los grupos indígenas y a las comunidades ancestrales, se declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, y, debido a la intervención del recurso jurídico por parte de los grupos étnicos, la Ley 160 de 1994 retomó de nuevo su vigencia (Contraloría General de la República, 2012).

Asimismo, los grupos étnicos, tuvieron que utilizar el recurso jurídico mediante la instauración de acciones de tutela en contra empresas mineras y multinacionales, debido a la invasión y a las explotaciones realizadas en sus territorios o en la cercanía de los mismos (Madariaga, 2006). Si bien, en algunas ocasiones han favorecido a los grupos étnicos, en otras, la extracción de recursos naturales, la generación de ingresos, la potestad de que las comunidades son dueñas del suelo más no del subsuelo, las irregularidades en los procesos, además de otros factores, influyeron para legalizar la concesión de las empresas mineras y las multinacionales en estos territorios étnicos (Arango et al., 2007; Madariaga, 2006).

En el caso de los beneficiarios campesinos que participaron en el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, se utilizó el recurso jurídico, principalmente para realizar la legalización individual de los predios entregados en común y proindiviso por el INCORA, luego INCODER:

“(…) ya nosotros hicimos la escritura, metimos un derecho de petición al abogado y el INCODER nos dio el permiso para hacer la escritura individual.”⁶²

“(…) nosotros nos individualizamos en sí como en el 2008. En el 2008-2009 salió el Decreto 2011 me parece, que ya usted podía si era beneficiario de INCORA o INCODER, ya usted podía vender, enajenar, regalar, de todo. Entonces como salió ese Decreto, los que nunca les gustó trabajar buscaron un abogado y él dijo que ellos ya podían hacer con la tierra de ellos lo que quisieran y por eso en sí se han vendido tantísimas.”⁶³

“(…) ya después, cuando no íbamos a saber a dónde íbamos a quedar definitivos, entonces que no podíamos seguir así, que le solicitáramos al INCODER porque ya era INCODER, como y de qué manera nos individualizábamos, así fuera internamente, y sí amablemente la directora que en ese momento como que era la doctora Ruth o Rubiela, algo así, nos ayudó, para que pero nos colaboró, nos mandó el topógrafo y midieron todo y entonces ahí fue cuando ya nos individualizamos con planos y con topografía.”⁶⁴

“(…) hablamos con INCORA, porque nosotros íbamos a contratar una persona particular, pero entonces, INCORA nos exigió que no, que no nos admitía esa vaina, esa medida, sino que tenía que ser un participante de INCORA, que haya trabajado con INCORA; entonces ellos mismos nos ayudaron a cuadrar el topógrafo para que viniera y nos hiciera las divisiones.”⁶⁵

“Llegamos y una parte quedó también hacinada en el campamento y con el tiempo se fueron abriendo para poner su cambuche como nosotros hicimos acá, hasta que el INCORA nos diera a cada quien el predio individual (…) eso fue por sorteo. Ellos tenían el plano de toda la finca e iban sacando. (…) Eso ya lo habíamos concertado con INCODER.”⁶⁶

⁶² Entrevista realizada a Parcelero municipio San Benito Abad, Sucre, el 4 de marzo de 2013.

⁶³ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 4 de abril de 2013.

⁶⁴ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 12 de abril de 2013.

⁶⁵ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 9 de abril de 2013.

⁶⁶ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 28 de febrero de 2013.

A pesar de que en algunas parcelaciones se pudo legalizar la individualización mediante el uso del recurso jurídico, en otros casos, se dividieron los predios por iniciativa de los beneficiarios, obedeciendo a reglas institucionales informales (ver capítulo 5).

En síntesis, el uso del recurso derecho en la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, fue ampliamente utilizado por los diferentes actores involucrados en la política pública, con el fin de lograr un mayor beneficio, o para evitar ser afectado por la misma. El uso de este recurso no fue aislado, lo cual conllevó a que en algunos casos, hubiera una competencia en el uso del recurso, conllevando a que tuviera un impacto diferente en cada uno de los actores de la política pública.

4.2. Personal (Recurso humano)

La implementación de las políticas públicas requiere de la contratación de personal para llevar a cabo lo estipulado en la reglamentación de las mismas. Lo anterior, implica contratar a nuevo personal e introducir cambios en el comportamiento de los funcionarios ya involucrados (Sabatier & Mazmanian, 1981).

Al iniciar la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, se reformó la estructura del INCORA y se dieron modificaciones en el personal del Instituto, con el fin de adecuarlo a las disposiciones de la Ley 160 de 1994 (Decreto 245, 1995).

En el proyecto piloto de mercado de tierras auspiciado por el Banco Mundial y el IICA, el INCORA aportó personal, con el fin de asesorar a los potenciales beneficiarios, facilitar las negociaciones con los dueños de la tierra, y realizar un seguimiento en el corto plazo de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria en Colombia.

“(...) yo estuve presente en muchas reuniones con Plan Piloto y yo estas tierras también vine a visitarlas. A nivel municipal y departamental estuvo el INCORA y la ANUC.”⁶⁷

“Nosotros gracias a Dios estamos agradecidos con Plan Piloto y con INCORA que adquirimos la tierra porque nosotros no teníamos nada de eso.”⁶⁸

⁶⁷ Entrevista realizada a miembro ANUC municipio San Benito Abad, Sucre, el 3 de marzo de 2013.

“Nosotros tuvimos un acompañamiento al principio de INCORA, desde que nombraron a INCODER nosotros no hemos visto a nadie, (...) habían 2 doctores del INCORA que venían y nos acompañaron harto, eso fue prácticamente unos 5 años después de que nos entregaron la tierra y hasta que se terminó el INCORA el acompañamiento fue bueno, teníamos capacitaciones, para las asesorías mandaban hartos doctores que nos ayudaban en cultivos como el tabaco.”⁶⁹

“Cuando terminamos los 2 meses de taller, nos dijeron los señores del INCORA, y la Fundación San Isidro, “vayan a negociar cuatro fincas que hay en oferta (...) y bueno, la que mejor nos pareció y que se puso muy de acuerdo con el precio fue esta.”⁷⁰

“Ese proceso duró, fueron dos meses de capacitación, sábado y domingo porque nos tocaba trabajar porque todos éramos... vivíamos del salario, sí. Entonces, duramos dos meses en eso, más lo que nos tocaba con el INCORA; las juntas con que nos hacían, que nos tocaba esas reuniones con INCORA (...) habíamos hecho la capacitación, habíamos visitado las fincas, ya habíamos escogido las fincas, como ese plan era un plan pequeño, piloto de Reforma Agraria, entonces, ya se, se buscaron las tres fincas.”⁷¹

Sin embargo, en los últimos años en que operó el INCORA, el recurso de personal así como su labor en la política pública de reforma agraria, se vieron limitadas, debido a que el Instituto contó con una carga pensional muy alta, y tuvo que pagar indemnizaciones por la reducción de la planta de personal. Lo anterior, sumado a los recortes en el presupuesto, influyó para que desde finales de los noventa hasta su supresión, se disminuyeran los cargos y el número de los funcionarios del Instituto en todos los niveles (INCORA, 2000a; INCORA, 2001a; INCORA, 2002).

A partir del año 2003, con la creación del INCODER, nuevamente se evidenció la insuficiencia del recurso personal en el nuevo Instituto, razón por lo cual, se debió recurrir a la vinculación de contratistas (Téllez & Cubillos, 2009). Lo anterior hizo que el personal

⁶⁸ Entrevista realizada a Parcelero municipio San Benito Abad, Sucre, el 5 de marzo de 2013.

⁶⁹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Rivera, Huila, el 13 de mayo de 2013.

⁷⁰ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 28 de febrero de 2013.

⁷¹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 9 de abril de 2013.

nuevo se enfrentara a situaciones que requerían de mucha experiencia, y a la rápida adaptación en el manejo de los problemas provenientes de las entidades suprimidas (Mojica, 2013).

En muchas de las direcciones territoriales, se vinculó personal con el criterio de pagar favores políticos (capítulo 5), y en algunos casos, también para beneficiar los intereses oscuros de los grupos armados ilegales que querían legalizar por vía administrativa las tierras despojadas a los campesinos (Semana, 2012).

A pesar de las numerosas reestructuraciones del INCODER tanto en la estructura organizacional como en la modificación de personal, desde la creación del Instituto hasta el periodo de análisis (2010), dicho recurso constituyó una limitante para el desarrollo de los planes, programas y proyectos a cargo del INCODER.

“(...) de las 3 entidades que había 3 mil o 4 mil en ese momento, los bajaron a 400 o 600 funcionarios para toda Colombia y para hacer las funciones de los 4 institutos.”⁷²

“(...) partiendo de una planta de personal que es menor que la que tenía el INCORA, este Instituto la realidad es que funciona alrededor de cosas que dejó de hacer el INCORA, o sea, que estamos haciendo nosotros.”⁷³

“Y eso debiera ser como más planificadito⁷⁴, y saber con qué recurso humano se cuenta y no tanto ese cambio de personal que afecta demasiado las mismas funciones de la institución.”⁷⁵

“(...) algunos meses del año que estamos sin funcionarios y sin presupuesto, sobre todo a comienzos del año que estamos sin funcionarios y sin ni presupuesto para contratistas. Digamos que eso afecta el modo de vinculación.”⁷⁶

⁷² Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 27 de noviembre de 2012.

⁷³ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

⁷⁴ El entrevistado hace referencia al cumplimiento de metas por parte del INCODER.

⁷⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

⁷⁶ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

4.3. Dinero (Recurso económico)

Es indiscutible la necesidad de los recursos financieros para que la Administración Pública pueda materializar las políticas públicas (Santibáñez et al., 2005). El Dinero, es considerado como el recurso que está más desigualmente distribuido entre los actores privados, y es uno de los recursos que más poder político pueden conferir a un actor (Knoepfel et al., 2008).

En el contexto de la política pública de reforma agraria en Colombia, la Ley 160 de 1994, estipuló que el Gobierno Nacional asignaría y apropiaría los recursos suficientes, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto, para adelantar los programas cuatrienales de reforma agraria elaborados por el INCORA, luego INCODER (Ley 160, 1994; Artículo 17).

Así, entre 1995 y 1999, el INCORA ejecutó 784.166 millones de pesos de 1999, de los cuales 679.576 correspondieron a programas de redistribución, y 100.745 a titulación de baldíos (Balcázar et al., 2001). No obstante, en el periodo de análisis (1994-2010), se evidenció que uno de los inconvenientes para la implementación de la política pública de reforma agraria, fue de tipo financiero y presupuestal.

En la segunda mitad de la década de los noventa, teniendo en cuenta la decisión del Gobierno Nacional para disminuir el gasto público, el INCORA se vio enfrentado a una permanente reducción en el presupuesto anual para inversión, del 31% en 1997, 39% en 1998 y 43% para 1999. Lo anterior, incidió directamente en el desarrollo de los programas sociales y en consecuencia en la ejecución de las metas previstas en Reforma Agraria por parte del Instituto (INCORA, 2000a).

La política de austeridad en el gasto público, hizo que la asignación en el presupuesto de inversión del INCORA, se redujera en 23% para el año 2000, con lo cual se hizo explícito en el Plan Operativo para el siguiente año, que la acción del Instituto con ese recurso económico sería mínima (INCORA, 2000b). En el siguiente año, el Gobierno Nacional asignó un presupuesto de inversión 24.86% inferior al del año inmediatamente anterior (INCORA, 2001b).

De esta manera, desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, el INCORA contó con una reducida asignación en el presupuesto de inversión, lo cual influyó directamente

en la implementación de la política pública de reforma agraria, y en los limitados resultados de los planes y programas que tenía a su cargo el Instituto hasta el momento de su supresión.

Con la creación del INCODER en el año 2003, el Gobierno Nacional le asignó un presupuesto anual aún más reducido, el cual fue destinado en su mayoría para funcionamiento en ese año (Houghton, 2007). A pesar de que, en años posteriores el INCODER retomaría las funciones de las entidades suprimidas y fusionadas en el Instituto (INCORA, DRI, INAT, IMPA), el presupuesto para inversión con que contó el Instituto en adelante, fue comparativamente inferior a la sumatoria de los presupuestos de las extintas organizaciones, lo cual constituyó uno de los factores limitantes para la ejecución de los planes y programas que tendría a su cargo el INCODER (Téllez & Cubillos, 2009).

De acuerdo a los cálculos realizados por Houghton, 2007, la asignación presupuestal para inversión que tuvo el INCODER, en pesos constantes, fue considerablemente inferior a las cifras mostradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Tabla 4) (Houghton, 2007).

Tabla 4. Presupuesto de inversión del INCODER

| Año | Millones de pesos corrientes | Millones de pesos constantes |
|------|------------------------------|------------------------------|
| 2004 | 98.410.00 | 64.027.30 |
| 2005 | 118.432.50 | 72.867.00 |
| 2006 | 206.881.30 | 123.253.70 |
| 2007 | 262.876.00 | 147.216.85 |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal. Cálculos realizados por Houghton, 2007.

Con lo anterior, uno de los aspectos a mejorar por parte del INCODER, fue la asignación presupuestal para inversión, la cual va desde el nivel central, hacia las Direcciones Territoriales ubicadas principalmente en las capitales de los departamentos del país. Teniendo en cuenta las Direcciones Territoriales INCODER, de los departamentos que participaron en el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, y uno de los departamentos del

Proyecto de Zonas de Reserva Campesina, el recurso económico constituyó una limitante para la ejecución de muchos de los planes y programas a cargo del Instituto.

“(…)una de las evaluaciones que se hacen aquí dentro del instituto es que se presentaron tantos proyectos productivos, tantos proyectos para acceder a tierras mediante convocatorias pero los recursos son tan ridículos que eso no alcanza absolutamente para nada y gran parte de esos recursos fueron utilizados para pagar algunos otros gastos inherentes al proceso por ejemplo publicidad, asesoramiento contratan abogados, ahora mismo hay un sistema de levantamiento topográfico satelital que cada punto de quiebre cuesta 500 mil pesos, eso encarece todo el proceso, entonces se van en otros aspectos toda esta cantidad de recursos cuando pueden haber otro tipo de levantamientos que ubiquen, geo-referencien los predios a menos costos, son insuficientes los presupuestos y le anexan una cantidad de cosas.”⁷⁷

“Anteriormente cada institución tenía sus recursos y eran autónomas, pero cuando se crea el INCODER se recortan recursos y personal. Terminan afectando a los usuarios, por ejemplo, para los predios, antes cuando había más recursos, el INCORA adjudicaba bastantes predios porque destinaba ciertos recursos para Córdoba, ahora con convocatorias se complica más la cosa porque se abren para toda Colombia.”⁷⁸

“Si se reestructuran realmente las subgerencias y dotarlas con presupuesto para inversión, no para funcionamiento, porque es que eso es lo otro, ¿qué saca con que al INCODER le den miles y miles de millones de pesos si es todo para contratación, y entonces la inversión?”⁷⁹

⁷⁷ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

⁷⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

⁷⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 20 de noviembre de 2012.

“Uno lo que dice es que trataron de emular el antiguo INCORA donde lo hacía todo. Pero el problema es ese, trataron de hacer eso pero sin personal y sin recursos (...) Todo se redujo, menos personal, menos plata.”⁸⁰

“(...) hablamos de muchas entidades de control contraloría, procuraduría, fiscalía que nos caen encima cada rato y nos toca cumplir, muchas veces nos toca hacer magia, con unos presupuestos tan escasos.”⁸¹

“(...) lo que sí es cierto es que es competencia del INCODER y del Ministerio de Agricultura, y sobre todo hacer acompañamiento nosotros hemos sido, los problemas han sido básicamente de presupuesto, que no hay el presupuesto suficiente para uno estarle haciendo el seguimiento a toda esta cantidad de cosas.”⁸²

“El INCODER no ha tenido los recursos suficientes como para prestar ese servicio de acompañamiento y seguimiento.”⁸³

“no contamos con presupuesto para comisiones, para ciertos procesos,”⁸⁴

“(...) ese acompañamiento debería ser mayor, y todo depende de la parte presupuestal, si hay poco presupuesto, lógicamente va a haber menos capacidad de estar en cada sitio.”⁸⁵

En cuanto a los grupos beneficiarios de la política pública de reforma agraria, la Ley estipuló que, debían ser hombres y mujeres campesinos, y luego también, población

⁸⁰ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 27 de noviembre de 2012.

⁸¹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

⁸² Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 5 de diciembre de 2012.

⁸³ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

⁸⁴ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Meta el 26 de noviembre de 2012.

⁸⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

desplazada, de escasos recursos⁸⁶ (Ley 160, 1994; Artículo 1; Corte Constitucional, 2004). Así, los interesados en ser beneficiarios de la política pública, debían poseer de un mínimo recurso económico, y podrían acceder a él gradualmente, mediante el otorgamiento del crédito del 30% del valor para el pago de la tierra⁸⁷, y luego, mediante la realización de un proyecto productivo, lograrían la obtención de un margen de utilidad, que permitiría pagar los créditos, mejorar la calidad de vida, y aumentar el recurso económico en favor de los beneficiarios.

Sin embargo, durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, los beneficiarios no generaron los ingresos suficientes para pagar los créditos, ni mucho menos, los intereses generados por el mismo. En el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, y el de Zonas de Reserva Campesina, la falta del recurso económico constituyó una de las mayores limitantes para los beneficiarios de la política pública de reforma agraria.

“El INCODER o el INCORA en ese tiempo puso el 70% y el 30 restante teníamos que ponerlo nosotros, como nosotros teníamos que pagar el 30 restante tuvimos que hipotecar o embargar la finca, ese es el crédito que hay.”⁸⁸

“Conociendo lo que era la finca, la que iban a parcelar, ya después tuvieron ya las parcelaciones, (...) fue por medio de un crédito, nos hicieron un crédito casi prácticamente que obligatoriamente, porque nos tocaba firmar el proyecto y ese proyecto no tuvimos asistencia técnica ni nada, sino trabajo ahí y estamos con la deuda, deuda de la tierra y deuda del proyecto.”⁸⁹

“Bueno cuando eso, quede yo en que tenía que pagar seis millones y pico, y como después hubo una reforma de no sé qué, entonces nos atrasamos en los créditos, no que nos atrasamos sino que había un plazo, entonces después el gobierno agilizó otro plazo (...) había 2 años como de gracia, y eso fue lo que muchos no entendimos, y entonces

⁸⁶ Recursos económicos y de capital.

⁸⁷ A partir del 2003, el crédito del 30% incluyó, además del valor de la tierra, la implementación de un proyecto productivo en los predios adjudicados por el INCODER.

⁸⁸ Entrevista realizada a Parcelero municipio San Benito Abad, Sucre, el 3 de marzo de 2013.

⁸⁹ Entrevista realizada a Parcelero Cabrera, Cundinamarca, el 15 de mayo de 2013.

*no pagamos los créditos porque decíamos que eran años muertos, pero años muertos para el crédito, más no los créditos...*⁹⁰

*“Yo hice un crédito al Banco lo perdí todo, volví y me asocié (...) sembramos otra vez tabaco, pero lo mismo, no perdíamos y no ganábamos, y así, quedé con la deuda al Banco, alcancé a deber como 10 millones de pesos, deber esa cantidad es muy duro. El crédito fue para insumos para la siembra de tomate y para comprar 2 vacas paridas, pero me dejé convencer de vender las vacas y meterle al tomate, y de eso no sacamos nada y quedé con la deuda.”*⁹¹

*“Es que la 160⁹² tiene un crédito, un préstamo... dos préstamos amarrados, usted consigue, consigue la tierra y en seguida tiene dos crédito a la pata, uno por ganado y otro por agricultura.”*⁹³

*“(...) mejor dicho nos han abrochado hasta lo último, porque eso se nos han venido intereses sobre intereses, yo creo que ya si vendemos la parcela no alcanza para pagar.”*⁹⁴

*“Nosotros nunca podemos o yo no sé, nunca hemos podido tener acceso a un crédito, yo en el caso mío, yo voy y nunca (...) una vez mandé un crédito y cuando me lo rechazaron de allá para acá, bueno y que, que paso, me dijeron que eran asuntos políticos de la entidad.”*⁹⁵

“Yo trabajé con Caja Agraria, ahorita con Banco Agrario no, no he... solicitado créditos, porque es que le ponen a uno, mucho, muchos requeñequés⁹⁶ y, ¿cierto?. Por decir algo,

⁹⁰ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 2 de abril de 2013.

⁹¹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Rivera, Huila, el 13 de mayo de 2013.

⁹² EL entrevistado hace mención de la Ley 160 de 1994.

⁹³ Entrevista realizada a Parcelero municipio San Benito Abad, Sucre, el 6 de marzo de 2013.

⁹⁴ Entrevista realizada a Parcelero Montelíbano, Córdoba, el 26 de febrero de 2013.

⁹⁵ Entrevista realizada a Parcelero Fuente de Oro, Meta, el 12 de abril de 2013.

⁹⁶ Complicaciones.

*llegan y le dicen a uno que un sueldo y saben que uno aquí, no gana, entonces imagínese.*⁹⁷

“Ahora vienen esas empresas grandes aquí (...) y son los mismos proyectos y el beneficio es que dicen “vamos allá, formamos un grupo de agricultores y todo y cojámoslos, allá los parceleros, esto, hagámosles este proyecto así bonito todo, bien organizadito, de plata sí”, y nos hacen embarcar créditos y una vez tenga mijo, y resulta que uno nunca maneja esos créditos, los manejan son ellos, la fiducia, todo eso es un contacto entre todos ellos, que la fiducia maneja esto y no sé qué, y uno es el que queda embarcado, aquí nos tienen a nosotros embarcados con el cacao, vea. Con el cacao fue tenaz, perdí el hogar, todo se perdió.”

De esta manera, los campesinos beneficiarios de la política pública de reforma agraria entrevistados, tuvieron mínimos recursos económicos, lo cual estuvo influido por la incapacidad en el pago de los créditos tanto para el pago de las tierras adquiridas como de los proyectos productivos. Lo anterior es evidencia de que, el país no ha resuelto el problema de la financiación de la producción agropecuaria ni el del acceso a crédito de los pequeños productores (Machado, 1999). El problema es tal que, desde el punto de vista del acceso al crédito, se considera que no ha habido avances significativos para el campesinado en los últimos veinte años (1990-2010) (PNUD, 2011c).

Teniendo en cuenta los recursos económicos de los otros beneficiarios, en el caso de los grupos indígenas, en su concepción, no tuvieron el propósito de adquirir el dinero como elemento generador de riqueza, sino como un medio complementario para acceder a sus territorios. En consecuencia, el recurso dinero para los indígenas dependió primordialmente de la asignación presupuestal del INCORA e INCODER, otorgada por mandato constitucional, y destinada a los programas de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas (Houghton, 2007; PNUD, 2011d).

En el caso de las comunidades negras y afrodescendientes, la titulación de los territorios ancestrales, les daría cabida para explotar su territorio y acceder al recurso económico mediante las actividades productivas ancestrales en estas tierras, tales como pesca

⁹⁷ Entrevista realizada a Parcelero municipio Rivera, Huila, el 16 de mayo de 2013.

fluvial y marítima, producción de plátano, cítricos, caña de azúcar, entre otras. Sin embargo, estos grupos no estuvieron exentos de factores que limitarían el acceso al recurso dinero, entre los cuales se pueden mencionar la titulación de baldíos en zonas de reserva forestal, el conflicto armado, control territorial, desplazamiento por la violencia, entre otros (PNUD, 2011b; Ramírez, 2004; Rosero, 2009).

En cuanto a los grupos objetivo, de acuerdo a lo estipulado por la Ley 160 de 1994 y la normativa derivada de la misma, tendrían la oportunidad de obtener un recurso económico, mediante la negociación voluntaria con los campesinos, o la adquisición directa de los predios por parte del INCORA, luego INCODER.

Lo anterior fue aprovechado por grupos objetivo que tenían tierras de baja calidad agrológica, y que, por medio de la negociación voluntaria o la adquisición directa, lograron sustituirlas por la obtención del recurso dinero, pagado con base en el avalúo comercial de los predios (Benítez, 2005).

En otros casos, a pesar de haber propietarios con disposición de vender los predios, las negociaciones no se llevaron a cabo. Aunque en 1997 los propietarios ofrecieron al INCORA 1.141.313 hectáreas, el Instituto sólo tuvo dinero para subsidiar la compra de 42.527 (3.7%). De 38.451 familias solicitantes fueron escogidas 3.113. A partir de ahí, el programa cayó en picada y las familias beneficiarias se redujeron a 1.767 en 1998, a 845 en 1999 y a sólo cerca de 650 cada año en 2000 y 2001 (Mondragón, 2002a).

Así, hubo propietarios que, teniendo la intención de negociar los predios, como medio para acceder a un recurso económico que en algunas ocasiones podría ser escaso, y a pesar de haber dado prioridad en la negociación al INCORA, o INCODER, posteriormente terminaron vendiendo los predios a actores con gran poder adquisitivo. En consecuencia, predios que podrían haber sido incluidos para fines de reforma agraria, terminaron en manos de otros actores ajenos a la política pública (Mondragón, 2002a).

“(...) hay que decir que la realidad es que este mercado de tierras por la precariedad de los recursos, por la desviación de los recursos hacia otros sistemas ha hecho que más de un propietario se decepcione del proceso y diga yo ya no vendo mi predio o se lo vendo a

*otra persona, porque es que les han aplazado tantas veces eso, y la otra es que los presupuestos son tan escasos que entonces el tipo opta por venderla a otra persona...*⁹⁸

Asimismo, teniendo en cuenta que, la acción de la política pública de reforma agraria, en términos de la modificación de la conducta de los grupos objetivo, fue mínima (ver capítulo 1), lo anterior, también es explicado por la presencia de grandes dueños de la propiedad rural, con recursos económicos muy grandes⁹⁹, generados a partir de explotaciones ganaderas, palmeras y mineras, y en consecuencia, con poco interés y en contraposición de participar en el mercado de tierras en Colombia (Albán, 2011; Hoyos, 2013; PNUD, 2011e).

4.4. Información (Recurso cognitivo)

El problema de la concentración de la propiedad rural en Colombia ha sido ampliamente conocido por los actores involucrados en la política pública de reforma agraria. Históricamente, los actores político administrativos han promulgado leyes de reforma agraria, producto del reconocimiento de un problema considerado como público, que afecta a un gran número de personas y que constituye una limitante para el desarrollo rural en el país.

En la implementación de la política pública de reforma agraria y durante el periodo de análisis (1994-2010), los actores político administrativos tuvieron como marco de referencia informativo, la prioridad en los Planes Nacionales de Desarrollo expedidos por los gobiernos, y las funciones conferidas por éstos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En ese sentido, tanto en la Constitución, como en la Ley 160 de 1994, se tuvo en cuenta un conocimiento previo, en la consideración de un problema visto en la falta de acceso, si bien, con un mínimo componente redistributivo de la propiedad rural en el país.

⁹⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

⁹⁹ Además de otros recursos explicados más adelante.

Con base en lo anterior, se delegó al INCORA (luego INCODER), la ejecución de los planes, programas y proyectos, y de acuerdo a los mandatos presidenciales, se determinó la manera en que las entidades ejecutoras implementarían la política pública de reforma agraria en Colombia. Así, el recurso cognitivo de los actores político administrativos encargados de la implementación de la política pública de reforma agraria, estuvo condicionado en su orden, por los mandatos presidenciales expresados en los Planes Nacionales de Desarrollo, y por las funciones conferidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural durante cada gobierno.

En cuanto a los grupos beneficiarios, son actores con mayor conocimiento de causa, de los problemas relacionados con la concentración de la propiedad rural y la falta de acceso a otros recursos productivos, los cuales se resolverían mediante la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia:

Teniendo como referente el Plan Piloto de Mercado de Tierras, los campesinos beneficiarios de la política pública de reforma agraria, tuvieron acceso al recurso información principalmente a nivel local, mediante la socialización de la política pública, realizada por funcionarios regionales del INCORA, de las alcaldías municipales, personal de la UMATA, y de fundaciones (Organizaciones No Gubernamentales-ONG) que participaron durante dicho proceso¹⁰⁰. Asimismo, otro de los canales de información que tuvieron los beneficiarios, estuvo a cargo de los grupos objetivo, interesados en ofertar los predios de su propiedad, quienes solicitaron su inscripción para fines de reforma agraria, y la selección de beneficiarios no ajenos a la parcelación ofertada¹⁰¹. De forma complementaria, el SENA realizó capacitaciones, y participó en la selección de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria¹⁰².

La población desplazada, accedió al recurso cognitivo de la política pública, en los municipios y capitales departamentales migratorios, mediante su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), en las sedes de la Red de Solidaridad

¹⁰⁰ Confirmado en entrevista personal realizada a Parcelero Montelíbano, 26 de febrero de 2013; Parcelero Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 13, 16 de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 3, 5 de marzo de 2013.

¹⁰¹ Confirmado en entrevista personal realizada a Parcelero Montelíbano, 27 de febrero de 2013; Parcelero Rivera, 16 de mayo de 2013; Parcelero San Benito Abad, 3 de marzo de 2013.

¹⁰² Confirmado en entrevista a Funcionario INCODER Meta, 28 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER Sucre, 23 de octubre de 2012, parceleros Montelíbano, 25 de febrero de 2013, parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo, 1, 2 y 4 de abril de 2013; parceleros Rivera 13 y 16 de mayo de 2013; presidente ANUC San Benito Abad, 26-27 de octubre de 2012.

Social¹⁰³ (Acción Social, 2010). Una vez realizada la verificación de requisitos para ser beneficiarios de la política pública de reforma agraria, tales como, estar inscritos en el Registro como desplazados por la violencia, tener tradición agropecuaria, no tener penas privativas de libertad, entre otros, el INCODER, se encargaría de la atención y acompañamiento a este grupo poblacional en los programas de acceso a la propiedad rural (INCODER, 2010b). Así, la población desplazada en su papel como beneficiaria, accedió al recurso información, mediante la atención brindada por los funcionarios tanto de Acción Social como del INCODER, en los planes, proyectos y programas a cargo de estas entidades.

En el caso de las comunidades indígenas, es sabido que, históricamente han buscado tener un reconocimiento por parte del Estado, para la constitución, ampliación y saneamiento de sus territorios (Houghton, 2007; PNUD, 2011d). La Ley 160 de 1994, estipuló que el INCORA-INCODER, estudiaría las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, constituiría o ampliaría resguardos de tierras y procedería al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecieran a la respectiva parcialidad (Ley 160, 1994; Artículo 85). El trámite para constituir, reestructurar, ampliar o sanear resguardos indígenas, podría iniciar a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública, de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena (Decreto 2164, 1995; Artículo 7).

Así, las comunidades indígenas tuvieron la posibilidad de acceder al recurso información de la política pública de reforma agraria, por medio de las divisiones territoriales del INCORA (posteriormente, INCODER), de las alcaldías municipales, las gobernaciones departamentales, las organizaciones indígenas tanto de orden local como central, entre otras.

Uno de los usos del recurso información, por parte de las comunidades indígenas, se dio con la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural (declarado inexecutable), el cual, se originó a partir del Proyecto de Ley 30 de 2006. Durante la presentación del Proyecto ante el Senado y la Cámara de Representantes, hubo un desacuerdo manifiesto por parte de las organizaciones indígenas, por la falta de cumplimiento en el requisito de

¹⁰³ Posteriormente denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social

consulta previa del Proyecto a los pueblos indígenas, violando así el Convenio 169 de la OIT (Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos, 2007). A pesar de que la Ley 1152 entró en vigencia, las comunidades indígenas utilizaron dicho recurso cognitivo, lo cual permitió posteriormente, utilizar el recurso jurídico para declarar inexecutable el mencionado Estatuto.

En el caso de las comunidades negras y afrodescendientes, se legisló la titulación colectiva de territorios ancestrales mediante la Ley 70 de 1993, y posteriormente, la Ley 160 y el Decreto 2663 de 1994 reglamentaron el deslinde de tierras adjudicadas a estas comunidades. Uno de los inconvenientes que han tenido las comunidades negras y afrodescendientes como grupo poblacional, es la falta del recurso cognitivo por parte de entidades tanto públicas como privadas, para determinar el número de personas pertenecientes a estas comunidades en el país, lo cual los ha hecho vulnerables en el reconocimiento de sus derechos. Lo anterior, constituye una de las limitantes en la formulación de políticas públicas efectivas tendientes a mejorar sus condiciones de vida (PNUD, 2011b).

Por otro lado, el uso del recurso cognitivo para las Zonas de Reserva Campesina-ZRC, fue promovido con la promulgación de la Ley 160 de 1994, y la normativa derivada de la misma (Decreto 1777 de 1996, Acuerdo 024 de 1996), en el marco de las movilizaciones campesinas y de las marchas de cocaleros en las zonas del Putumayo, Sur de Bolívar, Guaviare y Caquetá, y como parte de los compromisos adquiridos por el gobierno nacional para su desmovilización (Fajardo, 2000). En ese sentido, el uso del recurso información por parte de los actores que promovieron la constitución de las ZRC, se manifestó de forma determinante, en el conocimiento de la tradición histórica de las luchas agrarias y de los conflictos por la tierra que se dieron desde el siglo pasado en gran parte del territorio nacional, lo cual han considerado a su vez, como una deuda que ha tenido el Estado hacia la población rural, la cual, empezaría a ser resuelta mediante la implementación y el desarrollo de las ZRC en el país (ANZORC, 2014; ILSA, 2012).

En cuanto a los grupos objetivo, teniendo en cuenta que la propiedad de la tierra es aún considerada como una fuente de poder político, el hecho de realizar una redistribución de la propiedad rural, generaría una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo (Albán, 2011). Por lo anterior, no solo estarían en desacuerdo, sino que manifestarían de diferentes formas, oposición ante la promulgación e implementación de leyes de reforma agraria en el país.

En Colombia, al igual que en muchos países latinoamericanos, es manifiesta la relación histórica entre terratenientes y políticos de orden local y/o nacional (FIAN, 2003; Roa, 2009; Tobasura, 2005). Por consiguiente, durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, los grupos objetivo, tuvieron la posibilidad de acceder al recurso cognitivo, mediante la interacción directa con actores político administrativos locales y/o nacionales, lo cual ha estado asociado con la concentración de la propiedad rural en Colombia.

4.5. Organización (Recurso relacional)

Si bien, Knoepfel et al., (2008), consideran que es el recurso más difícil de identificar en las políticas públicas, en la presente investigación se tuvo como referente, el grupo de actores y su comportamiento más identificable, durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia.

Para empezar, en términos de actores político-administrativos, hubo una limitante inicial en el manejo del recurso organización, evidenciado en la inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y la subsecuente falla para comprometer la oferta de las entidades involucradas en el mismo, para apoyar la entrega de tierras (Benítez, 2004; Roa, 2009).

En cuanto al INCORA e INCODER, las continuas reestructuraciones organizacionales y en la asignación de personal, a las que fueron sujetas los Institutos (Decreto 2137, 1992; Decreto 245, 1995; Decreto 1690, 1997; Decreto 1300, 2003; Acuerdo 002., 2003; Ley 1152, 2007; Decreto 4902, 2007; Decreto 4903, 2007; Decreto 4988, 2007; Decreto 3759, 2009), constituyeron una limitante en el uso del recurso relacional por parte del actor político-administrativo, debido a las siguientes razones:

Los procesos de cambio organizacional suelen estar acompañados de un período de transición previo a su consolidación, lo cual deriva en que el desempeño en los procesos se manifieste inicialmente con lentitud mientras las personas asumen los nuevos esquemas de trabajo (Compendium, 2009; Harrison, 1972 citado por De Faria, 2004). Así, tanto en el caso del INCORA como del INCODER, las frecuentes reestructuraciones anteriormente mencionadas, conllevaron a periodos de transición más prolongados, los funcionarios, tuvieron que asumir diversos esquemas de trabajo, y en consecuencia, el

Instituto fue proclive a ralentizar el desempeño en su funcionamiento, y en los planes y programas que tuvo a su cargo.

Asimismo, posterior a la creación del INCODER, se contrató un número reducido de personal de las entidades liquidadas, el cual fue complementado por contratistas. Lo anterior hizo que el clima organizacional del Instituto estuviera permeado por cuestionamientos, entre quienes consideraban que los funcionarios de las entidades suprimidas estaban asociados a casos de corrupción, y aquellos que concebían a los otros funcionarios como faltos de experiencia y poco capacitados para cumplir las funciones que debía ejecutar el Instituto¹⁰⁴.

“(...) eso sucedió aquí no entre los mismos trabajadores como de base, sino como en las directivas, porque ellos veían en el trabajador que pasó¹⁰⁵ como el ineficiente, el corrupto, le echaron todo lo malo a eso, cierto, y diciendo que ellos eran los buenos. Cuando la corrupción y todo es por el mismo sistema, el sistema es el que está fomentando la corrupción y la ineficiencia.”¹⁰⁶

En cuanto a los parceleros beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, una vez se dio la socialización de la política pública de reforma agraria a nivel local, la población campesina tuvo en cuenta que tendrían mayor prioridad de ser beneficiarios, mediante la adjudicación de los predios en común y proindiviso, y la constitución de empresas comunitarias, o de cooperativas de beneficiarios de reforma agraria.

Si bien, los beneficiarios obedecieron a la constitución de dichas figuras, en su gran mayoría, demostraron tener una estructura organizacional bastante frágil y se disolvieron, formal o informalmente, al poco tiempo de ser constituidas. Con lo anterior, los campesinos individualizaron las parcelaciones, generando dificultades para el pago del crédito complementario de la tierra, de los impuestos relacionados con las

¹⁰⁴ Confirmado en Entrevista Personal realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012; Funcionarios INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 y 20 de noviembre de 2012; Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012; Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 3 de diciembre de 2012; Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Meta el 27 de noviembre de 2012.

¹⁰⁵ El entrevistado hace referencia al paso de trabajadores de INCORA a INCODER

¹⁰⁶ Entrevista realizada a Ex Funcionario INCORA, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 20 de noviembre de 2012.

organizaciones constituidas, de los créditos para el pago de insumos para la producción, y en la comercialización de los productos agropecuarios.

En el caso de las comunidades indígenas, su accionar político y organizativo, está fundamentado en el territorio, y en las relaciones que se establecen en el mismo, constituyendo así, una de las bases fundamentales para su organización (PNUD, 2011d). Con base en lo anterior, la Ley 160 de 1994 estipuló la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas con el fin de facilitar el adecuado asentamiento y desarrollo estas comunidades.

De forma inicial, los grupos indígenas se organizaron con el fin de negociar la reglamentación de la política pública de reforma agraria, lo cual dio como resultado la expedición del Decreto 2164 de 1995 (Mondragón, 2002b). Lo anterior, sirvió como marco de referencia para que el INCORA, y luego el INCODER, en mayor o menor medida, negociaran predios y aprobaran la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas en varios departamentos del país. Asimismo, el uso del recurso relacional por parte de los grupos indígenas, fue determinante para que en el año 2009 se declarara la inexecutable de la Ley 1152 de 2007, por omisión del deber estatal de consulta previa a comunidades indígenas y grupos étnicos proclives a ser afectados con las disposiciones del Estatuto de Desarrollo Rural (Corte Constitucional, 2009).

A diferencia de estos grupos, las comunidades negras y afrodescendientes contaron con organizaciones sociales menos consolidadas y, en muchos casos, bastante fragmentadas (PNUD, 2012). En razón de lo anterior, los afrodescendientes han criticado permanentemente la falta de tierra para sus comunidades, las cuales se han limitado en su mayoría a la costa Pacífica, como tierras colectivas de la Ley 70 de 1993 (Ortega, 2013).

En el tema de Zonas de Reserva Campesina, estarían en capacidad de presentar la solicitud para su constitución, los representantes y organizaciones que expresaran los intereses de pobladores, colonos y campesinos de una región; las entidades oficiales integrantes del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y del Sistema Nacional Ambiental; los gobernadores y alcaldes; los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y de Reforma Agraria y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Campesino (Fajardo & Palomino, 2003).

Así, en la implementación de la política pública de reforma agraria, la constitución de las ZRC, tuvo en cuenta la iniciativa por parte de la comunidad, para presentar una

propuesta de desarrollo integral de la zona a constituir. Posteriormente, una vez definido el interés comunitario y el apoyo de las autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores, Direcciones Territoriales del INCODER, entre otros), se precisaría, en consonancia con las normas legales vigentes, si el área cumplía con los requisitos mínimos de localización geográfica, potencialidades físicas, ambientales, económicas y sociales que avalasen la constitución de la ZRC (Fajardo & Palomino, 2003).

En el caso de la ZRC de Calamar, la organización seleccionada fue COAGROGUAVIARE, cooperativa de productores de la región; para la zona del Pato, la organización ejecutora fue la Asociación Municipal de Colonos de El Pato, AMCOP; y la organización elegida por las comunidades de Cabrera fue el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca SINPEAGRICUN (Ortiz et al., 2004). En esta última, la formalización de la ZRC se dio en el año 2000, como un reconocimiento de tradición de lucha histórica del campesinado en esa región, y en razón de la existencia de una comunidad local con un reconocido grado de organización (ILSA, 2012).

Sin embargo, en el año 2003, con la estigmatización de las Zonas de Reserva Campesina, consideradas por el gobierno de turno como “emporios del terrorismo” (ACVC, 2008; Molano, 2010; Saldarriaga, 2013), las organizaciones campesinas que promovieron su creación, tuvieron que acatar la suspensión de la vigencia jurídica de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, y el desconocimiento de las demás; en ese sentido, su función, en cuanto a constitución y mantenimiento de las ZRC se vio limitada hasta el año 2010, año en el cual, el siguiente gobierno promovió la reactivación de las ZRC constituidas, y consideró su creación en algunos departamentos del país (INCODER, 2011).

En cuanto a los grupos objetivo, históricamente han buscado ejercer control económico, político y territorial en diversas zonas del país, lo cual ha conllevado a la realización de reformas agrarias de tipo marginal (García, 1967). En ese sentido, una de las limitantes en la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, ha estado representada por los intereses económicos y políticos de los terratenientes y su enorme poder corruptor e intimidatorio (Fajardo, 1999).

A partir del cambio de modelo de desarrollo económico durante el inicio de los noventa, los terratenientes buscaron defender el sistema histórico que siempre los había privilegiado. Como resultado, en medio de un entorno político y económico de corte capitalista, los terratenientes tuvieron la oportunidad de organizarse en diversos sectores económicos, tales como concesiones mineras, construcción de vías e infraestructura,

como facilitadores de entrada de capital de tipo transnacional, o mediante la apropiación privada de recursos del Estado (Mondragón, 2002b). En ocasiones, los propietarios de la tierra, conformados por grandes terratenientes, medianos y grandes empresarios e inversionistas internacionales, recibieron estímulos, incentivos y exenciones, en la implantación de cultivos de tardío rendimiento, de exportación y para agrocombustibles (Roa, 2009).

Por otro lado, hubo grandes propietarios que utilizaron tácticas coercitivas violentas con el fin de no ser afectados por la política pública de reforma agraria. De acuerdo al informe realizado para la Procuraduría General de la Nación en el año 2005, departamentos donde se presentaron mayores niveles de concentración de la propiedad rural, tendieron a ser principales expulsores de desplazados por la violencia. Este fenómeno, estuvo motivado por la intención de consolidar fundos de terratenientes, asegurar zonas estratégicas de acción militar así como corredores de narcotráfico (Strauss, 2005).

En muchos casos, hubo una relación entre la organización de terratenientes mediante mecanismos coercitivos, y su incorporación a diversos sectores económicos del país, de tal manera que la tendencia hacia la concentración de la propiedad rural, apoyada en la violencia estatal y terrateniente, les permitió el control de territorios estratégicos para la realización de megaproyectos, para producción agropecuaria, explotaciones mineras, proyectos viales y energéticos, entre otros (Grupo Semillas, 2010; Vargas, 2007).

En consecuencia, la elevada concentración de la propiedad rural que se ha mantenido históricamente, y el poder político y económico de los grandes terratenientes, sumado a la presencia de la violencia y el narcotráfico, son constitutivos de la permanente estructura latifundista de tenencia de la tierra, y de las dificultades concernientes a la realización de una reforma agraria integral en el país (Germina, 2007).

4.6. Apoyo político (Recurso mayoría) y Consenso (Recurso confianza)

Mientras que el apoyo político está relacionado con la legitimidad primaria, sustentada en las bases legales de las instancias gubernamentales encargadas de formular e implementar las políticas públicas, el recurso consenso implica un capital de legitimidad

secundaria, basado en la apreciación y valoración de los actores a quienes se destinan las políticas públicas (Knoepfel et al., 2007).

La Constitución Política de Colombia de 1991, estipula que el Congreso de la República, conformado por el Senado y la Cámara de Representantes, es responsable de hacer las leyes, y de ejercer las funciones de interpretar, reformar y derogar las mismas. Asimismo, las Leyes serán expedidas a petición de las Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional o mediante iniciativa ciudadana (Constitución Política de Colombia, 1991; Artículos 150-155).

Como antecedentes de la promulgación de la Ley 160 de 1994, se destacan dos propuestas presentadas durante la etapa de programación de la Política Pública de Reforma Agraria:

La primera, cuyo autor fue el Ministerio de Agricultura, materializada por el gobierno nacional, mediante el Proyecto de Ley 114 de 1992, aprobado por la Comisión V y de la Cámara de Representantes, y que, menciona que el texto y sus modificaciones, fueron acordados entre representantes de organizaciones campesinas, el Ministerio de Agricultura y los ponentes del Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1992).

La segunda, originada con la presentación al Congreso, del Proyecto de Ley 203 de 1993, por iniciativa de amplios sectores sociales, gremiales y de trabajadores, entre ellos, organizaciones campesinas, de trabajadores agrícolas, pescadores, cooperativas agropecuarias, sindicatos, de movimientos indígenas y de negritudes, así como de especialistas académicos en el tema (Mondragón, 2002b).

Como resultado de las dos propuestas, se realizó un proceso de negociación en el que, si bien, muchas de las iniciativas del Proyecto de Ley 203 no fueron asumidas por el Gobierno, se rescatan entre sus logros, la inclusión en la Ley 160 de 1994, del aumento del subsidio de tierras para negociación voluntaria del 70% (versus el 50-60% de la propuesta inicial), la ampliación de las causales de extinción de dominio y la constitución de las Zonas de Reserva Campesina en el país (Mondragón, 2002b).

De esta forma, la Política Pública de Reforma Agraria contó, por un lado, con una legitimidad primaria, expresada en la aceptación gubernamental mayoritaria de las bases legales de la Ley 160 de 1994; y por otro, tuvo una legitimidad secundaria, producto de la participación de los grupos sociales, en la etapa de programación de la Política Pública.

En cuanto a la reglamentación de la normativa derivada de la Ley 160 de 1994, si bien, hubo voluntad de campesinos, indígenas y comunidades negras y afrodescendientes,

para participar en la reglamentación de la Ley 160 de 1994, se expidieron los primeros Decretos al finalizar el mismo año, sin negociaciones previas. Luego, los grupos indígenas, iniciaron las negociaciones para la reglamentación de la Ley 160 de 1994, dando como resultado la expedición del Decreto reglamentario de tierras para indígenas finalizando el año 1995. Dicho retraso, influyó para que la implementación de la política pública de reforma agraria, tuviera inconvenientes iniciales en la realización de trámites para la ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas entre 1994 y 1996 (Mondragón, 2002b).

En el tema de Zonas de Reserva Campesina (ZRC), la Junta Directiva del INCORA expidió inicialmente el Acuerdo 028 de 1995, el cual reglamentó los criterios de selección de las Zonas de Reserva Campesina y de las Zonas de Desarrollo Empresarial. Dentro de los aspectos negativos del Acuerdo, se destacaron la limitación de las Reservas a las zonas de colonización y baldías, y la falta de límites al tamaño de las propiedades sujetas a ser Reservas.

Lo anterior, fue determinante para que en 1996, se dieran las movilizaciones campesinas y las marchas de cocaleros de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Meta, Bolívar, Norte de Santander y Guainía, las cuales tuvieron como logro, la expedición del Decreto 1777 de 1996. Así, las ZRC tuvieron la posibilidad de crearse en cualquier área del país, donde las condiciones socioeconómicas y agroecológicas fueran adecuadas para su desarrollo (Fajardo, 2000; Mondragón, 2002b).

De esta forma, una vez expedida la Ley 160 de 1994, la reglamentación de la misma, concerniente a los temas de adquisición y negociación de predios rurales, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio y procedimiento para tierras baldías, tuvieron principalmente, una legitimidad primaria, vista en la promulgación de decretos reglamentarios, dos meses después de entrar en vigencia la Ley. Por otro lado, la reglamentación de los territorios indígenas y de las Zonas de Reserva Campesina, tuvieron en un principio, legitimidad primaria, y posteriormente, en medio de circunstancias que favorecieron realizar una negociación y concertación, obtuvieron una legitimidad secundaria con dichos grupos.

Sin embargo, en años posteriores, la crisis económica que afectó al país desde mediados de los noventa, el fracaso y el desprestigio de los diálogos de paz durante el gobierno Pastrana, sumado a los mínimos resultados obtenidos hasta ese momento, en la

implementación de la política pública de reforma agraria, fueron determinantes, para que el recurso mayoría y de confianza disminuyera en años posteriores.

En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, modificó el Artículo 20 de la Ley 160 de 1994, con el fin de facilitar el otorgamiento del subsidio integral de tierras para proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, entre pequeños y medianos productores beneficiarios de reforma agraria. Además, el Plan derogó el Artículo 8 de la Ley 160 de 1994, el cual permitía adelantar los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino en todo el territorio nacional (Ley 812, 2003; Artículos 24 y 137). De igual forma, en el año 2003, el gobierno considera a las ZRC como “emporios del terrorismo” y en consecuencia, la Figura fue deslegitimada y desconocida políticamente en los años sucesivos del periodo de análisis (ACVC, 2008; Molano, 2010; Saldarriaga, 2013).

Posteriormente, durante el segundo periodo de gobierno Uribe Vélez, se aprobó por mayoría del Congreso, el Proyecto de Ley 30 de 2006, que posteriormente se transformaría en el Estatuto de Desarrollo Rural¹⁰⁷. En consecuencia, la implementación de la política pública de reforma agraria, no tuvo el apoyo político mayoritario y así, perdió total legitimidad de hecho.

Sin embargo, la expedición de la Ley 1152 de 2007 contó con una falla importante sustentada en la falta de consenso para su implementación, al no cumplir con el requisito de consulta previa a las minorías étnicas, de tal forma que la carencia del recurso de confianza por falta de legitimidad secundaria, fue fundamental para declarar el Estatuto de Desarrollo Rural inexecutable en el año 2009 (Corte Constitucional, 2009). Así, en los últimos años del periodo de análisis (2009-2010), si bien la política pública de reforma agraria retomó su vigencia nuevamente, lo hizo en un escenario donde, de no haber sido por la falta de cumplimiento del recurso de consenso, las instancias gubernamentales encargadas de formular y de expedir las leyes, hubieran logrado su derogación permanente.

4.7. Tiempo (Recurso cronológico)

¹⁰⁷ Ley 1152 de 2007 (Declarada Inexecutable), la cual derogó en su totalidad, la Ley 160 de 1994 hasta el año 2009.

El Artículo 17 de la Ley 160 de 1994 estipuló que el Gobierno Nacional asignaría y apropiaría los recursos suficientes, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto, para efectuar los programas cuatrienales de reforma agraria elaborados por el INCORA, a efectos de que la reforma agraria culminara en un período no mayor de 16 años. Con base en lo anterior, los actores político-administrativos encargados de la implementación de la política pública de reforma agraria, tuvieron como recurso cronológico, la dimensión temporal mencionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el año 2002 el recurso de tiempo fue importante para que los actores político-administrativos de orden nacional, cambiaran el direccionamiento de la política pública de reforma agraria, mediante la expedición de los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, la modificación de la Ley 160 de 1994, el cambio institucional dado con la supresión del INCORA, y la creación del INCODER, la expedición de la Sentencia T-025, entre otros factores.

Por otro lado, los grupos beneficiarios (con excepción de la población desplazada), fueron afectados negativamente por el recurso cronológico en la implementación de la política pública de reforma agraria. Uno de los factores que influyó en que el recurso tiempo estuviera en contra de estos grupos, fueron los mínimos resultados obtenidos en el mercado de tierras en Colombia (Benítez, 2005).

Posteriormente, con la reducción en el número de beneficiarios de la política pública, hubo una culminación paulatina de los procesos de reforma agraria, especialmente entre 2003 y 2010, lo cual coincidió con la reorientación de las políticas públicas para el sector agropecuario, bajo el amplio y complejo concepto del desarrollo rural en el país (INCODER, 2010a; INCODER, 2013).

En consecuencia, los grupos objetivo tuvieron el recurso cronológico a su favor, ya que, durante el periodo de análisis (1994-2010), fueron afectados mínimamente con la implementación de la política pública de reforma agraria. En el tiempo estipulado por la Ley 160 de 1994, los planes cuatrienales, programas y proyectos a cargo del INCORA, luego INCODER, no condujeron a la modificación de conducta de los grupos objetivo. Como se ha mencionado, el recurso cronológico y el cambio en el direccionamiento de las políticas públicas para el sector agropecuario, les dio a los grupos objetivo, condiciones para mantener su conducta, y aún peor, para realizar una reconcentración de la propiedad rural en el país.

4.8. Infraestructura (Recurso patrimonial)

Desde el inicio del período de análisis, hasta su supresión (1994-2003), El INCORA contó con un recurso patrimonial compuesto por el nivel central, ubicado en la ciudad de Bogotá, y el nivel territorial, conformado por las Gerencias Regionales, las cuales operaron en los departamentos (Decreto 245, 1995; Decreto 1690, 1997).

Con la creación del INCODER, el Instituto retomó la infraestructura central del suprimido INCORA, y en el orden territorial, se crearon las Oficinas de Enlace Territorial (OET), en las ciudades de Santa Marta, Montería, Medellín, Cali, Ibagué, Bucaramanga, Bogotá, Villavicencio y San José del Guaviare. Asimismo, se crearon los Grupos Técnicos Territoriales (GTT) y los Grupos Integrales con Énfasis en Pesca (GIEP) en los departamentos que integrarían las OET (Acuerdo 002., 2003).

Tabla 5. Distribución de Grupos Técnicos Territoriales (GTT) y Grupos Integrales con Énfasis en Pesca (GIEP) según Oficina de Enlace Territorial (OET)

| OET | GRUPO | Sede Operativa |
|-------------|-------|----------------|
| Santa Marta | GTT | Santa Marta |
| | GTT | Barranquilla |
| | GTT | Riohacha |
| | GTT | Valledupar |
| Montería | GTT | Montería |
| | GTT | Sincelejo |
| | GTT | Cartagena |
| Medellín | GTT | Medellín |
| | GTT | Turbo |
| | GTT | Quibdó |
| | GIEP | Bahía Solano |
| | GTT | Manizales |
| | GTT | Pereira |
| Cali | GTT | Armenia |
| | GTT | Cali |
| | GTT | Popayán |
| | GTT | Pasto |
| | GIEP | Buenaventura |
| | GIEP | Tumaco |
| Ibagué | GTT | Puerto Asís |
| | GTT | Ibagué |
| | GTT | La Dorada |
| | GTT | Neiva |
| Bucaramanga | GTT | Florencia |
| | GTT | Bucaramanga |
| | GTT | Cúcuta |
| Bogotá | GTT | Tunja |
| | GTT | Bogotá |

| | | |
|-----------------------|------|-----------------------|
| Villavicencio | GTT | Villavicencio |
| | GTT | San Juan de Arama |
| | GTT | Yopal |
| | GTT | Arauca |
| San José del Guaviare | GTT | San José del Guaviare |
| | GIEP | Puerto Inírida |
| | GTT | Mitú |
| | GIEP | Puerto Carreño |

Fuente: Acuerdo 002 de 2003. INCODER.

Sin embargo, en el año 2007 con la creación del Estatuto de Desarrollo Rural (Declarado Inexequible), se modificó nuevamente la estructura del INCODER, y se suprimieron las dependencias de orden territorial creadas en el año 2003 (OET, GTT, GIEP). En su reemplazo, se crearon las Direcciones Territoriales en los departamentos del país, con lo cual se buscó tener una cobertura territorial mayor por parte del INCODER (Decreto 3759, 2009; Ley 1152, 2007).

En síntesis, con la supresión del INCORA y la creación del INCODER, las Gerencias Regionales pasaron a ser principalmente, Oficinas de Enlace Territorial y Grupos Técnicos Territoriales, y en años posteriores, nuevamente retornaron las dependencias departamentales, mediante la creación de las Direcciones Territoriales del INCODER. Si bien, las sedes del Instituto no se modificaron en la mayoría de los casos, el recurso de infraestructura tanto de orden central como territorial, estuvo condicionado por los cambios en la estructura organizacional del INCORA y del INCODER.

Lo anterior, condujo a que, durante el periodo de análisis (1994-2010), el Instituto suprimiera, fusionara, y/o adecuara dependencias y oficinas, con el fin de dar cumplimiento a funciones estipuladas en la normatividad formal expedida, y de adaptar la estructura institucional, a los lineamientos contemplados por el Gobierno Nacional.

4.9. Fuerza (Recurso violencia)

No todas las políticas públicas recurren a este recurso, considerado como utilizable en casos extremos. Sin embargo, para los grupos-objetivo o los beneficiarios finales, la fuerza es un recurso que les puede permitir expresar inconformidad frente a las políticas públicas que los pueden afectar (Knoepfel et al., 2007). La aplicación del recurso de fuerza puede variar en función del consenso, de tal forma que la ausencia de este último, puede provocar la aparición de conflictos y la disminución en la legitimidad primaria

dispuesta en el recurso de apoyo político. Por lo anterior, la sola amenaza de recurrir a la violencia puede ser determinante en la ejecución de las políticas públicas (Knoepfel et al., 2008).

Colombia no ha sido ajeno al uso del recurso fuerza en la implementación de diferentes políticas públicas, como consecuencia de un histórico conflicto armado, en el que han participado organizaciones armadas al margen de la ley como actores principales, entre las cuales se pueden destacar, grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y bandas criminales (Machado & Salgado, 2006).

Los grupos guerrilleros, en sus orígenes fueron organizaciones con influencia exclusiva en zonas de colonización y con una ideología política de resistencia de las luchas agrarias y de defensa hacia la población campesina. Sin embargo, con el tiempo se convirtieron en una fuerza armada que ha tenido por objeto, la consolidación de amplios territorios estratégicos en el país (Echandía, 1998).

Los grupos paramilitares, si bien, se empezaron a formar en los 80, fue a partir de 1990, en el marco de numerosos trabajos de investigación, que se dio su identificación explícita como grupo armado al margen de la Ley (Cubides, 1998). Desde su creación hasta la actualidad, han buscado ejercer poder territorial y político para su consolidación como grupo armado, mediante el establecimiento de relaciones con Fuerzas Armadas, y con actores político-administrativos de orden central y/o local (Cubides, 1998; El Tiempo, 2014; PNUD, 2011a; PNUD, 2011e; Semana, 2014).

De forma simultánea, el fenómeno de narcotráfico ha estado ligado directamente con la violencia que prevalece en el país, y ha constituido uno de los principales medios de financiación por parte de los grupos armados al margen de la Ley (Mantilla, 2012; Ortiz, 2009). En el caso de las bandas criminales, su creación se ha dado de forma relativamente reciente, a partir de desmovilizados de grupos paramilitares principalmente, y se han encargado de hacer una reconfiguración armada, para ejercer control territorial en muchas zonas del país (Ayala, 2008; Molano, 2013; PNUD, 2011a).

En ese contexto, a pesar de que la programación de la política pública de reforma agraria no contempló explícitamente el recurso violencia, durante la etapa de implementación, su uso por parte de distintos actores, fue determinante para generar cambios en el direccionamiento de la política pública, así como para la manifestación de desacuerdos frente a la misma.

En primer lugar, los fenómenos de violencia y de narcotráfico constituyeron la causa principal del desplazamiento forzado en Colombia, el cual alcanzó proporciones

descomunales al finalizar la década del noventa (CODHES, 1999). Dicha problemática, sumada a la incapacidad del Estado por dar atención integral a este grupo poblacional, influyeron para que se expidiera la Sentencia T-25 de 2004, la cual dio cabida para que la población desplazada, antes considerada como beneficiario de programas especiales de reforma agraria, pasara a ser en adelante, un grupo prioritario durante la implementación de la misma. En ese sentido, el recurso violencia, utilizado principalmente por grupos armados al margen de la Ley y por narcotraficantes, fue determinante para que posterior a la expedición de la Sentencia, se modificara la prioridad en la selección de beneficiarios de la política pública de reforma agraria.

Asimismo, los grupos objetivo utilizaron el recurso fuerza como manifiesto de desacuerdo frente a la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia. En el año 1994, con la expedición del Decreto Ley 356 de 1994, se promovió la creación de las Cooperativas de Autodefensa Agrarias, denominadas Convivir, con el argumento de dotar de un marco legal a terratenientes y campesinos para combatir la criminalidad rural y la amenaza de los grupos guerrilleros (El Tiempo, 1997). Como resultado, entre 1994 y 1997, la creación de diferentes grupos armados por parte de terratenientes golpeados por la guerrilla, contribuyeron a que el poder de los grupos paramilitares fuera mayor, y así, se formaron alianzas entre políticos-ganaderos, narcotraficantes y grupos paramilitares (PNUD, 2011e).

Posteriormente, el conflicto armado se tornó aún más complejo cuando en el año 2000, en el marco de un teórico proceso de paz, los grupos paramilitares se disputaron con la guerrilla los corredores del narcotráfico. Mientras los grupos guerrilleros efectuaron alianzas con líderes políticos locales, los paramilitares llegaron a acuerdos con terratenientes, comerciantes e integrantes de la Fuerza Pública. Tanto los unos como los otros acudieron al constreñimiento electoral y a la intimidación con el fin de incrementar su poder político y control territorial (PNUD, 2011e).

Más adelante, con el fracaso de los diálogos de paz, el gobierno nacional entre los años 2002 y 2010, hizo manifiesta la prioridad para atender la problemática del conflicto armado, mediante la Política de Seguridad Democrática, encabezada por el expresidente Álvaro Uribe. Durante gran parte de este periodo, el gobierno nacional realizó enfrentamientos armados en contra de los grupos guerrilleros, quienes a su vez, evitaron el enfrentamiento directo, y usaron tácticas basadas en ataques intermitentes en

diferentes escenarios, con el fin de hacer control de zonas estratégicas y de agotar a las fuerzas militares (Echandía & Bechara, 2006).

En cuanto a los grupos paramilitares, si bien, tuvieron enfrentamientos armados con las fuerzas militares, al poco tiempo tuvieron condiciones propicias para su desmovilización en diferentes zonas del país. En ese sentido, el gobierno propició las controvertidas negociaciones del Acuerdo de Santa Fé de Ralito, como preludio de la Ley 975 de 2005, o Ley de Justicia y Paz, las cuales tuvieron como resultado, un tratamiento diferencial en la aplicación de la política de paz, propiciando de un lado, un tratamiento flexible a grupos paramilitares con opción de desmovilizarse, y de otro, el enfrentamiento directo con grupos guerrilleros, quienes hasta el año 2008, tuvieron la oportunidad de acogerse a los beneficios de esta Ley (Ayala, 2008).

A pesar de la gran dimensión del conflicto armado y de sus consecuencias, durante el periodo de análisis no se logró llegar un acuerdo de paz entre el gobierno y los grupos armados al margen de la Ley. Como consecuencia, la población rural, y de forma específica, los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, sufrieron las consecuencias de la violencia, lo cual constituyó uno de los principales problemas que tuvieron estos grupos poblacionales. Las alianzas entre terratenientes y grandes gremios del sector agropecuario, con grupos guerrilleros y paramilitares, generaron hechos violentos contra comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes (Guerrero, 2006).

En muchos casos, la influencia de los grupos armados, estuvo orientada en realizar una contrarreforma agraria en diversas zonas del país, mediante el asentamiento y control de territorios de campesinos, indígenas y afrodescendientes, y el subsecuente desplazamiento forzado, asesinatos y masacres hacia estas comunidades (Hoyos, 2013; PNUD, 2011a).

En razón de lo anterior, durante la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, los grupos beneficiarios se vieron afectados por el recurso de fuerza, utilizado principalmente por grupos armados al margen de la Ley y por los grupos objetivo (grandes terratenientes), en medio de un histórico conflicto armado y de la imposibilidad del Estado para lograr acuerdos de paz, necesarios y determinantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos, desplazados, indígenas y afrodescendientes, para la realización de una verdadera reforma agraria en el país.

4.10. Conclusiones

El recurso jurídico fue ampliamente utilizado por los diferentes actores involucrados en la política pública, con el fin de lograr un mayor beneficio, o para evitar ser afectados por la misma. De esta forma, su uso no fue aislado y en muchos casos, hubo una competencia que conllevó a que unos actores (grupos objetivo, población desplazada), tuvieran un beneficio comparativamente mayor frente a los demás grupos.

El recurso de personal se vio limitado, entre otros factores, por el reducido recurso económico en todos los niveles, y por las modificaciones en la estructura organizacional, tanto del INCORA como del INCODER. De manera similar, los beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras y de Zonas de Reserva Campesina, no pudieron generar los ingresos suficientes para pagar sus obligaciones en el periodo de análisis. Por otro lado, el acceso al recurso económico, para los grupos indígenas, dependió primordialmente de la asignación presupuestal del INCORA e INCODER, otorgada por mandato constitucional.

Asimismo, se presentaron casos en que los grupos objetivo accedieron al recurso económico mediante la negociación de tierras de baja calidad agrológica, mientras que en otros, hubo propietarios que dieron prioridad en negociar con el INCORA (INCODER), y posteriormente terminaron vendiendo los predios a actores con gran poder adquisitivo, debido a la falta del recurso económico por parte del Instituto.

En el caso del recurso de información, los actores político administrativos tuvieron como marco de referencia, la prioridad en los Planes Nacionales de Desarrollo y las funciones conferidas por éstos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los campesinos beneficiarios, tuvieron acceso al recurso cognitivo de la política pública de reforma agraria, mediante la socialización a nivel local, mientras que las comunidades indígenas tuvieron acceso a dicho recurso, por acción de las divisiones territoriales del INCORA (INCODER), de las alcaldías municipales, las gobernaciones departamentales, y de las organizaciones indígenas tanto de orden central como local. De forma contraria, las comunidades negras y afrodescendientes, tuvieron deficiencia en el recurso cognitivo, evidenciado en las dificultades para determinar el número de personas pertenecientes a estas comunidades en el país.

Los actores que promovieron la constitución de las ZRC, tuvieron a su favor el conocimiento de la tradición histórica de las luchas agrarias y de los conflictos por la tierra que se dieron desde el siglo pasado en gran parte del territorio nacional, mientras que los grupos objetivo, tuvieron la posibilidad de acceder al recurso cognitivo, mediante la interacción directa con actores político administrativos locales y/o nacionales.

El recurso de organización de los actores político administrativos de implementación, se vio limitado por la inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Sumado a lo anterior, las frecuentes reestructuraciones del INCORA (INCODER), conllevaron a periodos de transición más prolongados proclives a ralentizar su funcionamiento. En el caso de los beneficiarios campesinos, si bien, obedecieron a la constitución de formas asociativas, éstas demostraron tener una estructura organizacional bastante frágil y se disolvieron con el tiempo.

Las comunidades negras y afrodescendientes contaron con organizaciones sociales menos consolidadas, mientras que en los grupos indígenas y las ZRC, la iniciativa de la comunidad y de las organizaciones, tuvo importancia en la implementación de la política pública. En el caso de los grupos objetivo, los terratenientes se organizaron en torno a diversos sectores económicos (minería, cultivos de tardío crecimiento), y en ocasiones, hicieron alianzas con actores armados, con el fin de minimizar el impacto de la política pública de reforma agraria.

Asimismo, la política pública tuvo legitimidad primaria, expresada en la aceptación gubernamental mayoritaria de las bases legales de la Ley 160 de 1994; y legitimidad secundaria, producto de la participación de los grupos sociales, durante su programación. En la reglamentación de la Ley, la adquisición y negociación de predios rurales, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio y procedimiento para tierras baldías, tuvieron principalmente, una legitimidad primaria, mientras que la reglamentación de los territorios indígenas y de las Zonas de Reserva Campesina, tuvieron en un principio, legitimidad primaria, y posteriormente, en medio de circunstancias favorables, obtuvieron una legitimidad secundaria. Sin embargo, el recurso mayoría y de confianza disminuyó en años posteriores, para la mayoría de los grupos beneficiarios de la política pública.

El recurso cronológico fue aprovechado por los actores político-administrativos para cambiar el direccionamiento de la política pública de reforma agraria, lo cual fue en detrimento para los grupos beneficiarios (con excepción de la población desplazada), y favoreció a los grupos objetivo, durante el periodo de análisis.

Finalmente, los grupos beneficiarios fueron afectados negativamente por el recurso de fuerza, utilizado principalmente por grupos armados al margen de la Ley que en ocasiones establecieron alianzas con grupos objetivo, en medio de un histórico conflicto armado y de la imposibilidad del Estado para la solución del mismo.

4.11. Bibliografía

- Acción Social. (2010). La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas. Experiencia del Proyecto Tierras 2003 – 2010. Bogotá, Colombia.
- Albán, Á. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En: Revista de Economía Institucional, Vol. 13, No. 24, pp. 330, 338.
- Arango, J., Yagarí, N., & Arboleda, A. (2007). Megaproyectos mineros en territorios de comunidades negras e indígenas del bajo y medio Atrato. El proyecto minero Mandé Norte. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra contra la Muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. pp. 367-377.
- Así nacieron las Convivir. (1997). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605402>
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra ACVC. (2008). La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra: una iniciativa agraria de paz. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1098>
- Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC. (2014). Declaración política del IV Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina. Colombia.
- Ayala, A. (2008). Los riesgos del rearme luego del proceso de desmovilización. En: Punto de Encuentro. INDEPAZ (Ed.), Informe de Paraeconomía y Narcoparamilitares en el 2008. pp. 27-29, 37.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. En: CEPAL SERIE Desarrollo Productivo, No. 109, p. 27.
- Benítez, R. (2004). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. Informe Especial. En: Economía Colombiana, No. 309, p. 53.

- Benítez, R. (2005). *Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá: Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2003) Ley 812 de 2003. Diario Oficial 45231. "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.". Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2007) Ley 1152 de 2007. Diario Oficial 46700. (Declarada Inexequible). Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (1999). *Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas*. En: *Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República. (2012). *Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos. 2007-2011*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-175/09. Bogotá, Colombia.
- Cubides, F. (1998). De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares. En: U. Ediciones (Ed.), *Las violencias: Inclusión creciente*. pp. 68-69, 82-83. Santafé de Bogotá. Colombia.
- De Faria. (2004). *Desarrollo Organizacional. Enfoque Integral*. Limusa Noriega Editores. Mexico.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (1997) Decreto 1690 de 1997. Diario Oficial 43072. Por el cual se fusionan y suprimen unas dependencias del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Echandía, C. (1998). Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla. En: U. Ediciones (Ed.), *Las violencias: Inclusión creciente*. p. 35. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Echandía, C., & Bechara, E. (2006). Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico. En: *Análisis Político*, No. 57, pp. 36-38.
- Fajardo, D. (1999). Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: *América Latina Hoy*, No. 23. pp. 45-47.

- Fajardo, D. (2000). Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? Bogotá, Colombia. En: http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Dario_Fajardo%20.htm
- Fajardo, D., & Palomino, H. (2003). Proyecto Piloto - Zonas de Reserva Campesina. Bogotá, Colombia.
- FoodFirst Information and Action Network FIAN. (2003). La reforma agraria en Colombia. En: <http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/La-reforma-agraria-en-Colombia-2003.pdf>.
- Fraude agrario histórico: ¡Qué tierrero! (2012) Semana. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/fraude-agrario-historico-que-tierrero/267994-3>
- García, A. (1967). Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas. Santiago de Chile.
- Germina. (2007). Primer foro agrario sobre tierra, poder y conflicto. Agencia Prensa Rural. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article419>
- Grupo Semillas. (2010). La Colombia de los Agrocombustibles. Bogotá, Colombia.
- Guerrero, J. (2006). Situación territorial del pueblo de los Pasto en Nariño. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. pp. 186-187.
- Houghton, J. (2007). Legalización de los Territorios Indígenas en Colombia. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. p. 91-110.
- Hoyos, L. (2013). El sueño de la tierra. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), Pensar la Tierra. pp. 184-187. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2003). Acuerdo 002 de 2003. Por el cual se determinan las Oficinas de Enlace Territorial y se definen sus áreas de influencia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2010a). Informe de Beneficiarios de Adjudicación de Tierras. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2010b). Programas y Proyectos. Bogotá, Colombia.

- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2011). Zonas de Reserva Campesina Constituidas. Subgerencia de Tierras Rurales. Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000a). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 1999. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000b). Plan Operativo - Año 2001. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001a). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2000. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001b). Plan Operativo - Año 2002. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2002). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2001. Bogotá, Colombia.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo ILSA. (2012). Manual Operativo Zonal. Zona de Reserva Campesina Municipio de Cabrera (Cundinamarca). Colombia.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. En: Ciencia Política, No. 3, pp. 21, 23.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel S.A. 1ª Edición. Barcelona, España.
- Machado, A. (1999). El sector rural y el plan de desarrollo. En: Cuadernos de Economía, Vol. XVIII, No. 30., p. 175.
- Machado, A., & Salgado, C. (2006). Síntesis del estado del arte en el sector rural, 1986-2003. En: A. Supelano (Ed.), La Academia y el Sector Rural 6. p. 89. Bogotá, Colombia.
- Madariaga, J. (2006). Situación territorial de los indígenas u'wa del Gran Resguardo Unido U'wa, Santander, Norte de Santander y Boyacá. En J. Houghton (Ed.), La Tierra contra la Muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. pp. 331-335.

- Mantilla, S. (2012). Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra. En: Revista de estudios Latinoamericanos, No. 55, pp. 61-62.
- Masiva captura por parapolítica. (2014). Semana. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/por-parapolitica-capturan-alcalde-de-turbo-antioquia-25-personas-mas/400646-3>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1992) Decreto 2137 de 1992. Diario Oficial No. 40.703. Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1992) Proyecto de Ley N. 114/92. Cámara. "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria, se establecen un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones."
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 2164 de 1995. Diario Oficial 42140. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 245 de 1995. Diario Oficial 41702. Por el cual se ajusta la infraestructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determina la del Incora y se dictan otras disposiciones. Riohacha. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). Decreto 1300 de 2003. Diario Oficial 45196. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007) Decreto 4902 de 2007. Diario Oficial 46849. Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007) Decreto 4903 de 2007. Diario Oficial 46849. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. Bogotá. Colombia.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007) Decreto 4988 de 2007. Diario Oficial 46858. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2009) Decreto 3759 de 2009. Diario Oficial 47488. Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- Mojica, J. (2013). Se vuelve a mirar al INCODER con la esperanza de que haga lo que tiene que hacer. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), *Pensar la Tierra*. p. 47. Colombia.
- Molano, A. (2010). Zonas de Reserva Campesina. *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-222582-zonas-de-reserva-campesina>
- Molano, A. (2013). La tierra sigue siendo el origen histórico del conflicto armado en Colombia. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), *Pensar la Tierra*. p. 12. Colombia.
- Mondragón, H. (2002a). Colombia: O mercado de tierras o reforma agraria. *Colombia:(LRAN)*. pp. 21-24.
- Mondragón, H. (2002b). *Expresiones del Campesinado*, pp. 11-15, 36.
- Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos. (2007). *Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007): contra los pueblos indígenas*. En: J. Houghton (Ed.), *La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia*. pp. 145-149.
- Ortega, T. (2013). “En el Cauca, históricamente, la tierra ha sido factor de conflicto constante”. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), *Pensar la Tierra*. p. 95. Colombia.
- Ortíz, C. (2009). La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra. En: *Revista de Economía Institucional*, Vol. II, No. 21, pp. 112-113.
- Ortiz, C., Pérez, M., Castillo, D., & Muñoz, L. (2004). *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural*. Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

- Por parapolítica, capturan a congresista del Cesar. (2014). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13401917>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011a). Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011b). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Afrocolombianos, sus territorios y condiciones de vida. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011c). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. El campesinado, reconocimiento para construir país. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011d). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Pueblos Indígenas: Diálogo entre culturas. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011e). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Regiones en Conflicto: Comprender para Transformar. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2012). La hora de la Colombia rural. En: Revista Hechos de Paz, No. 63, p. 16.
- Ramírez, A. (2004). Desplazamiento interno en Colombia. Producción académica y política pública. En: A. Machado, R. Rubio, A. Ramírez, S. Fandiño, G. Suárez & L. Mesías (Eds.), La Academia y el Sector Rural 2. pp. 89-92. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia.(1991). Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá. Colombia.
- República de Colombia.(1994) Ley 160 de 1994. Diario Oficial 41479. Por medio de 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. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Roa, T. (2009). La cuestión agraria en Colombia. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article3153>

- Rosero, C. (2009). Proceso de comunidades negras, una memoria renaciente. En: P. Editores (Ed.), Memorias en tiempos de guerra. Repertorio de iniciativas. Área de Memoria Histórica. p. 157.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En: L. Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas. p. 339.
- Saldarriaga, L. (2013). Uribe dice que zonas de reserva campesina son "emporios del terrorismo". *El Colombiano*. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo.asp
- Santibáñez, A., Barra, M., & Ortiz, P. (2005). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas., p. 14.
- Strouss, J. (2005). Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada. En: *Economía Colombiana*, No. 309, pp. 28-29.
- Téllez, G., & Cubillos, A. (2009). Políticas Públicas y Sector Agropecuario. Relaciones, implicaciones económicas y ambientales. Hispanoamericanas Ltda (ed.). Bogotá, Colombia.
- Tobasura, I. (2005). Las luchas campesinas en Colombia en los albores del siglo XXI: de la frustración a la esperanza. En: *Observatorio Social de América Latina OSAL*, No. 16. p. 62.
- Vargas, V. (2007). La tenencia de la tierra: Un problema en Colombia. Agencia Prensa Rural. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article1288>
- Visión estratégica de la reestructuración organizacional (2009). En: *Compendium*. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Vol. 12, No. 22, pp. 3-4.

CAPÍTULO 5. IDENTIFICACIÓN DE REGLAS INSTITUCIONALES

En las políticas públicas, las reglas institucionales constituyen las reglas de juego que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores involucrados en las mismas. Se pueden distinguir las reglas institucionales como estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad (Knoepfel et al., 2008).

De esta forma, para el análisis de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, se tomaron en consideración las reglas institucionales formales e informales a las que los actores públicos y privados recurrieron concretamente para hacer valer sus intereses, para manejar las modalidades de sus interacciones y, para garantizar la eficacia (o no) de la política pública (Knoepfel et al., 2007). Es necesario tomar en cuenta ambos tipos de reglas dado que en algunas situaciones, las normas informales pueden sustituir la influencia de las reglas formales e, incluso, ser más estables que estas últimas (Knoepfel et al., 2008).

5.1. Reglas institucionales formales

5.1.1. Ley 160 de 1994

Para dar cumplimiento al artículo 64 de la Constitución Política de Colombia de 1991, en el cual se menciona que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios así como otros servicios para mejorar la calidad de vida de los mismos”, se promulgó la Ley 160 de 1994. Ésta optó por hacer una reforma agraria mediante la redistribución de la propiedad rural asistida por el mercado.

Es así que por medio de la Ley 160 de 1994 se enuncia la creación del 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. La Ley se dividió en una serie de capítulos los cuales se muestran a continuación.

Capítulo I. Objeto de la ley.

Capítulo II. Del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Capítulo III. Del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Capítulo IV. Del subsidio, el crédito y los beneficiarios.

Capítulo V. Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios.

Capítulo VI. Adquisición de tierras por el INCORA.

Capítulo VII. De la expropiación-causales y procedimiento.

Capítulo VIII. Condiciones y formas de pago.

Capítulo IX. Unidades agrícolas familiares y parcelaciones.

Capítulo X. Clarificación de la propiedad, Deslinde y recuperación de baldíos.

Capítulo XI. Extinción del dominio sobre tierras incultas.

Capítulo XII. Baldíos nacionales.

Capítulo XIII. Colonizaciones, zonas de reserva Campesina y desarrollo empresarial.

Capítulo XIV. Resguardos indígenas.

Capítulo XV. Concertación de la Reforma Agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios.

Capítulo XVI. Del Ministerio Público Agrario.

Capítulo XVII. Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria.

Capítulo XVIII. Disposiciones varias.

5.1.2. Normas Reglamentarias

En años posteriores se expidió la reglamentación derivada de la Política Pública de Reforma Agraria, con el fin de fortalecer y regular lo expuesto en los capítulos anteriormente mencionados. De esta forma, se clasificaron las normas reglamentarias de acuerdo a los temas específicos enmarcados en la misma.

Adquisición de predios rurales

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2666 de 1994 (dic. 3) Del procedimiento. Por el cual se reglamenta el capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se

establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el INCORA.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1031 de 1995 (jun. 20) Otorgamiento del subsidio. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1032 de 1995 (jun. 20) Del procedimiento. Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios, previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1139 de 1995 (jun. 30) Del avalúo comercial. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios de competencia del INCORA.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1827 de 1995 (oct. 26) Bonos Agrarios. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el parágrafo 1o. del artículo 37 de la Ley 160 de agosto 3 de 1994.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2217 de 1996 (dic. 5) Programa especial de desplazados. Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 021 de 1995 (dic. 5) Adquisición directa. Por el cual se determinan los casos de necesidad y conveniencia para autorizar la adquisición directa de predios rurales por el Instituto, cuando no hubiere

acuerdo de negociación voluntaria entre campesinos, u otros beneficiarios previstos en la ley, y propietarios, y se establece el procedimiento respectivo.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 022 de 1995 (dic. 5) Requisitos para expertos de ciencias agropecuarias. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias para el otorgamiento del subsidio directo de tierras y se señalan las obligaciones de los beneficiarios.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 025 de 1995 (dic. 5) Recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio. Por el cual se reglamenta lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio, para la adquisición o negociación de predios rurales, bajo condición resolutoria.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 04 de 1996 (ago. 14) Procedimiento de adquisición de predios rurales. Por el cual se autoriza la iniciación de los procedimientos de adquisición de los predios rurales que se hallen en las circunstancias previstas en el numeral 20) del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 05 de 1996 (ago. 14) Criterios de elegibilidad y requisitos para beneficiarios. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos a fin de acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, así como las exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierras.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 016 de 1996 (oct. 17) Valor máximo de las UAFs. Por el cual se establece el valor máximo total de las unidades agrícolas familiares que se podrán adquirir conforme a la Ley 160 de 1994.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 017 de 1996 (oct. 3) Subsidios para empresas básicas agropecuarias. Por el cual se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 010 de 1997 (dic. 5) Requisitos para el pago de mejoras. Por el cual se establecen la forma y requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 08 de 1998 (jul. 29) Para incorporar ingenieros pesqueros a subsidios. Por el cual se adiciona el artículo 2º. del Acuerdo No. 022 de 1995.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Resolución 2964 de 1995 (sep. 12) Tarifas para el pago de servicios de avalúos. Por la cual se establecen las tarifas para el pago de los servicios por la realización de avalúos comerciales de predios y mejoras rurales en los programas de reforma agraria, y el reconocimiento de los gastos de las diligencias de inspección ocular y el valor total de los dictámenes que se practiquen y rindan en otros procedimientos agrarios.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Resolución 2965 de 1995 (sep. 12) Procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de avalúos. Por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones.

Clarificación de la propiedad y deslinde de tierras

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2663 de 1994 (dic. 3) Reglamentación de los procedimientos de clarificación. Por el cual se reglamentan los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras.

Extinción del derecho de dominio

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2665 de 1994 (dic. 3) Reglamentación de la extinción de dominio. Por el cual se reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales.

Adjudicación de tierras baldías y recuperación Zonas de reserva campesina y Zonas de desarrollo empresarial

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2664 de 1994 (dic. 3) Procedimiento para tierras baldías. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Asimismo, reglamenta la adjudicación de baldíos a comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 0982 de 1996 (may. 31) Modificación del Decreto 2664/94. Por el cual se modifica el Decreto 2664 de 1994.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1777 de 1996 (oct. 1) Reglamentación de las ZRC. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 014 de 1995 (ago. 31) Excepciones en la titulación de baldíos. Por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 028 de 1995 (dic. 18) Criterios de selección de ZRC y ZDE. Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las zonas de reserva campesina y las zonas de desarrollo empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y se dictan otras disposiciones. No obstante, mediante el Acuerdo No. 012 de 1996 se derogaron los capítulos I, II, III, IV, V, VI y VIII del acuerdo No. 028 de 1995.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 02 de 1996 (may. 24) Tarifas de servicios del INCORA. Por el cual se establecen las tarifas de los servicios que presta el Instituto, en los procedimientos agrarios y en las demás actuaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de petición.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 15 de 1996 (sep. 24) Enajenación de las áreas que exceden las UAFs. Por el cual se regula la enajenación de las áreas que excedan el tamaño de la unidad agrícola familiar, en los procedimientos de titulación de tierras baldías.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 24 de 1996 (nov. 25) Criterios generales de selección de las ZRC. Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 06 de 1997 (ago. 6) Normas sobre planos de levantamiento predial. Por el cual se establecen las normas técnicas para los planos resultantes del levantamiento predial en los procedimientos de titulación de terrenos baldíos.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Resolución 017 de 1995 (may. 16) Criterios metodológicos para definir las UAFs. Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Resolución 041 de 1996 (sep. 24) Determinación de extensiones para las UAFs. 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.

Dotación de tierras del Fondo Nacional Agrario

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 018 de 1995 (oct. 17) Reglamento para desplazados. Por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan la condición de desplazados forzosos por causa de la violencia.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 023 de 1995 (dic. 5) Reglamento general de dotación de tierras del FNA. Por el cual se establece el reglamento general de dotación de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Acuerdo 07 de 1998 (jul. 29) Adecuación de la junta de revisión y el comité de adjudicatarios. Por el cual se modifican parcialmente los artículos 8º. y 11º. del Acuerdo No. 023 del 5 de diciembre de 1995

Resguardos indígenas

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2164 de 1995 (dic. 7) Reglamento de tierras para indígenas. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional.

Junta Directiva

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2305 de 1994 (oct 12) Reglamento de elección de representantes. Por el cual se reglamenta la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y comercializadoras privadas y la de los gremios de la producción, ante el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, ante la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, y ante el Comité Ejecutivo del Fondo de Organización y Capacitación Campesina y se dictan otras disposiciones.

Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1226 de 1997 (may. 6) Reglamentación del subsidio. Por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994.

5.1.3. Reglas Institucionales sobrevinientes que afectaron la implementación de la Política Pública

En la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, se expidieron reglas institucionales formales no previstas que influyeron, afectaron y modificaron su implementación en el periodo de análisis (1994-2010). De esta forma, se pueden mencionar las siguientes:

Liquidación Instituto de Mercadeo Agropecuario-IDEMA

Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 1675 de 1997 (jun. 27). Por el cual se suprime el instituto de Mercadeo Agropecuario "Idema " y se ordena su liquidación.

Liquidación Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero–Caja Agraria

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución 1726 de 1999 (nov. 19). Por medio de la cual se dispone la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO, así como su liquidación.

Liquidación Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1290 de 2003. (may. 21). Por el cual suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI y se ordena su liquidación.

Liquidación Instituto Nacional de Adecuación de Tierras–INAT

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1291 de 2003 (may. 21). Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT y se ordena su liquidación.

Liquidación Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1292 de 2003 (may. 22). Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y se ordena su liquidación.

Creación Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1300 de 2003 (may. 21). Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.

Sentencia T-025 de 2004

Teniendo como precedente la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, se presentaron acciones de tutela para la protección de sus derechos, lo cual conllevó a la expedición de la Sentencia T-025. La Corte Constitucional de Colombia, decide ejecutar una declaratoria consecuente: "estado de cosas inconstitucional", con lo cual se dio una obligación pública al Estado de atender de manera prioritaria a la población desplazada en el país.

Modificaciones de la Ley 160 de 1994

Congreso de la República de Colombia. Ley 812 de 2003 (jun. 26). "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario".

Modifícase el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así: "Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior. El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria.

Modifícase el artículo 22 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así: "El otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o

quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal. Para garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco (5) años. El incumplimiento del contrato generará el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo. El monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento del valor del predio". La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 8º de la Ley 160 de 1994.

Artículo 8. Los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino se llevarán a cabo en todo el territorio nacional, con arreglo a las políticas, criterios y prioridades que señalen el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Junta Directiva del INCORA. Para la identificación y delimitación de los mismos se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes indicadores:

- La demanda manifiesta de tierras, según población objetivo.
- Nivel de Pobreza de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- El grado de concentración de la propiedad.
- El índice de ruralidad de la población.
- Las posibilidades financieras y operativas del INCORA.

La asignación regional de subsidios y la adquisición de predios rurales, según lo previsto en los capítulos IV y VI de la presente ley, deberán sujetarse a las prioridades que anualmente señale la Junta Directiva del Instituto. En todo caso, el giro de los subsidios y las adquisiciones de tierras previstas en esta ley, deberán someterse al programa de caja de la entidad.

En la selección de predios no serán prioritarios aquellos que, por sus características especiales, posean un alto grado de desarrollo, o que no se hallen en municipios caracterizados por la concentración de la propiedad, o cuya adquisición no signifique una solución social según el precepto constitucional que inspira esta ley, o los que constituyen el derecho de exclusión ejercido y reconocido a los respectivos propietarios antes o después de la vigencia de esta ley. En cualquier tiempo, el INCORA podrá revisar la situación y el grado de avance de sus programas, con el propósito de

establecer los resultados económicos y sociales de los mismos y adoptar los correctivos o ajustes a que hubiere lugar.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1151 de 2007 (jul. 24) 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010'.

Modifícase los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994 los cuales se integran en adelante en un solo artículo con el siguiente texto:

Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario necesario para su aprovechamiento, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado, por una sola vez, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional.

El subsidio integral para la adquisición de tierras a que se refiere este artículo será administrado por el Incoder, ya sea directamente o mediante la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública, y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevarán a cabo al menos una vez al año. Los aspirantes a obtener el subsidio integral deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario. El Incoder tendrá a su cargo la difusión de los respectivos reglamentos y asesorará, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.

El artículo 31 de la Ley 160 de 1994 quedará así:

"Artículo 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

- a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;
- b) Para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;
- c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

Parágrafo. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley". Se mantiene vigente.

Derogación Parcial de la Ley 160 de 1994

Congreso de la República de Colombia. Ley 1152 de 2007 (jul. 25). Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. La presente Ley deroga los artículos 11 a 25 de la Ley 13 de 1991, los artículos 48 a 54 y 99 de la Ley 101 de 1993 y las Leyes **160 de 1994**; 41 de 1993, 4a de 1973; 200 de 1936, salvo los artículos 20, 21, 22 y 23, con las modificaciones efectuadas por la Ley 100 de 1944; el artículo 5o de la Ley 301 de 1996, el Decreto-ley 1300 de 2003 con excepción de los artículos 1o y 8o, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Vigencia de la Ley 160 de 1994

Sentencia C-175 de 2009 (mar. 18). Inexequibilidad Ley 1152 de 2007 (Estatuto de desarrollo Rural). Se declara la Inexequibilidad ya que, la Ley debió someterse al trámite de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, en razón de la especial connotación que el territorio tiene para estos pueblos, al igual que por la existencia de disposiciones particulares y concretas en el Estatuto de Desarrollo Rural que los afectan directamente. En razón de lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia resuelve declarar INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007.

5.2. Reglas institucionales informales

Las instituciones informales son reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas y reforzadas por fuera de los canales oficialmente sancionatorios (Helmke & Levitsky, 2003). De acuerdo a algunos estudiosos del tema, las instituciones informales se han asimilado a la cultura, costumbres (North, 1995), el clientelismo, las redes sociales (O'Donnell, 1993), e, incluso, a fenómenos como la corrupción (O'Donnell, 1993; Prats, 2008).

Es mucho más fácil describir y ser preciso sobre las reglas formales que las sociedades crean que sobre los modos informales mediante los cuales los humanos estructuran la interacción humana. Aunque en gran medida desafían una especificación neta y es extremadamente difícil establecer su significado, son considerados importantes.

Mientras que las reglas institucionales formales pueden cambiar rápidamente, las bases tradicionales y las costumbres que marcan las relaciones de poder de manera informal lo hacen de manera lenta e incremental, dada su alta capacidad de adaptación a los cambios (North, 1995)

Teniendo en cuenta lo anterior, se identificaron las reglas institucionales informales de la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia entre 1994 y 2010, con base en la información proveniente de fuentes secundarias y primarias. Estas últimas, a partir de la realización de salidas de campo y de entrevistas a funcionarios públicos y beneficiarios de la política pública, en los departamentos y municipios que fueron partícipes del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras y uno de los que constituyeron el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina. A partir de lo anterior, se identificaron las siguientes reglas institucionales informales:

5.2.1. Politización y clientelismo

Flap, Roniger y otros autores han señalado que el clientelismo desempeña muchas de las funciones que cumple la burocracia (difusión de información, distribución de recursos escasos, integración social etc.), por lo que puede ser conceptualizado, a modo de equivalente funcional, como una institución informal (Máiz, 2005).

El marco institucional de la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria no estuvo exento de un alto grado de politización y de vínculos clientelistas tanto a escala central como local. Teniendo en cuenta los institutos públicos suprimidos y los vigentes

durante el periodo de análisis, se evidenció que la contratación de personal y el nombramiento de cargos públicos variaron de acuerdo al funcionario público nacional y/o local que estuviera gobernando en su momento (Berry, 2002; Jaramillo, 2014; La Nación, 2014; Machado, 1999). Es así que se presentaron modificaciones importantes en la contratación de funcionarios públicos gubernamentales tanto en el orden central como en el descentralizado:

“(…) el Estado, las consultas que hace son amañadas, por qué, porque en las consultas están los que no tienen que estar, porque si tú te das cuenta, cuando el Estado convoca a una consulta, lógicamente a través de quién lo hace, bueno bien, porque son los facilitadores, di tú la UMATA, la Secretaría de Agricultura, el INCODER, está bien, van los funcionarios, pero las personas que deben estar, no están, y por qué no están?, porque se maneja todo desde un punto de vista politiquero, amiguismo y amañado, entonces qué pasa, por ejemplo hay gente que debe estar, que son líderes naturales y entonces como representan los intereses de la comunidad y que están diciendo la verdad de las cosas, muchos mandatarios no les interesa, o de pronto no lo quieren porque no votaron por él, o de pronto otras cosas.”¹⁰⁸

“(…) si establecemos una meta alta, obviamente pues necesitamos una contratación alta, pero si en la dirección central está una persona con un poquitico más manejo político y le interesa más contratar gente allá, entonces eso puede significar un problema.”¹⁰⁹

Este factor conllevó a que la contratación de personal de los institutos públicos a cargo de la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, estuviera influida por la adecuación y nombramiento de cargos con un perfil requerido mínimo en todos los niveles, muchas veces, en detrimento de la contratación de personal con mayor conocimiento y experiencia en los cargos:

¹⁰⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

¹⁰⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

“Cuando estaba el INAT (...) eso se politizó mucho, pero sí deberían tener en cuenta la experiencia de las personas, cierto, tanto a nivel profesional como a niveles técnicos y con el nivel como trabajador, del trabajador oficial (...) entonces esto que era un grupo pues de subtítulo político (...) y el que nombraron como Gerente General, que era, entre otras cosas abogado, y sobre el hecho se hizo la modificación, entonces hicieron todo el proceso de los cambios en el manual de funciones y pusieron entonces que el Gerente General tenía que ser cualquier profesional, y como ya tenían su candidato, tenían era como que adecuar la Institución a lo político y no a lo técnico, digámoslo así, le acondicionaron a ellos y a ellos les dieron su rosca pues.”¹¹⁰

“(...) muchas veces colocan personas por colocarlas pero no tienen un perfil adecuado, entonces adecuan el perfil y los requisitos pero eso conlleva a problemas porque finalmente quienes sufren todo esto es la gente del campo, los usuarios. Entonces el Instituto¹¹¹ debía mirar y como proyectarse hacia esa parte.”¹¹²

Sumado a lo anterior, con el incremento en el número de contratistas sobre el personal de planta, el personal nuevo se tuvo que enfrentar por un lado, a situaciones que requieren cierto nivel de experiencia y por otro, a la rápida adaptación en el manejo de los problemas provenientes de las entidades suprimidas (Mojica, 2013). En muchas ocasiones, la contratación de personal a término fijo, estuvo influenciada por un alto grado de politización y vínculos clientelistas:

“Los contratistas los tienen por determinados momentos, los cambian y otra vez volver a empezar, aquí igual, tienen un gerente general, tiene unas políticas ideales para aplicar, y cuando se va a aplicar entonces lo cambian y viene el otro con otra política y lo que se había programado no se cumple, todo ese problema de la politiquería.”¹¹³

¹¹⁰ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

¹¹¹ El entrevistado hace referencia al INCODER.

¹¹² Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

¹¹³ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 5 de diciembre de 2012.

“En este momento (...) se quedó sin gente¹¹⁴ porque ya se acabaron los contratos, entonces no hay una continuidad en la gente que está manejando esos procesos. Dependiendo el político que esté manejando aquí la territorial, siguen o no, o el año entrante los que estuvieron aquí ya no están”¹¹⁵

“(...) como no hay gente entonces se tiene que dar una contratación permanente, cosa de que cuando las direcciones territoriales “son política”, pues obviamente quiero satisfacer a mi padrino, entonces ni siquiera se da una continuidad en los funcionarios sino es una rotación permanente.”¹¹⁶

“(...) eso cuando vienen por política los funcionarios tienen que estar ahí es antes sometiéndose a que tiene que ser como el contratista dice. Eso es lo que está pasando en Bogotá, que llega el consentido del Ministro y está por encima dándole órdenes a un funcionario de carrera de 20 o 25 años, eso no tiene sentido.”¹¹⁷

Otro de los factores que conllevó a la presencia de un alto grado de politización y de clientelismo institucional, estuvo constituido por el cambio de prioridad en los programas manejados por las instituciones encargadas de la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, obedeciendo a las directrices del nivel central y al cumplimiento de metas con el fin de mostrar resultados en el corto plazo:

“(...) este es un instituto altamente permeado por la politiquería, aquí entra mucha gente para cumplir con algunos procesos cuando debieron adecuar la planta a la demanda de la solución de los problemas del instituto, entonces gran parte de los recursos (...) se van

¹¹⁴ El entrevistado hace referencia al INCODER.

¹¹⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 4 de diciembre de 2012.

¹¹⁶ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 21 de noviembre de 2012.

¹¹⁷ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 20 de noviembre de 2012.

*en eso y no en lo sustancial, sino en asesoramiento, en un levantamiento topográfico, en alguien que va a hacer un proyecto productivo”.*¹¹⁸

*“(...) esas políticas que promovió el anterior gerente con las áreas de desarrollo rural y convocar aquí gobernador, alcaldes, reuniones y vainas, gestión de proyectos, que vaya por un lado y por otro, que gestionen un proyecto de impacto regional, y van a recursos a través de yo no sé dónde (...) y ahorita llegar y nada, absolutamente de eso cero y aquí vienen a preguntar y uno debe decir que no que ya la política es diferente, y eso es muy complicado.”*¹¹⁹

*“Con el sólo INCODER el tema fuerte era áreas de desarrollo rural, se fue el Gerente y entró otro y no, ahora vamos a meter Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Desarrollo Agroindustrial, cambió este gerente y entró otra, y ahora que áreas de desarrollo rural no, más bien ZRC entonces hay falta de continuidad de las políticas.”*¹²⁰

*“(...) esto”¹²¹ se ha convertido más bien en paliativo para manejo de problemas sociales internos, para evitar que unos campesinos se organicen y luchen por el acceso a la tierra, para evitar que se redistribuya la tierra, para seguir manteniendo el gamonalismo como una estructura de poder, de la politiquería, los gamonales eligen alcaldes, eligen concejales, la gran mayoría de los padres de la patria son latifundistas, entonces para ese manejo para adormecer la gente los ponen a participar en convocatorias porque las convocatorias les crean unas expectativas”.*¹²²

En consecuencia, teniendo en cuenta el periodo de análisis (1994-2010), el evidente grado de politización y de clientelismo constituyó una de las reglas informales más

¹¹⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

¹¹⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

¹²⁰ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 27 de noviembre de 2012.

¹²¹ El entrevistado hace referencia al mecanismo de convocatorias de subsidio integral de tierras.

¹²² Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

influyentes en la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia.

5.2.2. Corrupción

Existen algunas reglas institucionales informales que si bien no son compartidas, son (o tienen que ser) aceptadas por los actores implicados en la política pública. Nathaniel Leff, citado por Ugalde (2002), define la corrupción como "una institución informal o 'extra legal' utilizada por grupos o individuos que desvían su función como agentes del Estado para obtener beneficios materiales y privados al explotar la función burocrática o al influir en el proceso de toma de decisiones".

Los fenómenos de corrupción, obedecen los siguientes principios:

1. Una visión de hacer política para acceder a los recursos públicos más que como mecanismo para realizar políticas públicas que generen impacto;
2. La existencia de una estrecha vinculación entre el apoyo político y la repartición de puestos burocráticos, por lo cual las prioridades de acción y las posibilidades de ejecución quedan a disposición de intereses de quienes ganan las elecciones;
3. Que todo esto se encuentra enmarcado en una aceptación por parte de la ciudadanía, que ve estas acciones como algo cotidiano y esperable (Payares, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, no estuvo exenta de la presencia de casos de corrupción lo cual conllevó a la liquidación de muchas entidades gubernamentales (El Tiempo, 1997; Jaramillo, 1998 citado por Berry, 2002; Machado, 1999; Prensa Rural, 2009; W Radio, 2009). Lo anterior influyó en que el reducido personal que pasó de las entidades suprimidas al INCODER, fuera considerado corrupto por el personal nuevo, generando así división, cuestionamiento y estigmatización, entre quienes consideraban que los funcionarios antiguos estaban asociados a los casos de corrupción, y aquellos que concebían a los otros como faltos de experiencia y poco capacitados en las funciones que debía ejecutar el Instituto.

“El INAT, yo pienso que se evitó la coordinación, pero cómo decirte, yo creo que sí hubo mucha corrupción, lo real era que INCORA pudo haber habido muchos recursos pero la inversión, se veía muy poco.”¹²³

“(…) cercenaron el Instituto tanto, lo cercenaron y lo dejaron solito, le quitaron los recursos tanto financieros como recursos humanos, y comienzan a cuestionarlo “es que el INCORA no sirve, es que en el INCORA hay corrupción”, eso normal eso sí, que hubo corrupción si eso nadie lo niega, pero es que eso no ha existido sólo en el INCORA, eso existió, existe y existirá a todo nivel.”¹²⁴

“(…) eso sucedió aquí no entre los mismos trabajadores como de base, sino como en las directivas, porque ellos veían en el trabajador que pasó¹²⁵ como el ineficiente, el corrupto, le echaron todo lo malo a eso, cierto, y diciendo que ellos eran los buenos. Cuando la corrupción y todo es por el mismo sistema, el sistema es el que está fomentando la corrupción y la ineficiencia.”¹²⁶

Con la supresión del INCORA y la creación del INCODER, se propició la comparación sobre el funcionamiento y los niveles de corrupción entre los dos institutos. El INCODER, que en lo teórico retomarían las funciones de las entidades liquidadas, tampoco fue exime a fenómenos de corrupción (Caracol, 2006; Colombia.com, 2011; El Colombiano, 2013; Hurtado, 2010; INCODER, 2012; La Opinión, 2013).

“Hoy en día el INCODER lo que están diciendo es que los funcionarios antiguos que venimos del INCORA somos los resabiados, los corruptos, salen titulares diciendo 25 procesos disciplinarios para erradicar la corrupción del INCODER. ¿La corrupción acaso puede estar en un funcionario de bajo rango? ¿En el que hace mandados? No, la

¹²³ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

¹²⁴ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 20 de noviembre de 2012.

¹²⁵ El entrevistado hace referencia al paso de trabajadores de INCORA a INCODER

¹²⁶ Entrevista realizada a Ex Funcionario INCORA, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 20 de noviembre de 2012.

*corrupción está donde se genera, en los altos rangos donde se decide cómo ejecutar los recursos y no aquí.*¹²⁷

*“(…) y los abogados contratados que están aquí, a mí me ha tocado enseñarles y dicen que nosotros somos unos corruptos, mira que este es un instituto mucho más corrupto que el INCORA, el INCORA era un enano con respecto a este…”*¹²⁸

*“El INCODER es un nido de corrupción ni la cosa más (…) esto aquí es la feria de los contratos, aquí se le han quitado muchas funciones, por eso es que esta vaina no funciona.”*¹²⁹

*“Resulta que los políticos han metido gente aquí y allá y que no son pobladores rurales, son a quienes les estamos llevando la Política Agraria y eso está deformando la Política Agraria”*¹³⁰

De esta forma, los fenómenos de corrupción, tanto en la instancia central como regional, fueron explícitos de acuerdo a lo reportado por las fuentes secundarias y primarias constituyendo así, una de las reglas institucionales informales presentes en la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia.

5.2.3. Reglas Institucionales mediadas por fenómenos de Violencia y Narcotráfico

De acuerdo a lo mencionado por Villegas y Revelo, citado por Tarapues (2012), “cuando el Estado es incapaz de hacer presencia en lo local, surgen intermediarios que cumplen ciertas funciones de regulación, legitimación y orden a nivel local. Esta situación se

¹²⁷ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

¹²⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

¹²⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 3 de diciembre de 2012.

¹³⁰ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Meta el 27 de noviembre de 2012.

convierte en un escenario perfecto para el clientelismo y la captura institucional del Estado, sobre todo en aquellos municipios alejados y afectados por el conflicto armado.” La permanencia en Colombia de grupos armados y de organizaciones de narcotraficantes, que mantienen un sistema económico paralelo, pone al país, sobre todo a las zonas con fuerte presencia de estas organizaciones, bajo el imperio de instituciones informales. Sus reglas, generalmente no escritas, son comunicadas e impuestas, convirtiéndose así en instituciones paralelas a las instituciones oficiales (Merat & Roth, 2006).

Es así que la guerrilla, narcotraficantes, grupos paramilitares, bandas criminales, entre otras, si bien, pueden tener objetivos radicalmente distintos, han tenido éxito básicamente con dos elementos: Un amplio conocimiento de las instituciones, formales e informales colombianas que les permitió aprovechar todas las fisuras del sistema (detectar los vacíos de Estado) y, sobretodo, el uso permanente y sistemático de la violencia (Rubio, 1997).

De esta forma, los fenómenos de violencia y narcotráfico han tenido consecuencias negativas para la población rural, y en consecuencia también para los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria:

“Esto se convirtió en una zona roja, zona de violencia, ya fue cuando se hacían esos conflictos que eso era pésimo acá, uf, pésimo, pésimo, cuando le digo pésimo es porque estaba la cosa grave.”¹³¹

“No, eso por aquí, por aquí no se podía arrimar, (...) un joven, yo me tocó llorarle y pararlo rápido, el muchacho me salía primer visita y esto estaba aquí en candela, habían matado hacía... el día antes, habían matado tres tipos allí, le dije, mijo no se meta por allá, y eso era que supieran que era alguien, un soldado o algo, lo que fuera, que oliera algo a militar, eso no le decían nada sino se los llevaban a hacerles miles de cosas.”¹³²

Los grupos armados y narcotraficantes, se encargaron de hacer un control territorial y político en muchas de las zonas rurales del país. La presencia de estos grupos, hizo que

¹³¹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 26 de febrero de 2013.

¹³² Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 9 de abril de 2013.

los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, tuvieron que adaptarse a la imposición de una serie de reglas institucionales informales no previstas en la Ley 160 de 1994 ni en la reglamentación de la misma.

“Nos visitaban mucho de las autodefensas y por ahí uno que otro guerrillo pasaba por ahí (...) nos visitaban y se posesionaban por ahí en cualquier parte, eso lo hace sentir a uno mal porque estando esa gente ahí, se iban esos y al otro día llegaban los otros, se siente uno encerrado verdaderamente.”¹³³

“Cuando estuvimos nosotros, también estaba toda la violencia en todo su peso, y todo eso nosotros cómo salir para delante, a nosotros no nos hicieron nada, pero sí pasaban por ahí. Nosotros nos aguantamos aquí y aquí estamos gracias a Dios.”¹³⁴

“Aquí inclusive había 3 grupos, porque aquí había los Buitragos que era un grupo paramilitar, los Centauros que también era otro grupo paramilitar y la Guerrilla que era otro grupo que estaba presionando, y aquí nosotros por lo menos nos tocó dos veces (...) la extorsión normal, tenía que pagar su vacuna, a mí me tocó hasta empeñar una vez el televisor para poder pagar la vacuna (...) de a 165 mil pesos me parece que tocó pagar.”¹³⁵

Algunas de las reglas institucionales impuestas por los grupos armados y narcotraficantes incluyeron el control territorial de los predios adjudicados y el pago de impuestos a estos grupos bajo el mecanismo de extorsión (vacuna). Ante tal situación, algunos beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, a pesar de haber recibido los predios en común y proindiviso, individualizaron los mismos informalmente, con el fin de venderlos y emigrar de las zonas en conflicto.

“Pero cuando eso duró, porque estábamos como el cuento, empezamos una violencia pero que estábamos terminando 2005 que ya iba a pasar como tanta violencia dura, pero

¹³³ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 11 de abril de 2013.

¹³⁴ Entrevista realizada a Parcelero municipio San Benito Abad, Sucre, el 5 de marzo de 2013.

¹³⁵ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 11 de abril de 2013.

por ser eso fue mucha la gente que se rebotó y al resto de directivos les dio miedo y entonces yo si no pensaba como nos repartimos, yo no pensaba que nos íbamos a repartir así, porque según estatutos de nosotros dice quien trabaja tiene más opción.”¹³⁶

“(...) gente que vendió parcelas a cuarenta millones de pesos y pues eso por un valor tan... en esa época, incluso después eso ahora se fue abajo (...) por la violencia, por la situación (...) incluso por ahí hay unas parcelas que mataron a unos muchachos, eso salió hasta en la televisión.”¹³⁷

En casos más extremos, el control político de grupos armados y de narcotraficantes tuvo como estrategia las amenazas y la intimidación en las zonas de conflicto. La violencia y el narcotráfico conllevaron al asesinato de políticos locales, población civil y de forma más directa, beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria.

“Para sacar pecho de una vez salen y matan, mataron los pobres concejales que los mismos hijos de los campesinos, allá los mataron y listo sacamos pecho la guerrilla, allá el gobierno dice “juepucha pero por qué sacaron aquí el, por qué se llevaron el comandante de la policía se lo llevaron para otro lado”, porque estaba untado de eso (...)”¹³⁸

“(...) eso aquí, de todas formas la violencia mala y toda esa cosa, eso aquí era un matadero (...) aquí venía la delincuencia, los tipos a atracar los carros de coca cola, de cerveza y...y a matar gente, aquí mataron como unos seis o siete.”¹³⁹

“(...) la violencia que nos atropelló duro, unos compañeros perdieron familiares y se fueron, que son los que no están aquí, los otros tres (...) cuando eso uno tuvo que quedarse por ahí por la orillita, no pudiendo trabajar, no pudiendo hacer nada.”¹⁴⁰

¹³⁶ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 4 de abril de 2013.

¹³⁷ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 2 de marzo de 2013.

¹³⁸ Entrevista realizada a Parcelero municipio Rivera, Huila, el 15 de mayo de 2013.

¹³⁹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 4 de abril de 2013.

¹⁴⁰ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 27 de febrero de 2013.

“Esos 12 que entraron¹⁴¹, entraron muy buenos pero la violencia nos quitó dos líderes buenos (...) aquí se empezó muy duro, aquí se vino a calmar tantico del 2005 para acá.”¹⁴²

En consecuencia, muchos de los beneficiarios tuvieron que abandonar temporal o permanentemente los predios adjudicados, lo cual conllevó a que algunos de éstos pasaran a ser población desplazada por la violencia.

“Nosotros cuando comenzamos sí vivíamos en la casa de la finca, pero cuando se puso dura la vaina nos fuimos. Cuando la violencia y eso pues ya abandonamos esto.”¹⁴³

“(...) la violencia acabó con eso¹⁴⁴, eso se metió la guerrilla y acabo con todo... (...) en eso estaban muchas familias y les tocó salir de allá porque acabó con todo allá, ahora es que la gente otra vez está volviendo.”¹⁴⁵

“La violencia ha sido uno de los factores más graves, perdimos compañeros e inclusive yo fui desplazado, varios compañeros fuimos desplazados cuando se armó esa pelotera tan grande, pero nadie se atreve a denunciar por el temor que se genera.”¹⁴⁶

En síntesis, los fenómenos de violencia y de narcotráfico, impusieron reglas institucionales informales a la población civil, incluyendo los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria. Entre estas, el control político y territorial, el pago de impuestos a estos grupos (extorsiones), las amenazas y la intimidación a la población civil fueron las más utilizadas. Lo anterior conllevó a que los beneficiarios modificaran su comportamiento, y abandonaran los predios adjudicados, mediante la venta de los mismos, y/o emigrando como población desplazada por la violencia hacia zonas de menor conflicto armado.

¹⁴¹ Como beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en 1997.

¹⁴² Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 4 de abril de 2013.

¹⁴³ Entrevista realizada a Parcelero municipio San Benito Abad, Sucre, el 4 de marzo de 2013.

¹⁴⁴ El entrevistado hace referencia a un proyecto productivo que habían implementado en las parcelaciones.

¹⁴⁵ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 5 de abril de 2013.

¹⁴⁶ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 25 de febrero de 2013.

5.2.4. Discriminación sistemática en la implementación de la Ley 160 de 1994

Como se mostró anteriormente, la Ley 160 de 1994 está compuesta por capítulos que, además de establecer la Política Pública de Reforma Agraria asistida por el mercado, contemplaron la ejecución de otros programas relacionados con la legalización de la propiedad rural (por ejemplo, titulación de baldíos). Si bien, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, no consideraron formalmente preferencias en cuanto a la ejecución de los programas, la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria fue proclive a que las instituciones encargadas de su ejecución, asignaran recursos, incluyeran en sus planes de acción y asignaran prioridades en diferente medida.

5.2.4.1. Titulación de Baldíos

Con la expedición de la Ley 160 de 1994 y la normatividad reglamentaria, El INCORA y luego el INCODER, tuvieron como una de sus funciones principales realizar la titulación de baldíos. En ese contexto, en diez años (1995-2004), se titularon 8.238.154 hectáreas de baldíos, lo cual correspondió al 42% del total titulado en el periodo de 1962 a 2004 (Benítez, 2005).

Durante el periodo comprendido entre 2002 y 2007, las acciones del INCODER se concentraron principalmente en titulación de predios baldíos. En ese sentido, un 53,4% de las tierras asignadas se otorgaron por titulación de baldíos a colonos y un 37,9% por titulación de baldíos a comunidades afrodescendientes, mientras que solo un 5,6% se otorgaron por programas de reforma agraria (Ibáñez & Muñoz, 2011).

De esta forma, la titulación de baldíos constituyó uno de los programas a cargo del INCODER, que mantuvo un funcionamiento y operatividad relativamente estable en el tiempo (Mojica, 2013). Con lo anterior, los programas de legalización y formalización de la propiedad rural tuvieron una prioridad comparativa sobre otros programas contemplados por la Ley 160 de 1994.

“Titulación de baldíos es un proceso que en los años anteriores era el principal proceso de aquí en la territorial”¹⁴⁷

“(…) uno puede encontrar acá organizadito el tema de titulación de baldíos, pero ya el resto de cosas es más complejo,”¹⁴⁸

“Yo creo que de los programas del INCODER es uno de los mejor organizados el de titulación.”¹⁴⁹

“(…) referente a reforma agraria tenemos titulación de baldíos, revocatoria de baldíos, que son los dos que más utilizamos.”¹⁵⁰

“Entonces, ¿dónde está el INCODER? Como yo sí he visto y he visto tanta pobreza, muchísima pobreza, entonces uno se pregunta: ¿Oye, y el INCODER qué? Sólo se ha limitado a dar títulos de baldíos, títulos de procedimientos agrarios y títulos de Fondo Nacional Agrario; la legalización de las tierras, como si eso fuera el único problema que tiene el Estado, y ese no es.”¹⁵¹

“La dirección técnica de baldíos es la que más, dentro de los procesos misionales que tenemos, además de infraestructura y distritos de riego que es a donde llegan muchos recursos, baldíos es el que más tiene presupuesto y obviamente uno con presupuesto puede contratar el personal suficiente, y además la demanda y el proceso se puede ejecutar en el departamento”¹⁵²

¹⁴⁷ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

¹⁴⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 4 de diciembre de 2012.

¹⁴⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 23 de octubre de 2012.

¹⁵⁰ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 27 de noviembre de 2012.

¹⁵¹ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 29 de octubre de 2012.

¹⁵² Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

“(...) qué estamos haciendo nosotros¹⁵³, haciendo re-formalización de la propiedad, y que más, lo de titulación de baldíos, eso es un ridículo, porque quien dijo que los baldíos son unos casa lotes, son casa lotes en los que viene una persona en un corregimiento viviendo hace 100 años y le vamos a entregar una propiedad.”¹⁵⁴

La ejecución del programa de titulación de baldíos estuvo influenciada por la asignación de recursos en términos de dinero y de personal, y por la organización institucional, dada a través de las prioridades en las acciones del INCORA, e INCODER. En las Direcciones Territoriales entrevistadas, se evidenció que los mayores avances en cuanto a la ejecución de programas y obtención de resultados en el corto plazo, se dieron a través del programa de titulación de baldíos, el cual, a pesar de estar incluido en la Ley 160 de 1994, no constituye en sí un programa de reforma agraria sino de formalización y legalización de la propiedad rural.

5.2.4.2. Beneficio a población considerada como desplazada por la violencia

Una vez se expide la Sentencia T-025 de 2004, se le otorgó una mayor prioridad a la población en condición de desplazamiento, para acceder a los beneficios de diferentes políticas públicas, entre ellas la Política Pública de Reforma Agraria. Con lo anterior, los programas dirigidos a población desplazada en materia de reforma agraria aumentaron comparativamente con respecto a los años anteriores (INCODER, 2013a).

“En los campesinos y ahí si hablando de prioridad, quizás si en el seguimiento hemos priorizado sobre todo predios de desplazados, claro no dejamos de lado a los campesinos pero si tienen prioridad los desplazados en términos de recursos, de metas, por el mismo impacto.”¹⁵⁵

¹⁵³ El entrevistado hacer referencia a “nosotros” haciendo alusión al INCODER.

¹⁵⁴ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

¹⁵⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

“En el 2010 sale una Convocatoria para población desplazada, no hubo convocatoria para población campesina, entonces se les dio prioridad. Pero eso es poner unos recursos ahí... sí, los poquitos recursos se le dio prioridad a población desplazada.”¹⁵⁶

Lo anterior conllevó a que se creara un marco institucional que, si bien partió de lo formal con la expedición de la Sentencia, conllevó a comportamientos no deseados, los cuales fueron en detrimento tanto de otros grupos poblacionales beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, como de la misma población desplazada:

“Ahora que los campesinos que están allá que no han recibido nada porque todo es para desplazados, subsidios para desplazados, vivienda para desplazados, y en ese cuento entran personas que ni siquiera son desplazadas pero se hacen pasar por desplazados.”¹⁵⁷

“Existe gente que no son desplazados y que viven de los desplazados (...) esa es precisamente la gente que están ordeñando al Estado, y el verdadero recurso no llega al verdadero desplazado porque el verdadero desplazado es tímido, pero el que no es desplazado no es tímido porque es un ladrón y está en las entidades pidiendo ayudas y auxilios.”¹⁵⁸

“Desafortunadamente, los más pícaros son los que se están beneficiando y el desplazado, desplazado real es el que está sufriendo, es el que está sufriendo las consecuencias del desplazamiento. Pero el más pícaro sale a ver que cuánto de ese subsidio tiene, cuántos hasta tiene vivienda rural y vivienda urbana.”¹⁵⁹

¹⁵⁶ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 23 de octubre de 2012.

¹⁵⁷ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

¹⁵⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Meta el 27 de noviembre de 2012.

¹⁵⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 4 de diciembre de 2012.

“(...) y sobre todo hay muchos desplazados que no explotan la tierra, o se van y prefieren de pronto manejar una moto en Sincelejo, o poner una venta de fritos, o lo que sea y hay muchos desplazados que han abandonado, por eso ahora estamos en esos procesos de recuperar aunque dijeron mentiras al momento de írselos a adjudicar.”¹⁶⁰

“(...) Hubo predios donde se adjudicó a los desplazados y ellos ahora nos cuentan que ellos no se enteraron que les habían adjudicado tierras, inclusive vino una señora acá a denunciar que ella había ido a buscar a ver qué había pasado con la adjudicación, entonces el líder le dice que tú no saliste y no sé qué, pero la señora sí había salido beneficiaria, entonces el líder lo cogió y lo adjudicó a otra persona, el líder (...) Ha habido personas que les han adjudicado los predios y los han vendido, los arriendan, que viven en el pueblo y van al predio, pero ellos van al predio es cuando se enteran que nosotros vamos a hacer una visita y llegan allá, y al rato cuando nos vamos uno ver pasar las motos por el lado (...)”¹⁶¹

A pesar de que la prioridad política propició que la población desplazada tuviera posibilidades para acceder a la propiedad rural, el marco institucional en muchas ocasiones ha sido aprovechado por actores ajenos a este grupo poblacional, con consecuencias negativas tanto para los desplazados como para los beneficiarios que pasaron a tener una menor prioridad en la Política Pública de Reforma Agraria.

5.2.5. Comportamiento no previsto en los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria.

Aunque formalmente se esperaba que el rol de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria estuviera enmarcado de acuerdo a lo estipulado por las reglas institucionales formales previamente descritas, en la etapa de implementación de la Política Pública estos actores tuvieron un comportamiento que en muchas ocasiones fue en detrimento de la misma. A continuación se muestran algunos de estos.

¹⁶⁰ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

¹⁶¹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 23 de octubre de 2012.

5.2.5.1. Percepción de abandono del Estado y de inoperancia de la Institucionalidad formal.

A inicios de los noventa, con el cambio de modelo de desarrollo económico en Colombia, se pasó de un enfoque netamente estado-céntrico a uno socio-céntrico (Kalmanovitz & López, 2003). Con lo anterior se daría paso a un teórico proceso de descentralización y de fortalecimiento administrativo a nivel territorial, de tal manera que el Estado le concedería a la sociedad civil una participación protagónica en la formulación e implementación de las políticas públicas (Hernández, 2012).

Bajo este escenario, en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria mediante la institucionalidad del mercado, el Estado tercerizó muchas de las funciones que tenía a su cargo antes a través del INCORA, luego INCODER, asignando recursos presupuestales y de personal hacia los actores privados, para la ejecución de diferentes programas y funciones tales como, verificación de los avalúos comerciales de los predios a adjudicar, levantamientos topográficos, realización de proyectos productivos, entre otros (Contraloría General de la República, 2012; INCODER, 2009).

“(...) el Estado busca una entidad que es la que va a manejar todo, que ya entonces la USAID¹⁶² que dio tanto, entonces vienen y llaman a la FUPAD¹⁶³ quien fue la que manejó los recursos.”¹⁶⁴

“(...) le quitan las funciones al INCODER y por qué, porque todo se terceriza, entonces sale todo más costoso, porque si yo voy a aplicar (...) gastos de administración y hotel, y usted me cobra gastos que dependiendo de lo que vaya a hacer, puede ser hasta el 12% de la plata que usted vaya a aplicar y como usted no tiene esa infraestructura ideal en el momento, usted tiene que comenzar a subcontratar y contrate.”¹⁶⁵

“(...) para mí esa tercerización no fue buena, ¿por qué? Primero, vayamos al caso del IGAC, casi dos años para hacer lo que hicieron que fue como 20 levantamientos

¹⁶² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

¹⁶³ Fundación Panamericana para el Desarrollo

¹⁶⁴ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 1 de marzo de 2013.

¹⁶⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 3 de diciembre de 2012.

topográficos si no estoy mal, nosotros cogimos aquí un proceso de contratación de topografía y lo iniciamos en el mes de septiembre y a hoy día en noviembre nosotros hicimos 130 y pico de levantamientos, una gran diferencia. (...) la participación de las EPSAGRO en las visitas de verificación en campo ¿Qué pasa? Uno se da cuenta que las EPSAGRO no utilizaron recurso humano especializado o capacitado para llevar a cabo esas visitas de verificación. Entonces ellos lo vieron fue como un negocio”¹⁶⁶.

“La parte de parcelaciones por ejemplo, que fue uno de los programas banderas del Instituto, la parte de cartera se tercerizó, se vendió, desconociendo realmente, esos estudios tampoco como serios del manejo de la cartera (...)”¹⁶⁷

“(...) el papel que yo le veo a muchas ONG, es el de intermediar recursos, van y hacen algunas cosas que no inciden, no trasforman y los recursos se dan, o sea, gran parte de esos recursos que debían ser para la inversión de tierras se están quedando en la intermediación por parte de ellos, es una manera de sustituir al Estado, el Estado entrega unos recursos, pero los recursos no se ven en beneficio de ninguna población”¹⁶⁸.

El panorama anterior dio cabida a que en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, muchos de los beneficiarios iniciales tuvieran un apoyo institucional durante el inicio de la adjudicación de los predios, y posteriormente sintieran un deliberado abandono por parte del Estado tanto a escala central como local, en cuanto al acceso al crédito, otorgamiento de subsidios, facilidades en el pago de deudas, entre otros:

“Nosotros todavía la tenemos¹⁶⁹, pero entonces así como le comente, que la verdad es que nosotros no hemos tenido ningún beneficio del Estado o del gobierno (...) de pronto

¹⁶⁶ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 20 de noviembre de 2012.

¹⁶⁷ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

¹⁶⁸ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

¹⁶⁹ El entrevistado hace referencia a la parcela.

*vinieron unos auxilios pero eso lo cogen son las grandes empresas y a uno pequeño lo dejan por fuera.*¹⁷⁰

*“Faltó ayuda del Estado porque solo con la tierra uno no puede trabajar (...) aquí el Estado está muy lejos (...) el Estado cerró las puertas y nos abandonó.”*¹⁷¹

*“(...) no tenemos ayuda del Gobierno, apoyo, no tenemos nada.”*¹⁷²

*“(...) lo que nos pasa a nosotros es que no hemos tenido (...) del Estado, nunca hemos tenido un aporte de, digamos de un préstamo para nosotros trabajar ni nada, nada.”*¹⁷³

*“(...) a nosotros pues la verdad es que nos faltó acompañamiento del gobierno, no sé, del Estado, exacto, del Estado, porque el que tiene sus cositas por ahí es porque lo ha hecho con sudor.”*¹⁷⁴

*“(..) Que el Estado esté más compenetrado en el sistema del campo de las personas, en el pequeño productor porque a raíz del Tratado de libre comercio, nosotros vamos a sufrir mucho.”*¹⁷⁵

*“Lo que hubiera sido bueno, (...) que el Gobierno como INCORA no nos hubiera abandonado así como lo hicieron porque pues es cierto que les fallamos por inexperiencia y toda esa vaina pero es que nos dieron acompañamiento hasta cierto término y después nos soltaron, y no se volvieron ni siquiera a asomarse, porque en el momento como le digo sí, el Ministro vino hasta acá, aquí vino harta gente pero al principio y no más, nos abandonaron.”*¹⁷⁶

¹⁷⁰ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 3 de abril de 2013.

¹⁷¹ Entrevista realizada a Parceleros municipio San Benito Abad, Sucre, el 4 de marzo de 2013.

¹⁷² Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 10 de abril de 2013.

¹⁷³ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 9 de abril de 2013.

¹⁷⁴ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 2 de marzo de 2013.

¹⁷⁵ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 1 de marzo de 2013.

¹⁷⁶ Entrevista realizada a Parcelero municipio Rivera, Huila, el 13 de mayo de 2013.

Lo anterior, coincide con lo reportado por Hernández, (2012), en el estudio de caso del municipio de Ciénaga, Magdalena, en el cual, la interacción entre la participación ciudadana y la descentralización política a escala municipal constituyó un escenario problemático ya que, por un lado, los funcionarios públicos consideraron la falta iniciativa de una sociedad civil que se movía por intereses personales, y por otro, estos últimos tuvieron una visión negativa del gobierno local por cuestiones de corrupción e incompetencia de la administración pública.

La fuerte cultura de oposición y de desconfianza hacia la burocracia pública que existe en Colombia, y que hace ver al funcionario como un enemigo o un obstáculo, no favorece el camino hacia la mayor efectividad de las reglas formales. Alianzas entre actores de la sociedad civil y funcionarios virtuosos podrían empezar a transformar de manera positiva la relación Estado-comunidad (Merat & Roth, 2006). En el caso específico de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, la percepción de abandono deliberado por parte del Estado tanto local como central se hizo evidente.

*“Ellos cuando vienen a solicitar autorización para vender, yo a veces pregunto, porque la van a vender si el Estado se las entrego para que trabajaran y vivieran allí, entonces algunos me dicen que es que el Estado no les presta atención, a los hijos no les interesa ir a trabajar allá o por problemas de salud, y en muchos casos es cierto porque uno se pregunta dónde están las entidades del Estado que apoyan a estas personas”.*¹⁷⁷

“Entonces qué pasa, aparentemente ellos sí los apoyan”¹⁷⁸, pero el apoyo no es como debe ser, es como una farsa, (...) el campesino llega porque los va a representar y hablan y exponen, y utilizan de pronto el mismo video beam, la cosa, pero no es igual, no es igual y dicen, no es que no vamos a utilizar plata para esto. Lo otro, los espacios que se utilizan en el momento en que se van a hacer las mesas de trabajo, es un tiempo muy corto, en donde al campesino, no le dan tiempo de decir vamos a redactar tal cosa, o sea

¹⁷⁷ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 23 de octubre de 2012.

¹⁷⁸ El entrevistado hace referencia a las Instituciones Gubernamentales

enfoca en herramientas, en otras metodologías, imagínate tú, acá en la mesa te pone un computador, los campesinos ni si quiera saben qué es eso.”¹⁷⁹

“La gente ha perdido credibilidad no¹⁸⁰, se genera una gran expectativa, presentan los documentos, se transportan y de todo, y después “no, su propuesta salió rechazada”, entonces falta esa credibilidad.”¹⁸¹

De esta forma se puede observar que, si bien, ha habido un abandono deliberado del Estado en muchas de las parcelaciones de beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria previamente entrevistadas, lo anterior ha estado asociado a una concepción estado-céntrica por parte de los beneficiarios, a pesar de que formalmente, el modelo de desarrollo económico es de tipo socio-céntrico. Así, mientras el Estado asigna mayor participación a los actores privados en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, los beneficiarios conciben esta acción como un medio de abandono hacia los mismos. Lo anterior es un aspecto que se debe tener en cuenta ya que, el rol de la sociedad civil constituye un aspecto importante en la evolución de las instituciones informales hacia la complementariedad con las instituciones formales (Merat & Roth, 2006).

5.2.5.2. Selección de beneficiarios que no cumplían los requisitos planteados por la Ley 160 de 1994

La selección de beneficiarios ha constituido un problema recurrente en los programas de reforma agraria en el país (Caracol, 2007). Así, uno de los problemas identificados por el INCODER y cuya causa es la irregularidad en cuanto a la adjudicación y la tenencia de la tierra, es la limitación en la regulación, actualización e implementación de los instrumentos para el ordenamiento social y productivo del territorio rural a nivel nacional (INCODER, 2013b).

¹⁷⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

¹⁸⁰ El entrevistado aduce el tema de la disminución de beneficiarios por el mecanismo de convocatorias de subsidio de tierras.

¹⁸¹ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Meta el 28 de noviembre de 2012.

En el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, una de las fallas evidentes que tuvieron los Comités de Selección, es que estos a menudo fueron conformados con antiguos trabajadores de las fincas en venta; aunque habría sido posible incluir nuevos agricultores, especialmente en fincas antes utilizadas en forma poca intensiva, tendió a suceder lo contrario por el interés de esos antiguos trabajadores en excluir a otros (Deining, 1999 citado por Berry, 2002)

Asimismo, en el Proyecto Piloto se pudo observar, teniendo en cuenta los casos entrevistados, que hubo otras fallas en la selección de beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria. Esto se dio especialmente, en la conformación inicial de los grupos de familias que serían beneficiarias en cada uno de los municipios, y que con el tiempo tuvieron que dejar las parcelaciones, fundamentalmente por no tener tradición en actividades agropecuarias:

“En la actualidad son muchas las personas que se están "colando" y resultan ser beneficiarios de los programas aunque no cumplan con los requisitos que establecen las normas. Se falla en la revisión de posesión de predios no rurales y de la situación judicial de los aspirantes, aspecto que debería ser mucho más riguroso.”¹⁸²

“No todas las familias llegaron allá y no todos tomaron eso como parte de ellos, algunos que estaban ahí eran muy lejanos a la parte de agricultura, no les interesaba (...) había gente que pescaba por acá, todos los días iban y sacaban pescaditos, pero cambiar el trabajo y dejar el pueblo por una finca era un inconveniente (...) ellos estuvieron pendientes mientras que nos estaban dando el subsidio o la platica que nos giraba el Instituto”¹⁸³.

“(...) de los que iniciaron¹⁸⁴, eso se desencajaron, se volvieron locos, compraron grabadoras así de grandes, vea, y fiestas y cosas para las señoras, y todo eso, no, no, eso era. Gastaron en lo que quisieron. (...), eso es un mal, eso es una ayuda mala, ¿pero

¹⁸² Bitácora de campo correspondiente a las entrevistas realizadas en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca, el 5 de diciembre de 2012.

¹⁸³ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 5 de abril de 2013.

¹⁸⁴ Como beneficiarios en la adjudicación de predios en el municipio.

por qué?, porque ustedes tendrían que vigilar qué íbamos a comprar, en qué íbamos a gastar la plata.”¹⁸⁵

“(…) salieron muchos beneficiarios que eran pueblerinos y muchos de los que estaban dedicados a actividades agropecuarias no salieron favorecidos, y no se explicaban porque no salieron favorecidos o qué criterios se tuvo, por qué los del pueblo y no los otros.”¹⁸⁶

“(…) de ese grupo de 38¹⁸⁷ había por ahí unos 5-6 que no estaban enseñados a esto, que salieron favorecidos pero no servían para esto.”¹⁸⁸

“(…) verdaderamente aquí hay personas que no deberían estar aquí¹⁸⁹, vendedores de chance, vendedores de otras cosas y todos estaban metidos ahí”.¹⁹⁰

“Qué está pasando en estos procesos que llevó el INCORA en esa época, que aquí se metió gente que no eran desplazados sino buscando una oportunidad de una parcela, para venderlas.”¹⁹¹

En la mayoría de casos, las personas que no tenían tradición en labores agropecuarias y que fueron beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, vendieron las parcelas. Lo anterior también conllevó a que, potenciales beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria que cumplían con todos los requisitos y que podían ser parte de los grupos de familias favorecidas con las parcelaciones, no fueran seleccionados en los programas de adjudicación de predios a cargo del INCORA, y del INCODER.

5.2.5.3. Venta de Predios y Violación de la Condición Resolutoria

¹⁸⁵ Entrevista a Representante ANUC Montelíbano, Córdoba, el 2 de noviembre de 2012.

¹⁸⁶ Entrevista a Representante ASOPROCAR Rivera, Huila, el 29 de noviembre de 2012.

¹⁸⁷ Familias beneficiarias por concepto de adjudicación de predios.

¹⁸⁸ Entrevista realizada a Parcelero municipio Fuente de Oro, Meta, el 10 de abril de 2013.

¹⁸⁹ Haber sido beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria.

¹⁹⁰ Entrevista realizada a Representante ANUC municipio San Benito Abad, Sucre, el 26-27 de octubre de 2012.

¹⁹¹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 28 de febrero de 2013.

A pesar de que hubo un conocimiento generalizado por parte de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria entrevistados, sobre el significado de la condición resolutoria del subsidio¹⁹², en algunos casos, a pesar de cumplir los requisitos, el propósito de los potenciales beneficiarios no fue ser dueños de la propiedad rural sino acceder a ésta con el fin de venderla o arrendarla, de manera que hicieron caso omiso a la condición resolutoria al poco tiempo de ser beneficiarios.

“(...) la gente recibe y enseguida está pidiendo para vender, esa es la constante aquí¹⁹³”¹⁹⁴

“También lo que toca mirar es que si bien uno entiende que hay una demanda grande de que gente que realmente necesita, pero entonces muchos lo quieren es como de negocio, entonces la quieren es para venderla o quieren arrendarla.”¹⁹⁵

“Entonces era el INCORA el benefactor el Instituto que daba la tierra, daba el subsidio, daba todo, y resulta que algunos no tenían esa educación, no fueron educados para esas capacidades, entonces murió, vendían, vendían, se iban y todo el tiempo entonces daba esa autorización para que legalicen, algunos no pudieron cancelar, los que tenían subsidios por qué, por factores internos y externos, factores propios de cada persona (...) ya la figura de la condición resolutoria ya va perdiendo como su razón, porque a través de los tiempos esto último va ..., y hay seguimiento, saben que son cinco años y después está la de la norma que dice que son doce años, hay seguimiento para tener un control y como ya es del cien por ciento, pierde un poco el sentido.”¹⁹⁶

¹⁹² De acuerdo a lo estipulado por la Ley 160 de 1994, con la condición resolutoria, se obligaba al beneficiario a permanecer bajo el régimen parcelario mínimo doce años, durante los cuales no se podría vender, arrendar, ni permutar el predio a riesgo de tener que devolver el subsidio otorgado por el INCORA-INCODER.

¹⁹³ Con “aquí” se refiere al INCODER.

¹⁹⁴ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 26 de noviembre de 2012.

¹⁹⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Meta el 28 de noviembre de 2012.

¹⁹⁶ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 30 de octubre de 2012.

“(..) aquí casi la mayoría de las parcelas, la mayoría, las han vendido, todas las han vendido, y ni la trabajaron ni nada, sino, las vendieron.”¹⁹⁷

“(..) de ciento doce personas que habíamos ahí, familias, de las que estábamos, que iniciamos, yo creo que no deben haber treinta: Yo creo no deben haber treinta (...) Incluso ahí hubo gente que a los cinco o seis meses ya habían vendido después de que nos entregaron.”¹⁹⁸

“(..) somos cincuenta y siete pero ya prácticamente no hay ni la mitad que tengan su parcela, la han vendido.”¹⁹⁹

“(..) hay gente que tuvo muy buenas tierras porque ya de 18 parceleros que éramos, la única parcela que está entera es la mía, como 20 fanegadas.”²⁰⁰

A pesar de que, con la violación de la condición resolutoria el Instituto recuperaría el subsidio, en muchas ocasiones se vio imposibilitado para hacer la aplicación de la misma:

“Hasta ahora no²⁰¹, tenemos una para oficiar, es un tema bien complejo, estamos notificando una resolución donde se aplique la condición resolutoria.”²⁰²

“No, no, ni con la entidad liquidada²⁰³. Con la entidad liquidada conozco unos casos pero no culminaron, o sea, de inicio de proceso, en dos predios del Roble, los señores

¹⁹⁷ Entrevista realizada a Parcelera municipio Fuente de Oro, Meta, el 30 de noviembre de 2012.

¹⁹⁸ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 2 de marzo de 2013.

¹⁹⁹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 31 de marzo de 2013.

²⁰⁰ Entrevista realizada a Parcelera municipio Rivera, Huila, el 30 de noviembre de 2012.

²⁰¹ El entrevistado responde la pregunta ¿Alguna vez se ha hecho efectiva la condición resolutoria del subsidio?

²⁰² Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 26 de noviembre de 2012.

²⁰³ El entrevistado responde la pregunta ¿Alguna vez se ha hecho efectiva la condición resolutoria del subsidio?

*adelantaron el proceso, pero ellos después hicieron un acuerdo de devolver, y ahí están, ahí están en los predios.*²⁰⁴

*“Hay una cantidad de predios que por estar detrás de esa condición resolutoria no hemos podido hacer nada, y son predios que siguen en manos de testaferros, entonces fíjese que uno no puede hacer nada.”*²⁰⁵

*“La condición resolutoria ya es la revocatoria de la adjudicación, si a ti te adjudicaron un predio y en tu momento vendiste, te aplicaron la condición resolutoria, ya no quedó a nombre tuyo, quedó a nombre del INCODER, se le puede entregar al que está ahí, muchas veces es el mismo al que le aplicaron la condición resolutoria, entonces se queda, dice: “¡es que yo nunca me he ido, esto ha sido chanchullo y trampas del INCORA que quería quitarme mi parcela!” Aquí se presenta mucho de eso, a veces se presentan condiciones resolutorias que, según los beneficiarios, ni siquiera se la notificaron, es más, en la mayoría de los casos no están ni siquiera inscritas, entonces no tienen ninguna validez.”*²⁰⁶

Muchos de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria que vendieron o arrendaron la propiedad rural antes de cumplir la condición resolutoria, no mejoraron su calidad de vida e incluso, empeoraron con respecto a su condición inicial antes de ser beneficiarios de esta política pública.

“(…) es aterrador ver que en muchos casos venden y se vienen y compran una moto, todas esas situaciones se han visto, y a veces es producto de la misma ignorancia, porque yo a veces les digo que no hipotequen y me dicen es que están apurados por alguna deuda y uno les dice que porque no intentan entre ellos y los hijos cubrir las cuotas de esa deuda o buscar otra forma (...) Hay muchos casos donde los hijos esperan que sus padres falten para poder vender porque lo que piensan es que van a tener plata,

²⁰⁴ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

²⁰⁵ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 3 de diciembre de 2012.

²⁰⁶ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Córdoba el 29 de octubre de 2012.

*y al poco tiempo ya no tienen nada, no tienen tierra donde trabajar, ni un sitio donde vivir, y lo que hacen es que compran una moto y creen que con eso van a sobrevivir, pero aquí en Sincelejo la cantidad de motos que hay son un problema, y lo peor es que se acostumbran a vivir de esa forma y ya no les gusta ni vivir, ni trabajar en el campo, o consiguen una pareja aquí en la ciudad que no le gusta la vida en el campo, o cuando llegaron tenían los hijos muy pequeños y ya no se devuelven porque acá tienen mayor facilidad para educación, salud y los hijos no quieren irse a vivir al campo...*²⁰⁷

*“(...) hay un poco que vendieron parcelas y están jornaleando, increíble”*²⁰⁸

*“(...) hay muchos amigos míos que... compañeros, hoy en día los ve usted por ahí llevaditos y... que tenían, le dieron la parcela conmigo y el día que me la entregaron (...) la vendieron y se comieron la plata y ya.”*²⁰⁹

*“(...) hay unos que están más mal por acá. Hay unos, inclusive unos empleados que eran empelados, que sabe que empleado usted tiene su sueldo ahí quincenal y ahorita, vendieron y no tienen nada, mejor dicho están con la casa embargada.”*²¹⁰

*“Eso fue una lucha para dividirnos porque éramos 18 y de esos cuatro o cinco trabajábamos, los otros eran unos zánganos y por eso no tienen nada.”*²¹¹

De esta manera, a pesar de que las reglas institucionales formales establecieron que los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, no podían enajenar, vender o arrendar los predios antes de 12 años una vez se cumpliera la condición resolutoria, el comportamiento de muchos parceleros beneficiarios no obedeció la normativa establecida.

²⁰⁷ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 23 de octubre de 2012.

²⁰⁸ Entrevista realizada a Parcelera municipio Fuente de Oro, Meta, el 30 de noviembre de 2012.

²⁰⁹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 2 de marzo de 2013.

²¹⁰ Entrevista realizada a Parcelero municipio Puerto Wilches, Santander, el 31 de marzo de 2013.

²¹¹ Entrevista realizada a Parcelera municipio Rivera, Huila, el 30 de noviembre de 2012.

Existen causas diversas por las cuales los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria no permanecieron en las parcelaciones, de manera que no todos renunciaron a la propiedad rural por razones netamente económicas. En muchas ocasiones, los factores políticos y el incremento de la violencia y el narcotráfico en algunas zonas del país, influyó para que muchos de los beneficiarios tuvieran que renunciar a las parcelaciones antes del cumplimiento de la condición resolutoria.

En la mayoría de los casos, los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria que renunciaron a la propiedad rural adjudicada por el INCORA o INCODER, tuvieron un detrimento comparativo en las condiciones y en la calidad de vida, con respecto al momento en que llegaron a ser beneficiarios de la política pública.

5.2.5.4. Fallas en la adjudicación de predios en común y proindiviso

De acuerdo a lo contemplado por la Ley 160 de 1994 y la normativa derivada de la misma, los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria se agruparían bajo las formas asociativas de Empresas Comunitarias o Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria. Con lo anterior, el INCORA y luego el INCODER en la mayoría de los casos, hicieron la adjudicación de predios a beneficiarios de reforma agraria en común y proindiviso.

Sin embargo, con el tiempo se evidenció que la adjudicación de predios en común y proindiviso, fue una figura jurídica contraria a la cultura y costumbres del campesino que “quiere tener claro el límite de lo suyo”, y que se convirtió en un problema que después de 15 años el Estado, teniendo la facultad, no ha resuelto (Martínez, 2012).

Este factor generó varios inconvenientes, los cuales influyeron para que los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria que tuvieron predios adjudicados en común y proindiviso, en la mayoría de los casos, realizaran la posterior individualización (formal o informal) de los mismos.

“Se pensó el proyecto productivo para hacerlo en común y proindiviso, y ellos²¹² tienen una visión individualista, y ya la sostienen, eso ha sido una parte complicada, muy tremenda, y eso nos está acarreado problemas hoy porque ya todos quieren

²¹² El entrevistado hace referencia a los campesinos.

*individualizarse, y ahí viene el problema, porque para individualizarse es todo un proceso”.*²¹³

*“La cultura de la gente no está para trabajar en equipo, si a usted lo forman desde pequeño a trabajar individual después de viejo no va a aprender a trabajar en equipo ni en comunidad, y como no tiene conocimientos administrativos, genera desconfianza ese tipo de mecanismo de trabajo.”*²¹⁴

*“(…) sí nos ha generado una problemática muy grande en esos predios²¹⁵, porque la gente no tiene cultura de manejo asociativo, el colombiano es muy individualista y en eso hemos estado y prácticamente ha sido una lucha en el sentido de esas entregas en común y proindiviso, donde la gente internamente la mayor parte de sus predios materializó sus divisiones, la individualización, aunque no estaría contemplado, pero uno va a todos esos predios y ellos tienen materializado sus divisiones, cada uno tiene asignado una parcela pero en cuanto al acto administrativo, la resolución de adjudicación dice que es en común y proindiviso, entonces pues eso sí nos ha generado una gran problemática en ese sentido.”*²¹⁶

*“Nosotros individualizamos esto hace que, por ahí unos 10 años, individualizamos el terreno (...) ahí tocó por iniciativa de nosotros y prácticamente contra la fuerza del INCORA en esa época porque no podíamos trabajar (...) está individualizado entre nosotros mismos más no tenemos títulos personales.”*²¹⁷

²¹³ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

²¹⁴ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 27 de noviembre de 2012.

²¹⁵ El entrevistado hace referencia a los predios común y proindiviso.

²¹⁶ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Santander el 19 de noviembre de 2012.

²¹⁷ Entrevista realizada a Parceleros municipio Fuente de Oro, Meta, el 11 de abril de 2013.

“Duramos como 4 años en comunidad, después nos dividimos pero interno (...) porque no todos trabajaban igual entonces dijimos cada quien va a trabajar en el pedazo de uno.”²¹⁸

“(...) no, no funcionó como empresa asociativa porque allá cuando fue el INCORA a entregarnos individual, (...) nos dijo “bueno, ¿ustedes por qué iniciaron como empresa asociativa y por qué ahora tiran la toalla y quieren individual cada quién?”, entonces alguien dijo: “lo que pasa es que esos grupos que hicimos para hacer los talleres, nosotros éramos personas que no nos conocíamos, e hicimos el requisito fue el grupo para conseguir la parcela, ya ahora vemos que como que no podemos trabajar porque el uno va a trabajar, los otros están en el pueblo, hace un año y medio están por aquí y no han hecho casa, están en el pueblo, entonces nosotros, como cinco que hay en la parcela, en la finca, no vamos a trabajar para los que están en el pueblo”, entonces (...) nos dijo: “así no los puedo asesorar porque ya cada quien está jalando para su lado”, (...) las personas que no querían tanto trabajar asociativo fueron las primeras que vendieron la parcela, a los 2 años o a los 3 años comenzaron a vender con un documento de compra-venta y la gente que les compró pues tiene sus documentos de compra-venta autenticados en la notaria (...)”²¹⁹

“Nosotros nos individualizamos en sí como en el 2008. En el 2008-2009 salió el Decreto 2011 me parece, que ya usted podía si era beneficiario de INCORA o INCODER, ya usted podía vender, enajenar, regalar, de todo. Entonces como salió ese Decreto, los que nunca les gustó trabajar buscaron un abogado y él dijo que ellos ya podían hacer con la tierra de ellos lo que quisieran y por eso en sí se han vendido tantísimas.”²²⁰

“Eso fue un proceso ni el tremendo²²¹, eso fue grave, nos robaron por ahí unos 10 millones de pesos a cada uno para poder desenglobar. Eso nos tocó pagarle a un abogado, eso nos robó, pagamos otro y nos cobró más, pero nosotros con el afán del desenglobable, aquí habían ya parceleros que tenían créditos hipotecarios entonces a toda

²¹⁸ Entrevista realizada a Parceleros municipio San Benito Abad, Sucre, el 5 de marzo de 2013.

²¹⁹ Entrevista realizada a Parcelero municipio Montelíbano, Córdoba, el 28 de febrero de 2013.

²²⁰ Entrevista realizada a Parcelera municipio Puerto Wilches, Santander, el 4 de abril de 2013.

²²¹ El entrevistado hace referencia al proceso de individualización de los predios.

*hora vivíamos asustados por eso, porque como todos éramos socios y empresa, dijeron allá no vienen a hipotecarle a fulano que está en deuda sino que vienen por todos.*²²²

Entre los inconvenientes que tuvo la división (formal o informal) de los predios por parte de los grupos de beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, se pueden destacar el pago de recibos comunitarios de deudas e impuestos, entre éstas, el crédito para subsidio de tierras y para proyectos productivos; el trámite jurídico prolongado y costoso para formalizar la individualización, la venta por parte de algunos beneficiarios antes de hacer la división de los predios, lo cual dificultó hacer la legalización de propiedad individual, entre otros. Ante tal situación, el INCORA y luego el INCODER, tuvieron que avalar a escala nacional, una decisión generalizada por parte de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, de individualizar los predios, evidenciando que si bien, en lo formal se buscó adjudicar predios común y proindiviso, la concepción, costumbres, cultura y arraigo de los beneficiarios fue tener la propiedad rural de manera individual.

5.2.6. Comportamiento no previsto de los Propietarios de la Tierra

El comportamiento de los grupos objetivo en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria fue variado. Si bien, las reglas institucionales formales estipularon que estos grupos serían intervenidos en mayor o menor medida con mecanismos de negociación voluntaria, adquisición directa o expropiación de los predios, entre otros, estos actores buscaron ser afectados mínimamente por la política pública, o aprovecharon la misma en beneficio propio y en detrimento de los potenciales beneficiarios.

Entre muchos factores, es sabido que la propiedad de la tierra es considerada como una fuente de poder político, de manera que la expropiación de los terratenientes generaría una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo (Albán, 2011). Es así que, los grupos objetivo han estado vinculados con autoridades político administrativas de orden local y/o central. El poder político local, departamental y nacional con que han contado los terratenientes, históricamente les ha dado capacidad

²²² Entrevista realizada a Parcelero municipio Rivera, Huila, el 16 de mayo de 2013.

de establecer alianzas con otros actores para minimizar la conducta de los grupos beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria (Roa, 2009). Muchas veces se dio una relación entre políticos y terratenientes con poder corruptor e intimidatorio, lo cual generó una dicotomía entre la voluntad acogida por los legisladores y la valoración de diversos sectores en la aplicación de la política pública (Fajardo, 1999).

Las reglas institucionales formales propiciaron la negociación de tierras entre grupos objetivo y potenciales beneficiarios, que en muchas ocasiones no eran de la mejor calidad agrológica. Para 1997, de 42.466 hectáreas negociadas, sólo el 21% correspondió a las clases agrológicas I, II y III, y el 37% a la clase IV, con severas limitaciones agropecuarias y un 6% en suelos de clase VII y VIII, de mala calidad (Benítez, 2005).

“(...) hay convocatorias donde adjudican de a 3 hectáreas que es válido para Cundinamarca por la calidad de los suelos pero aquí, no.”²²³

“Por lo regular son clase agrológica III, IV y VI²²⁴. Clase agrológica I o II son supremamente fértiles pero acá no hay.”²²⁵

“(...) en San Benito ha habido procesos de Ley 135 de 1961, de Ley 160 de 1994, y de convocatorias y se han adquirido unos predios de unas calidades agrológicas muy malas, y ahí está la gente y con proyectos productivos que no son acordes con la aptitud de los suelos, y todo esto lo ha permitido la convocatoria y con áreas muy pequeñas de 5 o 6 hectáreas y unos suelos de una fertilidad muy mala...”²²⁶

Los técnicos del INCORA y del INCODER realizaron estudios agrológicos y declararon la viabilidad en la adquisición de inmuebles con clases agrológicas IV a VIII, que corresponden a tierras regulares a malas, omitiendo la exigibilidad de comprar tierras de

²²³ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 27 de noviembre de 2012.

²²⁴ El entrevistado responde la pregunta: ¿cuál ha sido la distribución mediante clases agrológicas, de suelos adjudicados por Ley 160 de 1994?

²²⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 28 de noviembre de 2012.

²²⁶ Entrevista realizada a Funcionaria INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de octubre de 2012.

clases agrológicas I a IV, las cuales garantizan que los predios son aptos para actividades agropecuarias (Procuraduría General de la Nación, 2006). Con lo anterior, los grupos objetivo obtuvieron un beneficio económico mediante la venta de la tierra (con base en el avalúo comercial) que no fue de la mejor calidad agrológica, con consecuencias negativas para los beneficiarios, en términos de la asignación de una insuficiente Unidad Agrícola Familiar, baja fertilidad de los suelos negociados, dificultades en la implementación de proyectos productivos, imposibilidad de pagar créditos para producción agropecuaria, entre otros.

Asimismo, las situaciones adversas que influenciaron el comportamiento no deseado por parte de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria (inadecuada selección de beneficiarios, mala calidad de la tierra, fenómenos de violencia y desplazamiento, entre otros), fueron aprovechadas por los grupos objetivo con el fin de realizar una reconcentración de la propiedad rural.

“(...) hoy solo cuatro campesinos beneficiarios conservan su tierra, las demás han sido adquiridas por terratenientes”.²²⁷

“(...) este tipo le vendió tierras al INCODER y se las pagaron a lo que a el tipo se le dio la gana, porque si él vende piedras, piedras le compran por eso ahí deben estar involucrados funcionarios.”²²⁸

“(...) hay una sociedad antioqueña que compró a precio de huevo tierras a campesinos que habían sido desplazados de allí y que están montando zonas importantes de reforestación con maderables exógenos o que tienen pensado montar ganadería y creo que ya lo están haciendo en condiciones muy favorables porque han comprado tierras de sembreras, que para ellos sirve o en caso de murga para lo de palma aceitera, a ellos si les interesa áreas de desarrollo ahí.”²²⁹

²²⁷ Entrevista realizada a Representante ANUC Córdoba, el 29 de octubre de 2012.

²²⁸ Entrevista realizada a Representante ANUC municipio San Benito Abad, Sucre, el 26-27 de octubre de 2012.

²²⁹ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Sucre el 22 de noviembre de 2012.

En concordancia con lo anterior, en los períodos presidenciales comprendidos entre 2002 y 2010, no hubo algún intento de volver a hablar del tema rural, y no se podía hablar prácticamente de políticas redistributivas, generando así, una involución en las políticas de desarrollo rural. El país retrocedió enormemente, se dedicó básicamente la política pública a fortalecer cadenas productivas, a mejorar la competitividad y a apoyar desarrollo empresarial, desvalorizando la producción campesina como una producción ineficiente que no podía competir y que por lo tanto, la sociedad no tenía por qué apoyar (Machado, 2013).

En ese contexto, los campesinos, grupos indígenas y comunidades negras y afrodescendientes, fueron obligados a salir de su lugar de origen, dejando atrás sus propiedades, las cuales han sido usurpadas, saqueadas y usufructuadas en proyectos de la agroindustria exportadora con palma de aceite, con espárragos, con brócoli, a países como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea (Orozco, 2007).

En consecuencia, el problema agrario subsiste y se agrava con los procesos de contrarreforma, que responden a nuevos escenarios e intereses económicos, sociales y políticos. Los intereses de terratenientes, ganaderos, agroexportadores, multinacionales y grupos armados ilegales priman sobre las necesidades de la población confinada a los corredores urbanos y sometida a la exclusión, la inequidad, la desigualdad y la violación de los derechos humanos (Albán, 2011).

5.3. Conclusiones

A partir de la expedición de la Ley 160 de 1994, se inició su reglamentación mediante la expedición de decretos, acuerdos y resoluciones. Sin embargo, durante la etapa de implementación se formalizaron reglas no previstas, determinantes en la política pública. Entre ellas, se pueden destacar la liquidación de entidades estipuladas por la Ley, la expedición de la Sentencia T-025 para población desplazada por la violencia, las modificaciones sistemáticas en artículos específicos de la Ley 160 de 1994, su posterior derogación y finalmente, su vigencia en medio de una iniciativa promovida por los grupos indígenas y las comunidades negras y afrodescendientes.

Asimismo, la implementación de la política pública de reforma agraria, tuvo una fuerte influencia de reglas institucionales informales, por parte de actores político-administrativos, grupos objetivo y beneficiarios de la misma. En ese sentido, hubo un

evidente grado de politización y de clientelismo, el cual estuvo acompañado por fenómenos de corrupción, tanto en el orden central como en el territorial.

Lo anterior, estuvo acompañado por una discriminación sistemática en la implementación de la Ley 160 de 1994 en la cual, los procesos de titulación de baldíos tuvieron un funcionamiento y operatividad relativamente estable en el tiempo. De forma similar, se benefició a población considerada como desplazada por la violencia, en detrimento de los grupos poblacionales beneficiarios de la política pública.

Por otro lado, los fenómenos de violencia y de narcotráfico ejercida por grupos armados al margen de la Ley, impusieron una serie de reglas institucionales informales, que incluyeron el control político y territorial de los territorios, el pago de impuestos bajo mecanismos intimidatorios, y estrategias coercitivas mucho más radicales. Bajo ese panorama, muchos pobladores rurales, y así, beneficiarios de la política pública de reforma agraria, tuvieron que emigrar de sus territorios, aumentando así, la compleja problemática del desplazamiento forzado en el país.

Los beneficiarios tuvieron un comportamiento no previsto en la política pública de reforma agraria, influenciada por un abandono (percibido y deliberado), por parte del Estado, una inadecuada selección inicial de los grupos beneficiarios, venta de los predios y violación de la condición resolutoria, y fallas en la adjudicación de predios en común y proindiviso. En el último caso, dicha institucionalidad formal, fue contraria a la cultura y costumbres de la población campesina en el país, y por tanto, constituyó un problema no resuelto durante el periodo de análisis.

En el caso de los grupos objetivo, no solo buscaron ser afectados mínimamente por la política pública, sino que aprovecharon la misma en beneficio propio y en detrimento de los potenciales beneficiarios. En ese sentido, propiciaron la negociación de tierras que en muchas ocasiones no eran de la mejor calidad, y en otros casos, las situaciones adversas de los beneficiarios, fueron aprovechadas por los grupos objetivo quienes compraron o enajenaron los predios de éstos.

De esta forma, a pesar de que mediante las reglas institucionales formales, se verificarían los requisitos y la calidad de los predios a negociar por parte de los grupos objetivo, en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, las tierras negociadas no fueron de la mejor calidad. Sumado a lo anterior, el comportamiento no previsto por parte de los beneficiarios, promovió que se realizara una reconcentración de la propiedad rural en Colombia.

5.4. Bibliografía

- Al sindicato le preocupa la corrupción. (1997). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-562963>
- Albán, Á. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En: Revista de Economía Institucional, Vol. 13, No. 24, p. 330, 352.
- Andrade se consolida en el INCODER. (2014). La Nación. En: <http://www.lanacion.com.co/index.php/politica/item/228592-andrade-se-consolida-en-el-incoder>
- Benítez, R. (2005). Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia, Bogotá: Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? En: Revista de Economía Institucional, Vol. 4, No. 6, pp. 43, 54-56.
- Cinco funcionarios del Incoder asegurados por corrupción en entrega de terrenos en Antioquia. (2013). El Colombiano. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cinco_funcionarios_del_incoder_asegurados_por_corrupcion_en_entrega_de_terrenos_en_antioquia/cinco_funcionarios_del_incoder_asegurados_por_corrupcion_en_entrega_de_terrenos_en_antioquia.asp
- Contraloría General de la República. (2012). Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos. 2007-2011. Bogotá, Colombia.
- El escándalo de Agro Ingreso Seguro. (2009). Agencia Prensa Rural. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article3020>
- Fajardo, D. (1999). Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: América Latina Hoy, No. 23. pp. 45-47.
- Funcionarios de Incoder habrían participado en robo de tierras. (2013). La opinión. En: http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=420344&Itemid=31#.U9E5-ul0zIV

- Helmke, G., & Levitsky, S. (2003). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. En: The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No. 307, pp. 1-33.
- Hernández, J. (2012). Instituciones informales y Reforma del Estado: Análisis al proceso de descentralización en Colombia. En: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Estudios Working Papers. p. 2.
- Hurtado, R. (2010). INCODER: el otro collar de perlas finas. *razonpublica.com*. En: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1536-incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas.html>
- Ibáñez, A., & Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Que pasó entre 2000 y 2010? En: *Notas de Política*, No. 9, p. 2.
- INCODER inició 14 investigaciones disciplinarias contra funcionarios de la entidad por posible corrupción. (2012). INCODER. En: http://www.incoder.gov.co/Noticias_Incoder/investigaciones_funcionarios.aspx
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2009). Informe de Gestión Año-2008. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013a). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013b). Inversión Proyecto: Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional. Bogotá, Colombia.
- Jaramillo, J. (2014). Los maquillajes institucionales. *Crónica del Quindío*. En: http://www.cronicadelquindio.com/noticia-noticia_opinion-op-10454.htm
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2003). La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. En: *La agricultura en el siglo XX. Borradores de Economía* Nos. 197 y 224, p. 15.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. En: *Ciencia Política*, No. 3, pp. 24-26.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel S.A. 1ª Edición. Barcelona, España.

- Los desplazados en Colombia viven peor que los pobres e indigentes. (2007). Caracol Radio. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/los-desplazados-en-colombia-viven-peor-que-los-pobres-e-indigentes/20070704/nota/448941.aspx>
- Machado, A. (1999). El sector rural y el plan de desarrollo. En: Cuadernos de Economía, Vol. XVIII, No. 30., pp. 177-178.
- Machado, A. (2013). "Aquí estamos hablando de una sociedad nacional que no ha reconocido claramente a la sociedad rural". En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), Pensar la Tierra. p. 73. Colombia.
- Máiz, R. (2005). El clientelismo de partido y la corrupción política. En: Instituciones y procesos políticos: homenaje al José Cazorla, pp. 363-390.
- Martínez, J. (2012). Desplazamiento, asesinatos, desapariciones, omisión de autoridad y despojo. En: Cristina Cano (ed). Trochas de Memoria "Suroriente Colombiano". p. 22. Villavicencio, Meta, Colombia.
- Merat, J., & Roth, A. (2006). La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia. En: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Reforma y Democracia, No. 36, pp. 2-3, 5-6.
- Mojica, J. (2013). Se vuelve a mirar al INCODER con la esperanza de que haga lo que tiene que hacer. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), Pensar la Tierra. pp. 47-48. Colombia.
- North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- O'Donnell, G. (1993). Delegative Democracy? En: The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No. 192, pp. 1-17.
- Orozco, D. (2007). La contrarreforma agraria en marcha. Agencia Prensa Rural. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article590>
- Payares, C. (2012). Trabajo de Campo Ciénaga, Magdalena.
- Por presunto caso de corrupción fue destituido alto funcionario del INCODER (2006). Caracol. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/por-presunto-caso-de-corrupcion-fue-destituido-alto-funcionario-del-incoder/20060304/nota/255616.aspx>
- Prats, J. (2008). La búsqueda de las Instituciones: Teoría del desarrollo desde la informalidad: Aplicaciones a Latinoamérica. CIDOB. Barcelona, España.

- Procuraduría General de la Nación. (2006). Análisis a la ejecución de la reforma social agraria y a la gestión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Bogotá, Colombia.
- Procuraduría sanciona a 4 funcionarios del Incoder en el Meta. (2011). Colombia.com. En: <http://www.colombia.com/actualidad/especiales/corrupcion/sdi90/15014/procuraduria-sanciona-a-4-funcionarios-del-incoder-en-el-meta>
- Revista Cambio dice que algunos proyectos beneficiados con subsidios de Agro Ingreso Seguro habían sido declarados inviables. (2009). W Radio. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/revista-cambio-dice-que-algunos-proyectos-beneficiados-con-subsidios-de-agro-ingreso-seguro-habian-sido-declarados-inviales/20091022/nota/898459.aspx>
- Roa, T. (2009). La cuestión agraria en Colombia. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article3153>
- Rubio, M. (1997). Los costos de la violencia en Colombia. En: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Documento de Trabajo No. 11, p. 4.
- Tarapues, M. (2012). Las redes clientelistas en los márgenes de Estado. En: El Ágora USB, Medellín-Colombia, Vol. 12, No. 2, pp. 406-407.
- Ugalde, L. (2002). El debate sobre la corrupción en México. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

CAPÍTULO 6. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DEPENDIENTES

Se caracterizaron y analizaron las variables dependientes de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, correspondientes a los Planes de Acción y los Actos de Implementación.

6.1. Planes de Acción-PA

6.1.1. Caracterización de los PA

Para la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, se caracterizaron los Planes de Acción teniendo en cuenta la Ley 160 de 1994 vigente a la actualidad, así como los Decretos, Acuerdos y Resoluciones derivados de la misma. Si bien, muchos de los planes, reflejados en las acciones y decisiones para llevar a cabo los actos de implementación pudieron o no haberse creado y ejecutado, se incluyeron con el fin de tenerlos en cuenta para la posterior identificación del déficit previsto y/o imprevisto de implementación (Capítulo 7).

Es de aclarar que la obtención y recopilación de datos a partir de los Planes de acción, no pudo realizarse de forma homogénea debido a la falta de disponibilidad de información en algunos años, de manera que se buscó hacer una caracterización y análisis de los mismos con base en la entidad ejecutora de la política pública (INCORA, luego INCODER), así como con las entidades departamentales y municipales donde se realizó el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, y de Zonas de Reserva Campesina mencionados (Anexo E).

6.1.1.1. Planes de Acción – INCORA (1999-2002)

Los planes de acción del INCORA, dispusieron que la Reforma Agraria debía considerarse como una política de Estado, que garantizara su continuidad en el tiempo, y que no se sujetara a las coyunturas del conflicto armado y la negociación, con el fin de

avanzar en la generación de condiciones más favorables hacia la transformación de la estructura social agraria, con visión empresarial y la modernización del sector rural, dentro de la heterogeneidad estructural del agro (INCORA, 1999a).

La problemática sobre la tenencia de la tierra, fue manifestada en la demanda de 495.600 familias que buscaban acceso a la propiedad de cerca de 8.9 millones de hectáreas, (sin considerar la demanda de los minifundistas) de las cuales 3.6 millones deberían ser reformadas mediante la redistribución de las mismas, proyectando en ellas la incorporación de 1.0 millones de hectáreas como producto de proceso de extinción de derecho de dominio por enriquecimiento ilícito, y sobre las restantes 5.3 millones de hectáreas se adelantaría la formalización de la propiedad, las cuales deberían incorporarse efectivamente a la actividad económica. Para la atención de las comunidades indígenas aún se requeriría la adquisición de 150.000 hectáreas y la titulación de 700.000 hectáreas baldías. La situación anterior, debería resolverse en el plazo de 10 años fijados por la Ley 160/94 (INCORA, 1999a).

Asimismo, menciona que de acuerdo a la magnitud de la problemática en Reforma Agraria y temporalidad que tiene la misma, se hace necesario intensificar las acciones en este Programa, más aún cuando el desarrollo del mismo contribuya al proceso de paz en el área rural. En esta perspectiva se proyectó para el cuatrienio dar solución a 143.000 familias demandantes de tierras, para acceder a la propiedad de 4.2 millones de hectáreas aproximadamente, de las cuales el 19% (783.000 hectáreas) corresponden a áreas reformadas, mediante una redistribución de tierras, a través de la negociación entre beneficiario y propietarios (INCORA, 1999a).

Sin embargo, esta proyección se ajustó de conformidad a las directrices del Gobierno Nacional sobre restricción del gasto público, así como la inversión definida en el plan de Desarrollo "Cambio para Construir la paz" al componente de Reforma Agraria, con la asignación de \$163.8 millones, recursos que solo permitirían atender en cuatro años a 66.000 familias (46%) de lo planeado inicialmente (INCORA, 1999a). El Plan de Acción 2005-2006, tuvo como objetivo general, adelantar el proceso de liquidación del INCORA de acuerdo a lo establecido en el decreto – Ley 254 de 2000 y el Decreto 1292 de 2003 y demás normas. Uno de sus objetivos específicos estuvo enfocado en la entrega de predios aptos de reforma agraria al INCODER, teniendo como responsable de tal acción al Fondo Nacional Agrario – FNA (INCORA, 2008).

6.1.1.2. Planes de Acción – INCODER

- **Plan de Acción 2005**

El Plan de Acción estuvo enfocado en las áreas misionales de ordenamiento social de la propiedad, con el componente de acceso a tierras para desplazados, campesinos e indígenas, y la titulación de baldíos para colonos y comunidades negras (INCODER, 2006).

- **Plan de Acción 2006**

En el área de ordenamiento social de la propiedad, se propone propiciar el acceso a tierras rurales, dando preferencia a grupos organizados y estructurados en un proyecto productivo, en favor de campesinos sin tierra, colonos, desplazados, reincorporados a la vida civil y de minorías étnicas. De igual manera, para el año 2006 se formuló el Plan de Acción– Reactivación Procedimientos Agrarios, o Plan choque 2006, priorizando aquellos procesos que estaban próximos a culminar y que demandaban menor inversión para su culminación; en consecuencia, se estableció una meta inicial de 27.736 expedientes, que posteriormente fue ajustada a 26.356 expedientes una vez las Oficinas de Enlace Territorial realizaron las concertaciones con las procuradurías regionales (INCODER, 2007).

- **Plan de Acción 2007**

El Plan de Acción tiene en cuenta la expedición de la Ley 1152 de 2007 (Declarada Inexequible), dándole un nuevo enfoque misional como articulador de la oferta estatal de políticas agropecuarias. En ese sentido, se establecieron para el Instituto, las siguientes funciones:

Otorgamiento de subsidios directos, mediante convocatorias públicas (tierras, proyectos productivos e infraestructura y asistencia técnica).

Realización de proyectos estratégicos para el desarrollo productivo del sector rural.

Constitución de zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial.

Titulación de terrenos baldíos con vocación productiva.

Asesoría y acompañamiento a las entidades territoriales y comunidades en la preparación de proyectos productivos (INCODER, 2008).

De igual manera, se contempló el Plan Choque de Titulación de Baldíos como compromiso con la Procuraduría General de la Nación, en respuesta a la problemática del INCODER, relacionada con el alto número de expedientes y de procedimientos agrarios sin culminar. La meta para todos los expedientes, fue proferir la resolución final o el auto de archivo siguiendo el procedimiento establecido en cada uno de los decretos reglamentarios de la Ley 160 de 1994 (INCODER, 2008).

- **Plan de Acción 2008**

En este Plan, se estableció trabajar principalmente con los departamentos de la Costa Atlántica y Antioquia, por ser los departamentos que reunían el 66,55% del total de los predios a adjudicar (INCODER, 2009a). En cuanto a los procesos misionales, se buscó realizar la promoción y divulgación de las convocatorias públicas para el otorgamiento del subsidio integral de tierras para población campesina y desplazada, así como una convocatoria específica para entregar tierra a desplazados. De igual forma, se contempló realizar titulación de baldíos y el seguimiento a proyectos estratégicos en ejecución (INCODER, 2009a).

- **Plan de Acción 2009**

En el Plan de Acción, el INCODER estableció el cumplimiento de metas en los procesos misionales correspondientes a titulación de baldíos, adquisición y adjudicación de predios indígenas y afros, adquisición de tierras indígenas en Cauca, saneamiento a nivel nacional, Fondo Nacional Agrario, Registro Único de Predios, Subsidio integral de tierras, Convocatoria Acuícola, entre otros (INCODER, 2010b).

- **Plan de Acción 2010**

El INCODER tiene como misión “ejecutar políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país” (INCODER, 2009b).

Asimismo, se establece que el INCODER tendrá por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país (INCODER, 2009b).

Se establece como función del INCODER, ocuparse de los procesos de ordenamiento productivo cuyos procedimientos consisten en el uso y administración de tierra de la Nación, uso sostenible del suelo rural, determinación de la UAF, el registro único de los predios y territorios abandonados por causa de la violencia, zonas de reserva campesina, zonas de desarrollo empresarial, constitución de reservas a entidades de derecho público y expropiación de predios (INCODER, 2009b).

La población sujeto de atención de este proyecto lo constituyen pequeños productores rurales, hombres y mujeres campesinas incluidas sus familias, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, los cuales serán objeto de procesos de titulación de las tierras baldías. Se atenderán con preferencia, grupos poblacionales de programas especiales de acuerdo con la política del Gobierno Nacional, entre ellos, la población desplazada.

Se atenderán también, a medianos y grandes productores rurales, en los procedimientos de constitución de zonas de desarrollo empresarial, cuando se titulan baldíos a sociedades de cualquier índole que adelanten en la zona proyectos productivos de gran impacto para la región. Así como también la población afrocolombiana, personas particulares propietarias de predios rurales inexplorados, las corporaciones autónomas regionales y las entidades de derecho público y privado.

En cuanto a asuntos étnicos, el Plan tiene en cuenta a las minorías étnicas mediante el proceso de Adquisición y Adjudicación de Tierras Indígenas y Afrocolombianos, el cual tiene por objetivo, en el marco de los programas de desarrollo rural, garantizar el acceso a la propiedad y la legalización de tierras a las comunidades indígenas y negras, para preservar sus usos y costumbres y por ende el mejoramiento de la calidad de vida. De igual manera se tiene en cuenta el saneamiento de resguardos indígenas (INCODER, 2009b).

6.1.1.3. Planes de Desarrollo Departamentales

Para la caracterización de los Planes de Desarrollo Departamentales, se tuvieron en cuenta los departamentos a los cuales pertenecían los municipios que hicieron parte del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras y uno de los que hicieron parte del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina en Colombia. La obtención de la información varió de acuerdo a la disponibilidad de la misma para cada departamento, y en todos los casos se hizo énfasis en el componente agropecuario, orientado de forma específica a la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia. De esta manera, se caracterizaron los Planes de Desarrollo Departamentales de Córdoba, Cundinamarca, Huila, Meta, Santander y Sucre.

- **Córdoba (2008-2011)**

Se establecieron como sectores estratégicos, la Promoción Agropecuaria y el Desarrollo Agropecuario.

Promoción Agropecuaria. Se planteó como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, generando fuentes alternativas de desarrollo, fuente y empleo promoviendo y estimulando la conformación de empresas en el departamento de Córdoba. Lo anterior mediante programas de Desarrollo Empresarial.

Desarrollo Agropecuario. Tuvo como objetivo promover la productividad y competitividad del Departamento a través de programas y proyectos encaminados a lograr crecimiento económico con redistribución de los ingresos, mediante la integración de los factores que condicionan el desempeño de las actividades productivas (infraestructura, recurso humano, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, las instituciones y el entorno macroeconómico) (Gobernación de Córdoba, 2008).

- **Cundinamarca (2001-2004; 2008-2012)**

Entre las políticas que orientaron la ejecución del Plan de Desarrollo Departamental, se planteó el fortalecimiento del sector agropecuario, suministrando apoyo a los productores rurales en capacitación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, orientación al pequeño y mediano productor, facilitando el acceso a fuentes de crédito. Entre sus principios está el de fomentar la Nueva Ruralidad, mediante la consolidación de una

política agropecuaria de corto, mediano y largo plazo, con el objeto de implementar alternativas de producción, transformación y comercialización (Gobernación de Cundinamarca, 2001).

En el Plan 2008-2012, no incluye la Ley 160 de 1994 como principio normativo de referencia. Dentro del componente Cundinamarca Productiva y Moderna, uno de los subprogramas es Cundinamarca Campesina, asociada, empresarial y competitiva. Se menciona que se avanzará en superar la economía de subsistencia; reducir los niveles de pobreza; generar capacidades y oportunidades bajo criterios de equidad e inclusión, y buscar la transición a una economía asociativa y empresarial (Gobernación de Cundinamarca, 2008).

- **Huila (2004-2007; 2008-2011)**

En el Plan 2004-2007, se incluye el programa de reconocimiento a la diversidad étnica, cuyas metas se concentran en el logro de 8 planes de vida apoyados en su elaboración y con seguimiento, 6 comunidades apoyadas para la legalización, dotación o adquisición de tierras, 50 proyectos productivos apoyados, 14 comunidades étnicas atendidas con programas de salud pública y prestación de servicios y 15 comunidades étnicas atendidas con programas de salud pública y prestación del servicio (IICA et al., 2004).

El siguiente Plan, no menciona la Ley 160 de 1994, dentro de los instrumentos normativos de orden institucional y sectorial, de manera que los objetivos específicos del sector agropecuario, se fundamentan en modernizar el sector agropecuario del departamento, bajo programas de competitividad, agroindustria e inversión productiva (Gobernación de Huila, 2008).

- **Meta (2004-2007; 2008-2011)**

Uno de sus programas está orientado al apoyo de grupos étnicos, mediante la formulación e implementación de planes integrales de vida y de seguridad alimentaria de las comunidades Indígenas, y apoyo a la organización de las comunidades afrometenses. Asimismo, se plantea al Desarrollo Rural, con el objeto de elevar la competitividad del sector e incrementar la calidad de vida de la población rural, a través de la gestión coordinada entre las instituciones del Estado y la comunidad organizada.

Sin embargo el componente de reforma agraria no fue explícito en los programas y subprogramas planteados en el Plan (Gobernación de Meta, 2004).

El siguiente Plan, enfocó como estrategia la atención de población vulnerable, entre ellas grupos étnicos y población desplazada. Las metas de economía campesina y agro-industria se enmarcaron bajo subprogramas de desarrollo competitivo, emprendimiento empresarial, desarrollo empresarial y del agro, cofinanciación y aval complementario de proyectos productivos, entre otros (Gobernación de Meta, 2008).

- **Santander (2004-2007; 2008-2011)**

Dentro del marco normativo e institucional no se hace mención explícita de la Ley 160 de 1994. El sector de desarrollo rural, tiene como objetivo liderar, apoyar y coordinar con los actores del sector rural las actividades encaminadas a promover la asociatividad y la participación para el posicionamiento del sector (Gobernación de Santander, 2004).

Posteriormente, se contempla al sector agropecuario como línea estratégica “Campo generador de riqueza con equidad”. Se plantea como objetivo bajo un nuevo enfoque de desarrollo integral, hacer del campo santandereano un sector competitivo, eje fundamental para el crecimiento económico y social de sus comunidades. Sin embargo, tampoco se hace mención de la Ley 160 de 1994 (Gobernación de Santander, 2008).

- **Sucre (2008-2011)**

Como política dirigida a las comunidades étnicas, se plantea como objetivo generar mecanismos de participación social, cultural y económica de los grupos indígenas, Afrocolombianos y Rom. En lo relacionado con la tenencia de la tierra, se planea gestionar la titulación de tierras para los diferentes grupos étnicos del Departamento (Gobernación de Sucre, 2008). En el capítulo de crecimiento económico, productividad y competitividad se incluye al sector agropecuario, como componente fundamental para promover e incentivar el incremento de la productividad, competitividad e innovación de la economía departamental en el sector urbano y rural. Sin embargo, en el Plan no se incluye explícitamente el componente de reforma agraria (Gobernación de Sucre, 2008).

6.1.1.4. Planes de Desarrollo Municipales

- **Cabrera (2001-2004; 2004-2007; 2008-2011)**

En el Plan (2001-2004), se menciona que Cabrera fue constituido y declarado Zona de Reserva Campesina, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población rural y de esta manera evitar el desplazamiento de los mismos hacia otros municipios, ciudades y departamentos (Alcaldía de Cabrera, 2001). Sin embargo, en los Planes siguientes, no se hace dicha mención. En cambio, se establecen los objetivos de fortalecer al municipio como polo de desarrollo en el sector agropecuario, y de generar y promover la construcción del municipio productivo y competitivo, con un empleo digno y bien remunerado, que contribuya al crecimiento económico y la equidad; en armonía con el medio ambiente (Alcaldía de Cabrera, 2004; 2008).

- **Fuente de Oro (2001-2003; 2004-2007; 2008-2011)**

En el Plan (2001-2003), se menciona de forma muy puntual, la estrategia de gestionar ante el Ministerio de Agricultura soluciones para el problema de endeudamiento y tenencia de la tierra a los beneficiarios de Reforma Agraria (Alcaldía de Fuente de Oro, 2001). En los Planes posteriores, no se hizo explícita la política pública de reforma agraria. Se enunció el apoyo a iniciativas de agricultores, empresarios y microempresarios con el fin de aumentar la productividad (Alcaldía de Fuente de Oro, 2004), y se planteó brindar la oportunidad del desarrollo económico mediante el apoyo a proyectos productivos y desarrollo vial que fortalezca al sector turístico y la educación integral (Alcaldía de Fuente de Oro, 2008).

En el sector de Desarrollo Rural, se contemplaron las estrategias de asistencia técnica y transferencia de tecnología, desarrollo institucional, seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza. En esta última, en el marco de las alianzas productivas, se buscó adelantar la gestión de un proyecto integral de tierras para un mínimo de 50 familias campesinas sin tierra.

- **Montelíbano (2004-2007; 2008-2011)**

De forma inicial, se plantea como objetivo general fomentar, estructurar y promover proyectos agropecuarios y piscícolas que contribuyan al fortalecimiento de las

actividades del sector rural. En cuanto a la carencia de tierra adjudicada, se contempla como estrategia, gestionar y facilitar ante el INCODER los procesos de titulación de tierras a grupos asociados de campesinos en pequeños y medianos productores, las comunidades negras y de los resguardos Indígenas (Alcaldía de Montelíbano, 2004).

El siguiente Plan, contempló en su fundamento legal, la Ley 160 de 1994 y la Ley 1152 de 2007 (posteriormente Declarado Inexequible) (Alcaldía de Montelíbano, 2008). Sin embargo, no se incluyeron acciones de orden municipal, en el contexto de la política pública de reforma agraria.

- **Puerto Wilches (2001-2003; 2004-2007; 2008-2011)**

En el Plan (2001-2003), se menciona que se adelantó un proceso de reforma agraria en 1998, a través de la selección de Puerto Wilches como municipio piloto para el plan cuatrienal de reforma agraria del INCORA, y del cual resultaron beneficiarios COOPARCEWIL (570 has de palma en producción) y ASPRACOM (639 has en la hacienda Buenos aires). De forma específica, se inició un proceso de reforma agraria con 57 familias de ex-empleados de promociones agropecuarias Monterrey a los cuales les fue entregada una parcela de 15 hectáreas cada una con palma en producción. Así mismo se realizó adelantando un proceso similar con 39 familias pertenecientes a la asociación de productores agropecuarios comuneros (ASPRACOM), las cuales fueron ubicadas en la hacienda Buenos Aires (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Se reconoce como uno de los problemas del sector agropecuario que, si bien se viene adelantando un proceso basado en el mecanismo de compra de tierras, existen limitaciones legales o procedimentales para una compra ágil de fincas (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Entre las reflexiones, contenidas en el documento “PROPUESTA MUNICIPAL DE PAZ”, mencionado en este Plan, dice “nos empeñaremos en un proceso de diversificación de las actividades económicas, especialmente las agropecuarias, reconociendo la necesidad de profundizar los procesos de reforma agraria e impulsando productos promisorios y generadores de empleo como la palma, el caucho y la piscicultura, para pequeños productores. Procesos productivos que tendrán éxito en la medida que los pobladores y campesinos logren el control sobre sus productos y sus excedentes” (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

A diferencia de lo anterior, el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, concibió como objetivo para el Sector Agropecuario: generar condiciones para el desarrollo de actividades del sector primario con el fin de incentivar la producción agropecuaria, mediante la asistencia técnica y el desarrollo de proyectos productivos (Alcaldía de Puerto Wilches, 2004). En ese sentido, el Plan 2008-2011, estableció el fortalecimiento de la estructura empresarial del sector, con gestión para el financiamiento de proyectos productivos agropecuarios (Alcaldía de Puerto Wilches, 2008). De esta forma, hubo un gran cambio en la orientación y prioridad de políticas del sector agropecuario, con respecto al Plan de Desarrollo Municipal de la vigencia 2001-2003.

- **Rivera (2005-2007; 2008-2011)**

En un principio, se menciona que uno de los factores que incidieron en la creación de conflictos por el uso del suelo, fue el cambio del uso del suelo ocasionado por la Reforma Agraria adelantada por el INCORA, en tierras de vocación ganadera extensiva, las cuales fueron utilizadas para la producción agrícola (Alcaldía de Rivera, 2005). Posteriormente, se estableció como objetivo para el sector agropecuario, conocer y utilizar la amplia potencialidad de los recursos físicos y humanos del medio rural del municipio, para generar mayor productividad mediante redistribución equitativa de las oportunidades, mediante el impulso de manera decidida a los agricultores del municipio para mejorar las estructuras de producción y generar valor agregado a la región, haciéndolo sostenible y acumulador de riqueza (Alcaldía de Rivera, 2008). Por lo tanto, la política pública de reforma agraria, si bien fue reconocida como parte de una problemática, no se hizo explícita, en las áreas estratégicas de acción de los Planes mencionados.

- **San Benito Abad (2001-2003; 2008-2011)**

En el Plan (2001-2003), se menciona explícitamente que la propiedad de la tierra en el departamento de Sucre, tiene como característica fundamental su distribución desigual, un porcentaje de las tierras productivas se encuentran en poder de unos pocos propietarios, y un gran número de familias sumidas en la pobreza poseen escasa superficie (Alcaldía de San Benito Abad, 2001).

En este Municipio, la concentración de la tenencia de la tierra se presenta de manera marcada, con una distribución desigual sesgada de la propiedad, presentando un vasto

latifundio, donde el 22.3% de los propietarios posee el 73.2% de la tierra (superficie en Ha.), mientras que la pequeña propiedad menor de 50ha representado en el 31.6% de la superficie está en poder del 63% de los propietarios (Alcaldía de San Benito Abad, 2001). Hay que destacar, que en zonas aptas para la explotación agropecuaria hay predominio de la mediana y gran propiedad, ya que a falta de una política de atención técnica y financiera a los pequeños propietarios favorecidos por el INCORA, éstos tienden a despojarse de sus parcelas y venderlas nuevamente al gran terrateniente volviendo a su condición original (Alcaldía de San Benito Abad, 2001).

Sin embargo, el Plan fundamenta sus estrategias, hacia la motivación al campesino para la producción agrícola mediante el apoyo de la UMATA al pequeño productor, asesorándolo con la elaboración de proyectos, asistencia técnica y capacitación productiva (Alcaldía de San Benito Abad, 2001).

El Plan (2008-2011), considera a San Benito Abad Agropecuario y Pesquero. La apuesta en este eje, es generar un mayor desarrollo económico que inducirá a mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas (Alcaldía de San Benito Abad, 2008). El componente de reforma agraria, no se hace explícito en este Plan.

6.1.1.5. Otros Planes de Acción

FONDO DRI. Plan de Acción - Consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)

En 1995, el Fondo DRI inició un plan, a partir de una experiencia piloto con la organización no gubernamental Ciret-Foro, basada en la capacitación de 50 líderes comunitarios en 19 municipios del departamento del Tolima, con el fin de validar una metodología de trabajo con las comunidades.

Dentro de este plan de acción, el Fondo DRI celebró 29 convenios en igual número de departamentos, por un valor de 890 millones de pesos, con el objeto de crear y consolidar los CMDR en los municipios. Según el Censo Nacional de UMATAS, en investigación realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en marzo de 1996, se constituyeron 612 CMDR o Consejos Municipales de Rehabilitación, que hacían

sus veces, destacando los departamentos de Antioquia y Boyacá, con 79 y 75 CMDR respectivamente (González, 1996).

6.1.2. Análisis de los Planes de Acción

- **Planes de acción explícitos o implícitos.**

En general, los Planes de Acción realizados por el INCORA, INCODER, las Gobernaciones Departamentales y las Alcaldías Municipales tuvieron en cuenta fundamentos normativos y fueron expedidos formalmente mediante Decretos, Acuerdos u Ordenanzas. En ese sentido, la política pública de reforma agraria, vista en términos de promover el acceso a la propiedad rural y en menor medida, de modificar la conducta de los grupos objetivo, fue explícita desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, hasta la formulación del último Plan Cuatrienal del INCORA entre los años 1999 y 2002.

En este Plan, se consideró la Política Pública de Reforma Agraria como una política de Estado, y en los Planes Indicativos y Operativos del INCORA, la formulación de los objetivos, planes y programas de reforma agraria, si bien, desde el punto de vista de acceso a la propiedad rural, se hizo de manera explícita.

Asimismo, en los Planes del INCORA se hicieron explícitos los mecanismos de extinción de derecho de dominio, titulación de baldíos a colonos y a comunidades afrodescendientes, constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, y las solicitudes de constitución de ZRC en el país.

La formulación de los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales estuvieron condicionados por la expedición de los Planes Nacionales de Desarrollo. Con el cambio de gobierno presidencial en 2002, la reglamentación del Plan Nacional de Desarrollo, el cambio institucional de INCORA a INCODER, y la subsecuente modificación de los Planes Departamentales y Municipales con base en lo anterior, entre otras causas, hizo que la política pública de reforma agraria dejara de ser explícita, y se enmarcara en adelante bajo el amplio concepto de las políticas de desarrollo rural en el país.

En adelante, la formulación de los Planes de Acción del INCODER, así como los Planes de Desarrollo Departamentales y municipales, tuvieron como finalidad el otorgamiento de subsidio integral de tierras y el desarrollo productivo en el marco de los programas de desarrollo rural promovidos por los Planes Nacionales de Desarrollo entre 2002 y 2010,

- **Grado de apertura, PA abiertos o cerrados.**

A pesar de la dificultad para determinar la participación de los actores involucrados en la elaboración de los Planes de Acción, se tuvo en cuenta el grado de apertura de los Planes en términos de la participación que éstos otorgarían en sus objetivos, programas, proyectos y metas, a los actores públicos y privados de la política pública de reforma agraria en Colombia.

De acuerdo a lo enmarcado por la Ley 160 de 1994, se daría una concertación entre actores político-administrativos, grupos objetivo y beneficiarios finales durante la implementación de la política pública de reforma agraria. Sin embargo, de acuerdo a los Planes de Acción caracterizados, a pesar que en muchos casos hubo un reconocimiento del problema de la concentración de la propiedad rural y la demanda manifiesta de tierras y de recursos productivos para campesinos, desplazados y minorías étnicas, los Planes Caracterizados (explícita o implícitamente), promovieron principalmente la negociación voluntaria, la adquisición y adjudicación de predios, en favor tanto de campesinos como de indígenas y afrodescendientes.

Por otro lado, algunos Planes de Acción tuvieron en cuenta como medio de redistribución y acceso de la propiedad rural, la extinción de derecho de dominio. Sin embargo, lo anterior no estuvo encaminado a resolver el problema de la concentración de la propiedad rural por cuanto este mecanismo no fue diseñado normativamente para afectar directamente a los grupos objetivo²³⁰.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, se presentó un aumento en la prioridad de los Planes de Acción orientados hacia población vulnerable (población desplazada y minorías étnicas), generando una mayor confluencia entre potenciales beneficiarios campesinos, mediante la realización de las convocatorias públicas para el otorgamiento del subsidio integral de tierras en el país.

²³⁰ La Ley 160 de 1994 estipula que los predios sujetos a extinción de derecho de dominio son aquellos a los que se dejare de ejercer posesión durante 3 años continuos, los que violen disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal; o los que se destinen para la explotación de cultivos ilícitos.

Por tal razón, teniendo en cuenta los Planes de Acción caracterizados, se hizo evidente la dicotomía entre una mínima inclusión de mecanismos de intervención directos destinados a afectar directamente a los grupos objetivo (expropiación), y una competencia entre potenciales beneficiarios (campesinos, desplazados, minorías étnicas) para acceder a los programas y proyectos enmarcados en los Planes de Acción, relacionados con el acceso a la propiedad rural.

- **Grado de discriminación. PA embudo vs PA regadera**

Las prioridades más notables de los Planes de Acción previamente caracterizados fueron las siguientes:

INCORA

Se buscó dar prioridad en la definición y concertación de Zonas de Reserva Campesina en algunos municipios del país.

En la determinación del cierre de la frontera agropecuaria se contemplaron algunos departamentos.

Se asignó un número de base de municipios y departamentos para la vinculación de los programas de reforma agraria en los Comités Departamentales de Reforma Agraria y en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Los Planes del Instituto evidenciaron prioridades de acuerdo a la mayor o menor asignación porcentual tanto en el cumplimiento de los objetivos, como de sus indicadores.

INCODER

Desde sus inicios buscó priorizar los procesos misionales relacionados con el ordenamiento social de la propiedad, de forma específica en el acceso a tierras así como la titulación y clarificación de baldíos. En años posteriores, se buscó dar preferencia a población vulnerable y a grupos organizados alrededor de un proyecto productivo. En el Plan de Acción del 2008, el INCODER tuvo en cuenta principalmente los departamentos de la Costa Atlántica y Antioquia, debido a que esos departamentos tuvieron la mayoría de los predios a adjudicar por parte del Instituto en ese año.

En 2010, se programó atender preferencialmente a grupos poblacionales objetivo de programas especiales de acuerdo con la política del Gobierno Nacional, como población desplazada. Asimismo, planteó la conformación de medianos y grandes productores rurales para la constitución de Zonas de Desarrollo Empresarial, mediante la titulación de baldíos a sociedades que adelanten proyectos productivos de gran impacto para la región. Así como también la población afrocolombiana, personas particulares propietarias de predios rurales inexplorados, las corporaciones autónomas regionales y las entidades de derecho público y privado.

Planes Departamentales de Desarrollo

Los Planes Nacionales de Desarrollo representan las políticas públicas, programas, planes y proyectos de mayor prioridad para los gobiernos presidenciales. Con base en lo anterior, entre 2002 y 2010 se reglamentaron desde el nivel nacional, políticas de Desarrollo Rural y teniendo en cuenta las mismas, las Gobernaciones Departamentales, conscientes de las limitantes presupuestales y políticas para abarcar la totalidad de los municipios, priorizaron en la elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo, la realización de programas y proyectos de desarrollo rural, dando preferencias de tipo geográfico en cuanto a la selección de los municipios beneficiarios, y de tipo social, al tener en cuenta principalmente a la población vulnerable constituida por desplazados y minorías étnicas.

Planes de Desarrollo Municipales

De forma similar, los Planes de Desarrollo Municipales fueron realizados teniendo como referente los Planes Nacionales y Departamentales de Desarrollo y fijaron sus acciones con base en los mismos. Teniendo en cuenta la información de los Planes de Desarrollo Municipal caracterizados, antes de la supresión del INCORA se asignaron prioridades municipales para la implementación de la política pública de reforma agraria, orientada en la solución de problemas de compra de tierras, formulación de proyectos productivos, endeudamiento y proyectos de vivienda para beneficiarios de reforma agraria. Entre 2002 y 2010, los Planes de Desarrollo Municipales tuvieron un comportamiento similar a los departamentales y se enmarcaron bajo las políticas de desarrollo rural con prioridad en la atención a la población vulnerable (desplazados y minorías étnicas).

De esta manera, teniendo en cuenta el periodo de análisis, los Planes de Acción caracterizados presentaron un significativo grado de discriminación (embudo), desde el punto de vista político, expresado en la promulgación de la política pública de reforma agraria versus el direccionamiento de las políticas públicas expedidas en años posteriores, bajo el amplio concepto del desarrollo rural; institucional, con la diferencia de los programas y proyectos enmarcados en los Planes de Acción del INCORA versus INCODER; geográfico, mediante la selección de departamentos y de municipios para los diferentes programas a cargo del Instituto; y social, mediante la prioridad y competencia de grupos beneficiarios en el acceso a la propiedad rural en el país.

- **PA con mayor o menor (re) estructuración del APA.**

En el periodo de análisis se destacan dos reestructuraciones importantes en el APA²³¹. La primera se dio con la evidente inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria, cuando el INCORA tuvo que asumir de manera exclusiva la ejecución de esta política pública. Lo anterior hizo que el Instituto tuviera que reestructurar los Planes de Acción, teniendo en cuenta por un lado, la falta de articulación e integralidad de los organismos que debían conformar el mencionado Sistema, y por otro, la realización de convenios con diversas entidades (MADR, DRI, IDEMA, etc.) para la planeación y ejecución de los diferentes programas y proyectos que tenía a su cargo hasta el momento de su supresión.

La segunda reestructuración en el APA, se dio con la creación del INCODER en el 2003. Los Planes de Acción se modificaron con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para dar cumplimiento a las políticas públicas expedidas bajo el amplio contexto del desarrollo rural. A escala territorial, los Planes de Acción tuvieron que prever que las Oficinas de Enlace Territorial no operaron por departamentos sino por regiones. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1152 de 2007, se dio la creación del Estatuto de Desarrollo Rural, lo cual hizo que los Planes de Acción tuvieran en cuenta la nueva normativa y la modificación estructural del Instituto tanto central como territorial.

²³¹ Acuerdo Político Administrativo: Autoridades político administrativas encargadas de implementar las políticas públicas, establecidas desde la fase de programación de la misma.

6.2. Actos de Implementación

De acuerdo al fundamento conceptual, los actos de implementación comprenden los productos administrativos que se destinan de manera directa a los grupos-objetivo. Tales productos los constituyen decisiones y actos administrativos de todo tipo (autorizaciones condicionadas, prohibiciones individuales, aprobaciones, etc.), otorgamiento de recursos financieros (subvenciones, exoneraciones fiscales), actos de percepción pecuniaria (por ejemplo, impuestos directos, multas), intervenciones de inspección y control, prestaciones directas (por ejemplo, controles sanitarios, verificaciones financieras, servicios educativos o de cuidado), actividades de consulta o medidas organizativas (Knoepfel et al., 2008).

A pesar de lo anterior, en el caso específico de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, muchos de los Actos de Implementación caracterizados no se destinaron directamente a los grupos objetivo, sino que éstos o bien no tenían como tal grupo objetivo (titulación de baldíos, constitución de zonas de reserva campesina), o porque las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y la reglamentación de la misma, contemplaron mecanismos de intervención hacia los otros actores de la política pública. Como consecuencia, los productos administrativos se destinarían principalmente a los potenciales beneficiarios de la política pública de reforma agraria.

6.2.1. Caracterización de los Actos de Implementación

Se tomaron los Actos de Implementación teniendo como referente la Ley 160 de 1994, y de manera específica los Informes de Gestión del INCORA y del INCODER. De esta manera, se muestran a continuación los siguientes Outputs producidos en la política pública de reforma agraria en Colombia:

6.2.1.1. Informes de Gestión INCORA

Se tuvieron en cuenta los Actos de Implementación de acuerdo a los lineamientos planteados en la Ley 160 de 1994, la reglamentación de la misma, los Planes de Acción y los Informes de Gestión llevados a cabo por el Instituto en los últimos años (entre 1999 y 2001).

Negociación voluntaria

La Ley 160 de 1994 estipuló que el acuerdo directo de negociación del predio entre propietarios y beneficiarios, estaría sustentado con documentos relacionados con la compraventa del inmueble. De igual manera, los propietarios podrían solicitar la inscripción de los predios que ofrecieran voluntariamente en las oficinas regionales del Instituto y se procedería a determinar su aptitud y las condiciones generales de la venta (Ley 160, 1994, Artículo 28).

El Instituto convocaría a reuniones de concertación en las cuales participarían los campesinos interesados en la adquisición de tierras y los propietarios de los predios correspondientes. En estas reuniones se analizarían las diferentes propuestas de venta y compra de predios de la región y las condiciones generales para su negociación (Ley 160, 1994, Artículo 28).

Año 1999. En total se adquirieron 32 predios con un área de 3.522.6 hectáreas, beneficiando 451 familias campesinas (INCORA, 2000a).

Año 2000. Por negociación voluntaria se beneficiaron 646 familias con la negociación de 45 predios, en total 7087.9 hectáreas. Por otro lado, el Instituto en coordinación con el Ministerio de Agricultura y el PNUD, otorgaron 243 nuevos subsidios para la formación de Cooperativas de comercialización, por valor de \$141.5 millones y se aprobaron segundos desembolsos para 611 familias por valor de \$105.1 millones. Asimismo, se aprobaron proyectos para nueve departamentos, en once municipios, otorgándose 455 subsidios por valor de \$1.980,5 millones, que beneficiaron a igual número de familias campesinas asentadas en 12 predios. Con lo anterior, se beneficiaron 156 familias desplazadas y 299 familias de campesinos (INCORA, 2001a).

Año 2001. Se negociaron 66 predios, con una extensión de 10.328.7 hectáreas. La negociación de estas tierras por las modalidades de intervención directa y negociación voluntaria, permitió establecer 858 unidades de producción, en beneficio de igual número de familias, con un tamaño promedio de la unidad de 12 hectáreas (INCORA, 2002).

Adquisición directa

El Instituto por iniciativa propia y para fines de reforma agraria, tendría la facultad de presentar un oficio de oferta de compra directa de los predios. Esta oferta debería inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Con la aceptación de la oferta de compra formulada por el INCORA, se haría la realización de contrato de promesa de compraventa, perfeccionado posteriormente con escritura pública.

Año 1999. El total de predios adquiridos por intervención directa fue de 14 con una extensión de 7.720.4 Has. Que beneficiaron a 282 familias de desplazados y reubicados (INCORA, 2000a).

Año 2000. Por intervención directa se beneficiaron 474 familias, con 20 predios de 6148.6 hectáreas (INCORA, 2001a).

Año 2001. El INCORA adquirió 22 predios con una extensión de 3.559 hectáreas, en los que se tiene previsto el asentamiento transitorio de 1.400 familias desplazadas aproximadamente (INCORA, 2002).

Expropiación

Ante la negativa por parte de los propietarios para efectuar la negociación voluntaria y/o la adquisición directa de los predios por parte del Instituto, éste estaría facultado para expedir una Resolución motivada de expropiación. Las resoluciones de expropiación de tierras y las que declararían la extinción del dominio privado conforme a la Ley 200 de 1936, deberían ser aprobadas por la mayoría absoluta de quienes integran la Junta Directiva, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o del Viceministro de Desarrollo Rural Campesino (Ley 160, 1994, Artículo 14).

Luego de la Resolución de expropiación, se procedería a realizar la demanda y en caso de tener éxito, se haría una sentencia de expropiación en favor del INCORA (luego INCODER). Sin embargo, si el Instituto no presentara la demanda dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la resolución de expropiación, caducaría esta acción (en favor de los propietarios).

En ninguno de los Planes caracterizados del INCORA (Plan Cuatrienal 1999-2002, Planes Indicativos 2000, 2001, 2002, Planes Operativos 2001, 2002), se hizo mención explícita del mecanismo de expropiación estipulado por la Ley 160 de 1994. En el Plan de Acción del INCODER 2010, uno de los objetivos es ordenar y adelantar la expropiación de predios, franjas de terreno, mejoras y servidumbres de propiedad rural

privada o pública, cuando se determine su interés social o se requieran para la ejecución y desarrollo de las obras de adecuación de tierras (INCODER, 2009b). En los informes de Gestión del INCORA e INCODER caracterizados, no se hizo explícito el componente de expropiación de predios en los objetivos, metas y actividades llevados a cabo durante esos años (INCODER, 2006-2011; INCORA, 2001a; INCORA, 2002).

Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos

Para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requeriría como prueba el título originario expedido por el Estado con eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria (Ley 160, 1994, Artículo 48). Con base en lo anterior, el INCORA podría adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieran a los particulares y se expediría una Resolución de clarificación. Uno de los objetivos del INCORA estuvo encaminado a culminar con la formalización de la propiedad en los terrenos baldíos, aptos para adelantar explotaciones agropecuarias (INCORA, 1999a).

Extinción de derecho de dominio sobre tierras incultas

El INCORA podría expedir la Resolución de extinción de derecho de dominio inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en los casos en que se dejare de ejercer posesión de los predios durante 3 años continuos, los que violen disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal; o los que se destinen para la explotación de cultivos ilícitos. En los casos de comprobarse lo anterior, se expediría la Sentencia de Extinción de Derecho de Dominio.

Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarían con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarían de conformidad con el reglamento que para el efecto expidiera la Junta Directiva.

Año 1999. Se concluyeron trámites de declaratoria de extinción del derecho de dominio privado sobre 10 predios con una superficie de 91.619.8 hectáreas. Es importante resaltar los resultados obtenidos en este programa con relación al área que se incorpora como baldíos reservados y que una vez surtidos los trámites de reglamentación de las mismas, permitirá el acceso a la propiedad aproximadamente a 1.700 familias (INCORA, 2000a).

Año 2000. Se concluyó el trámite de 17 expedientes, de los cuales ocho corresponden a declaratoria de no extinción y los restantes a declaratoria de extinción del derecho de dominio privado. Con la culminación de los últimos se afectaron 9 predios, con una superficie de 5.367.2 hectáreas. Es importante resaltar los resultados obtenidos en este programa con relación al área que se incorpora como baldíos reservados y que una vez surtidos los trámites de reglamentación de las mismas, permitirá el acceso a la propiedad aproximadamente a 97 familias (INCORA, 2001a).

Año 2001. En desarrollo de este programa se culminó el proceso de siete expedientes. Como resultado de este trámite se decretó la extinción del dominio de dos predios, con una superficie de 1.969 has, a los otros cinco se les decretó declaratoria de no extinción (INCORA, 2002).

Baldíos Nacionales

La Ley 160 de 1994 menciona que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo podría adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del INCORA (luego INCODER), o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podría intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario Oficial", según el caso. Sin perjuicio de lo dispuesto, el INCORA podría revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

Año 1999. El área legalizada a familias de colonos fue de 330.932 hectáreas, mediante la expedición de 10.082 títulos, a igual número de familias, siendo el tamaño promedio por título otorgado de 34.0 hectáreas. (INCORA, 2000a).

En desarrollo del programa de titulación colectiva a afrodescendientes, se formalizó la propiedad sobre 128.476 hectáreas a 2.576 familias, mediante la expedición de 4 títulos colectivos, a los Consejos Comunitarios de Mayorquín, Raposo, Cajambre, en el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca) y al de Veredas Unidas – Un Bien Común en el municipio de Tumaco (Nariño), otorgándose en promedio 50 hectáreas por familia. Asimismo, durante 1999 se atendieron 47 solicitudes presentadas por la comunidad, que se encuentran en proceso de tramitación para el otorgamiento de los respectivos títulos, sobre aproximadamente 1.2 millones de hectáreas (INCORA, 2000a).

Año 2000. El área legalizada a familias de colonos fue de 327.568.2 hectáreas, mediante la expedición de 11.058 títulos, a igual número de familias, siendo el tamaño promedio por título otorgado de 29.6 hectáreas. Se formalizó la propiedad sobre 958.982,5 hectáreas a 6.841 familias integradas por una población de 37.870 personas, mediante la expedición de treinta títulos colectivos de las comunidades negras del Choco, Cauca, Valle, Nariño y Antioquia, superando ampliamente las metas previstas (INCORA, 2001a).

Año 2001. El área legalizada a familias de colonos fue de 294.702.6 hectáreas, mediante la expedición de 12.350 títulos, a igual número de familias, siendo el tamaño promedio por título otorgado de 23.9 hectáreas. Por otro lado, se culminaron 23 procedimientos de titulación colectiva, que permitieron la expedición de igual número de títulos de propiedad a favor de las comunidades negras del Pacífico colombiano, con una extensión total de 1.442.261 hectáreas, en beneficio a 14.414 familias, que integran una población de 83.572 personas. Esta acción se adelantó en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Valle, Risaralda y Antioquia, superando ampliamente la meta proyectada en área (44%) (INCORA, 2002).

Zonas de Reserva Campesina

Las sociedades de cualquier índole reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrían solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 160 de 1994. Asimismo, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, sería obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los

respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos.

Sin embargo, una vez promulgada la Ley 160 de 1994, el proceso de implementación de ZRC se vio frenado inicialmente por la ausencia de un marco institucional y regulatorio que estipulase los procedimientos y normas a tener en cuenta (Fajardo & Palomino, 2003).

La acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina sería concertada, con el fin de promover y encausar recursos y programas que definieran un propósito común de desarrollo en la región. La acción del Estado se realizaría con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales.

Con lo anterior, el INCORA (luego INCODER) tuvo como objetivo definir y concertar las regiones del país que ameritaran la constitución de Zonas de Reserva Campesina. Asimismo, concertar con los actores locales la delimitación y constitución de las ZRC, abordar las acciones de titulación y recuperación de tierras, extinción del derecho de dominio privado y adquisición de tierras, en las ZRC (INCORA, 1999a).

Año 1999. Se continuó el trabajo en las zonas de reserva campesina de Pato-Balsillas (Caquetá) y Guaviare constituidas el año anterior, en las que se realizaron procesos de capacitación y talleres de concertación con la comunidad. Se conformó la zona del Sur de Bolívar, sobre un área de 29.110 hectáreas, localizada en parte de los municipios de Arenal y Morales. Se avanza así mismo, en la realización de acciones tendientes a la constitución de la Zona de Reserva campesina del Putumayo, sobre aproximadamente 8.000 hectáreas. De otra parte se analiza la viabilidad de propuestas de constitución de nuevas zonas en los departamentos Boyacá, Arauca, Meta y Santander (INCORA, 2000a).

Año 2000. Fue importante la gestión adelantada en la atención de las tres Zonas de Reserva Campesina ya constituidas, así como las acciones realizadas en el cumplimiento de las etapas previas y reglamentarias para la conformación de las zonas de Puerto Asís en el departamento del Putumayo y la de Cabrera en Cundinamarca, las cuales fueron aprobadas por la Junta Directiva al finalizar el año. También se logró iniciar el proceso

previo para la constitución de otras zonas solicitadas por la comunidad, como son la de Guayabero en el Meta; Fortul en Arauca, Bajo Ricaurte en Boyacá y la del Valle del Río Cimitarra que comprende parte del oriente Antioqueño y parte del sur de Bolívar, para las cuales está pendiente la realización de la respectiva audiencia pública (INCORA, 2001a).

Año 2001. Se realizaron 9 eventos de capacitación para todos los funcionarios de la entidad, tendientes a cubrir algunas necesidades propias de la formación técnica y los programas institucionales, entre los aspectos abordados están la actualización en procedimientos agrarios, gestión humana, zonas de reserva campesina, titulación de baldíos, entre otros (INCORA, 2002).

Resguardos Indígenas

La Ley 160 de 1994, reglamentó que el Instituto estudiaría las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevaría a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos. Asimismo, las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo indígena quedarían sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.

Año 1999. Para dar solución a la demanda por tierras de las comunidades indígenas se negociaron 40 predios con una superficie de 3.937.4 hectáreas. La dotación de tierras a estas comunidades se concentró en los departamentos de Huila, Tolima, Guajira, Cesar, Córdoba y Valle del Cauca. Además, se culminó el trámite de negociación de 172 mejoras; esta gestión se adelantó en las Regionales de Choco, Caquetá, Huila, Santander, Guaviare, Antiguo Caldas, Guajira, Cesar y Nariño, resolviendo conflictos entre las comunidades indígenas y los colonos ubicados en su territorialidad. Asimismo, la Junta Directiva aprobó la constitución de 50 resguardos en un área de 369.750 hectáreas en beneficio de 2.744 familias (INCORA, 2000a).

Año 2000. Para dar solución a la demanda por tierras de las comunidades indígenas se realizó la negociación de 15 predios con una superficie de 2.025 hectáreas. En el proceso de saneamiento de los territorios indígenas se adquirieron 94 mejoras. Asimismo, se culminaron 37 procedimientos que permitieron presentar para aprobación de la Junta

Directiva la constitución de 31 resguardos en un área de 169.596.4 hectáreas, superficie que en su gran mayoría (97.4%) corresponde a terrenos baldíos; también se aprobó la ampliación de seis resguardos con una superficie de 15.581 hectáreas. Con esta gestión se beneficiaron 5.995 familias (INCORA, 2001a).

Año 2001. Los recursos permitieron la negociación de 34 predios con una superficie de 4.009.4 hectáreas por valor de \$2.662.8 millones, Durante la vigencia se culminaron 36 procesos, lográndose la aprobación en Junta Directiva de la constitución de 27 resguardos y la ampliación de 9, sobre un área de 51.207 hectáreas, superficie que en su gran mayoría (88.0%) corresponde a terrenos baldíos. Con esta gestión se beneficiaron 4.550 familias, aproximadamente 22.000 personas. Se logró la legalización de 55 predios y mejoras sobre un área total de 6.102 hectáreas, cuyo valor histórico es de \$ 2.769 millones (INCORA, 2002).

6.2.1.2. Informes de Gestión INCODER

Se caracterizaron los Actos de Implementación teniendo como referente la Ley 160 de 1994, la reglamentación de la misma, el Plan de Acción y los Informes de Gestión del INCODER entre 2005 y 2010. La información obtenida a partir de éstos, varió de acuerdo a la disponibilidad e inclusión de los programas que manejó el Instituto para cada año. Entre muchas causas, se pueden destacar las modificaciones institucionales desde la creación del Instituto, hasta el último año del periodo de análisis (2010), lo cual hizo que cambiaran los procesos misionales y los resultados de éstos en los informes anuales; la expedición de la Ley 1152 de 2007, declarada inexecutable hasta el año 2009, lo cual cambió la orientación de algunos programas y proyectos a cargo de la entidad; la prioridad en grupos poblacionales específicos y el desarrollo de programas y proyectos para éstos grupos, entre otros factores.

Año 2005. En el componente de Ordenamiento Social de la Propiedad se establecieron los siguientes proyectos:

Titulación de baldíos a nivel nacional

Durante el 2005 se entregaron títulos a 6.134 familias, sobre una superficie de 132.251,1 hectáreas, siendo el título promedio por familia de 22.9 hectáreas. A las comunidades

negras se les entregaron 14 títulos colectivos sobre una superficie de 361.330 hectáreas, para 7.032 familias (INCODER, 2006).

Adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas a nivel nacional

Para las comunidades indígenas, durante el 2005 se adquirieron 6.375,0 hectáreas las cuales beneficiaron 73 familias (INCODER, 2006).

Saneamiento resguardo unido U´wa en los Dptos. de Boyacá y N. de Santander. Centro Oriente

En el saneamiento del resguardo unido U´WA primó la adquisición de predios, en razón a que los ocupantes en el área del mismo resguardo disponían de títulos de propiedad privada. En consecuencia, se adquirieron 5.129 hectáreas (INCODER, 2006).

Adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca, Decreto 982 de 1999

Se compraron 5 predios de 690. 3 hectáreas para 63 familias (INCODER, 2006).

Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias a nivel nacional.

Acceso de Tierras Subsidio Integral. Durante 2005, se adjudicaron de manera definitiva 3.377 hectáreas beneficiando a 398 familias campesinas y desplazadas.

Acceso de Tierras por DNE. Se adjudicaron 21.158,8 hectáreas, que beneficiaron a 1.607 familias campesinas y desplazadas, con una unidad agrícola familiar promedio de 13,2 has.

Acceso de Tierras por FNA. De las tierras transferidas, no legalizadas por el INCORA en liquidación (FNA), durante el 2005 se legalizaron de manera definitiva 3.153,7 hectáreas, que beneficiaron a 240 familias. En su gran mayoría, son predios de paso que habían sido asignados de manera provisional a familias desplazadas (INCODER, 2006).

Año 2006. En el componente de Ordenamiento Social de la Propiedad se propone propiciar el acceso a tierras rurales con preferencia a grupos organizados, y que estén estructurados alrededor de un proyecto productivo. Su población objetivo son los

campesinos sin tierra, colonos, desplazados, reincorporados a la vida civil y las minorías étnicas (INCODER, 2007).

Al igual que el año anterior, se plantearon los siguientes programas:

- Titulación de baldíos a nivel nacional
- Adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas a nivel nacional.
- Saneamiento resguardo unido U'wa en los Dptos. de Boyacá y N de Santander. Centro Oriente.
- Adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca, Decreto 982 de 1999.
- Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias a nivel nacional (INCODER, 2007).

Bajo ese escenario, se muestran los resultados de los siguientes proyectos:

Administración tierras de la nación

Los recursos asignados para el proyecto se orientaron prioritariamente al cumplimiento de los compromisos asumidos por la entidad en el plan choque y en segundo orden a nuevas titulaciones a colonos y comunidades negras y la culminación de procedimientos agrarios (INCODER, 2007).

Titulación de baldíos de procesos nuevos.

Se programó la titulación de 4.785 baldíos en beneficio de igual número de familias, en un área total de 142.922 hectáreas, de las cuales se ejecutaron 3.070 títulos con un área total de 118.238,9 hectáreas en beneficio de 3.070 familias (INCODER, 2007).

Titulación de baldíos para comunidades negras.

Se logró la expedición de nueve títulos colectivos con un área total de 89.586,2 hectáreas, en beneficio de 2.752 familias (INCODER, 2007).

Extinción del derecho de dominio.

El INCODER adelantó la extinción del derecho de dominio sobre tres predios con una extensión de 99,9 hectáreas y quedaron seis procesos prácticamente culminados (INCODER, 2007).

Adquisición y adjudicación de tierras para comunidades indígenas, campesinos y afrocolombianos.

Para comunidades indígenas se adquirieron 4 predios con un área de 1.500 hectáreas. Con los recursos asignados a comunidades negras se adquirió el predio El Rodeo, en el departamento del Cauca, con 87.5 hectáreas. Los recursos asignados para campesinos se orientaron exclusivamente para atender la demanda de esta población en el departamento del Cauca, para contribuir a la solución del conflicto interétnico que se presenta en esta región del país, adquiriéndose 3 predios (La Paila, La Rivera y Lote Remolino Cutanga), con un área total de 160,5 hectáreas. De otra parte, se suscribieron tres convenios de cooperación, dos con la Gobernación del Cauca, para otorgar subsidio integral a población campesina y para dotar de tierras a las comunidades negras, y un tercero con el municipio de Montelíbano (Córdoba) para la adquisición de predios con destino a las comunidades negras (INCODER, 2007).

Saneamiento del resguardo Unido U'wa. Se adquirieron 13 mejoras con una extensión de 857,1 hectáreas (INCODER, 2007).

Adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca, decreto 982 de 1999. Se adquirieron 14 predios, con un área de 895 hectáreas y se suscribió un convenio con la Gobernación del Cauca (INCODER, 2007).

Constitución y ampliación de resguardos indígenas.

El Consejo Directivo aprobó 20 resguardos, de los cuales 16 son de constitución, con un área total de 10.868 hectáreas que benefician a una población de 905 familias; y cuatro de ampliación, con un área total de 3.109,6 hectáreas que benefician a una población de 429 familias (INCODER, 2007).

Subsidio integral para atención a población desplazada.

Con los recursos asignados para inversión directa se adquirieron 76 predios, con un área total de 12.918,7 hectáreas. De los 76 predios adquiridos, se adjudicaron 48 predios, con un área total de 7.289,6 hectáreas, en beneficio de 661 familias. Los 28 predios restantes, con 5.629,1 hectáreas se encuentran en proceso de adjudicación (INCODER, 2007).

Adjudicación tierras provenientes de la DNE.

En el año 2006 se adjudicaron 58 predios con una superficie de 26.996,8 hectáreas, que benefician a 2.267 familias, de las cuales 340 corresponden a reincorporadas, 586 desplazadas y 1.341 a campesinas (INCODER, 2007).

Año 2007. Los procesos misionales mediante los cuales se da cumplimiento al Ordenamiento Social de la Propiedad son los siguientes:

- Administración de tierras de la Nación
- Subsidio Integral de Tierras
- Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos (INCODER, 2008).

En ese contexto se manejaron los siguientes proyectos:

Titulación de Baldíos a Nivel Nacional.

Para la vigencia 2007 se asignaron recursos destinados principalmente a cumplir las metas del Plan de Acción establecido con la Procuraduría el año anterior y se culminaron 32.720 procedimientos en ese año (INCODER, 2008).

Titulación de Baldíos a Comunidades Afro Colombianas.

En el año 2007 se expidieron 4 títulos de adjudicación de baldíos a comunidades negras con un área total de 32.934,1 hectáreas en beneficio de 595 familias, en los departamentos de Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca (INCODER, 2008).

Adquisición y Adjudicación de Tierras a Comunidades Indígenas, Campesinas y Afro colombianas a Nivel Nacional.

Con los recursos asignados para comunidades indígenas se adquirieron y adjudicaron 2 predios, El Edén en el departamento de La Guajira, con un área total de 383,1 hectáreas, y La Cabaña en el departamento de Nariño, con un área total de 16,9 hectáreas. En el caso de los campesinos, se adquirieron diez (10) predios con un área total de 2.281,3 hectáreas; de los cuales se adjudicaron 8 con un área total de 2.069,7 hectáreas en beneficio de 274 familias. Para comunidades afrocolombianas, se adjudicaron 200,3 hectáreas en beneficio de 35 familias (INCODER, 2008).

Saneamiento resguardo Unido U'wa en los Departamentos de Boyacá y Norte de Santander.

Se hizo la adquisición de 15 mejoras con un área de 3.698,9 hectáreas y 76 predios con un área de 3.592,5 hectáreas (INCODER, 2008).

Saneamiento de Resguardos Indígenas Nivel Nacional.

Con los recursos disponibles, se hizo la adquisición de 104 mejoras con un área de 2.696,3 hectáreas (INCODER, 2008).

Adquisición Comunidades Indígenas del Cauca Decreto 982 de 1999.

Se adquirieron treinta y cinco (35) predios, con un área total de 1.131,8 hectáreas (INCODER, 2008).

Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias Nivel Nacional - Población Desplazada.

Se adquirieron 56 predios en un área de 12.310,0 hectáreas. De los 56 predios adquiridos en el año 2007 se adjudicaron 53, englobados en 51 predios, con un área total de 11.686,3 hectáreas en beneficio de 1.184 familias desplazadas (INCODER, 2008).

Constitución y ampliación de resguardos indígenas.

Se constituyeron 5 resguardos y se ampliaron 4 para la vigencia 2007 (INCODER, 2008).

Adjudicación tierras provenientes de la DNE.

Se adjudicaron en total 18 predios extinguidos en una superficie de 11.064,2 hectáreas en beneficio de 800 familias; de estas, 143 correspondieron a familias reincorporadas

con 939,5 hectáreas, 391 a familias campesinas con 5.775,9 hectáreas, y 266 a familias desplazadas con 4.348,8 hectáreas (INCODER, 2008).

Extinción de derecho de dominio.

En estudio realizado al trámite de extinción del dominio al predio El Retiro, con un área aproximada de 4.000,0 hectáreas, se ha causado agravio injustificado al propietario del predio quien ha visto frustradas sus intenciones de negociarlos, toda vez que la anotación del proceso en el folio de matrícula inmobiliaria, en la práctica limita la posibilidad de comercializarlo. Este proceso fue culminado mediante Resolución 1661 del 22 de junio de 2007, por la cual se declara extinguido el derecho de dominio a favor de la Nación (INCODER, 2008).

Año 2008. Los procesos misionales contemplados para ese año se conformaron de la siguiente manera:

Otorgamiento de subsidios mediante el mecanismo de convocatorias.

- Convocatorias Proyectos Productivos

Se presentaron 1254 proyectos en los cuales 16009 familias solicitaron un subsidio de 525106 millones de pesos, para adquirir 179728 hectáreas y desarrollar los proyectos productivos respectivos. De acuerdo a lo establecido en los términos de referencia que regían este proceso, se llevaron a cabo las etapas de verificación de requisitos mínimos, evaluación, calificación y verificación en campo. Como resultado, 134 proyectos resultaron viables, que benefician a 768 familias que solicitaron un subsidio de 22024 millones para adquirir 7221 hectáreas y desarrollar proyectos productivos. De forma específica, resultaron viables los proyectos para 412 familias campesinas (3814 hectáreas), 312 familias desplazadas (3039 hectáreas), campesinos y desplazados: 44 familias con 368 hectáreas (INCODER, 2009a).

Para la Convocatoria Pública de Tierras del segundo semestre de 2008 que se abrió únicamente para población en condiciones de desplazamiento, se presentaron 402 proyectos, en los cuales 5534 familias solicitaron un subsidio de 154877 millones para la adquisición de 56637 hectáreas y el desarrollo de los proyectos productivos correspondientes. De acuerdo a los términos de referencia, 68 proyectos en 18

departamentos resultaron elegibles para recibir el subsidio. Estas iniciativas fueron en beneficio de 565 familias que adquirirían 4494 hectáreas para desarrollar los proyectos productivos. Sin embargo, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, 357 familias se consideran elegibles mientras que las 208 restantes constituyen el grupo de proyectos elegibles en lista de espera (INCODER, 2009a).

- Convocatorias riego

Se aprobaron 13 proyectos que benefician a 1963 familias con una cobertura de 3729 hectáreas por un valor total de \$13002.7 millones (INCODER, 2009a).

Desarrollo de Proyectos Estratégicos

- Análisis, diseño y Construcción de Distritos de Riego y Drenaje a Nivel Nacional. Se destacan los distritos de riego Proyecto Ranchería y Triángulo del Tolima.
- Administración, conservación y operación de Distritos de Riego y Drenaje a Nivel Nacional. Apropiación presupuestal: \$5065.6 millones.
- Titulación de baldíos productivos. En la vigencia 2008 se presentaron 49096 solicitudes de títulos sobre terrenos baldíos de los cuales se culminaron 41270. De éstos, fueron realmente adjudicados por cumplir la totalidad de los requisitos 9962 con una extensión de 222887 hectáreas (INCODER, 2009a).

Constitución de Zonas de Reserva Campesina y de Desarrollo Empresarial

En lo corrido del año no se obtuvo el direccionamiento de política ni la correspondiente reglamentación (decreto) por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que permita el cumplimiento de las metas (INCODER, 2009a).

Año 2009. Los procesos misionales se clasificaron en Subgerencia de tierras rurales, Subgerencia de gestión y desarrollo productivo, Subgerencia de promoción, seguimiento y asuntos étnicos, Subgerencia de adecuación de tierras, entre otras (INCODER, 2010b).

Subgerencia de tierras rurales.

La subgerencia de tierras rurales se encarga de los procesos de titulación de baldíos, ordenamiento productivo y procesos agrarios.

- Titulación de baldíos

Se culminaron 33.420 procedimientos y de éstos, 19.455 correspondieron a resoluciones de adjudicación (INCODER, 2010b).

- Ordenamiento productivo

En este componente se trabajaron el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia –RUPTA, la determinación de la Unidad Agrícola Familiar, y el Fondo Nacional Agrario. En este último se estableció continuar con el trabajo adelantado con los departamentos de la Costa Atlántica y Antioquia, que comprenden el 74,33 % del total de los predios de campesinos a adjudicar y avanzar, de acuerdo a las posibilidades de los recursos financieros, en el resto del país. Se reportó al Sistema de Información Misional – SIM un total en el país de 11.362,4 hectáreas en beneficio de 883 familias (INCODER, 2010b).

- Procesos Agrarios

En 2009 se remitieron 554 procesos a las direcciones territoriales quedando en la dirección técnica de procesos agrarios -nivel central 361 procesos, incluidos los procesos de casos emblemáticos, para un total de 915 procesos correspondientes a extinción del derecho de dominio, restitución de baldíos indebidamente ocupados y clarificación y deslinde de la propiedad (INCODER, 2010b).

Subgerencia de gestión y desarrollo productivo

Esta Subgerencia se encarga del proceso de Otorgamiento de Subsidios y Desarrollo Productivo. Su propósito está relacionado con la adjudicación de subsidio integral para compra de tierras y apoyo financiero a proyectos productivos de acuicultura, asesorar y hacer seguimiento de subsidios a proyectos productivos (INCODER, 2010b). Durante el año 2009 se adelantaron las siguientes convocatorias públicas:

Subsidio Integral de Tierras Población Campesina

De 2.204 proyectos presentados, fueron calificados como viables y viables condicionados 86 que representan 768 familias beneficiadas para adquirir 5.010 hectáreas y un subsidio de \$20.322,2 millones (INCODER, 2010b).

Subsidio Integral de Tierras Población en Situación de Desplazamiento

De 1.482 proyectos presentados, fueron calificados como viables y viables condicionados 128 que representan a 702 familias beneficiadas para adquirir 5.346 hectáreas y un subsidio total de \$20.555,8 millones (INCODER, 2010b).

Subgerencia de promoción, seguimiento y asuntos étnicos

Esta Subgerencia es la encargada a través de sus dos direcciones técnicas de los procesos de Otorgamiento de Subsidio, el cual consiste en promover, divulgar y realizar el seguimiento de la convocatoria pública de los programas de subsidio, y el Proceso Gestión de Asuntos Étnicos, encargado de apoyar en temas técnicos y logísticos en relación a la concertación del plan de atención a las comunidades indígenas y negras (INCODER, 2010b).

La Gestión de Asuntos Étnicos, es un proceso reasumido por el INCODER a partir de la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007 “estatuto de desarrollo rural”; conforme a lo dispuesto en el Decreto 3759 de septiembre 30 de 2009; y en cumplimiento de la Ley 160 de 1994 y demás normas reglamentarias (INCODER, 2010b).

Adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas y Afro colombianas a nivel nacional. En la vigencia 2009, para comunidades afrocolombianas se adquirió el predio denominado Punta Soldado con un área de 173 hectáreas, ubicado en el municipio de Buenaventura departamento de Valle del Cauca, cuyo propósito es la constitución del Consejo Comunitario del mismo nombre. Para las comunidades indígenas, se avanzó en la adquisición del predio La Esmeralda de 81.45 hectáreas (INCODER, 2010b).

Saneamiento de resguardos indígenas. Se constituyeron 9 resguardos, en extensión total de 16320,096 hectáreas, en beneficio de 1780 familias integradas por 7434 personas, en los departamentos de Cauca, Putumayo, Guaviare Antioquia y Nariño. Igualmente, se adquirieron 5 predios para la comunidad Guambiana en el municipio de Morales, un total de 105,5 hectáreas por valor de \$1426.0 millones (INCODER, 2010b).

Subgerencia de Adecuación de Tierras

En este proceso se ejecutaron los proyectos concernientes al Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje (Fonat) y la Administración, conservación y operación de distritos de riego y drenaje a nivel nacional (INCODER, 2010b).

Año 2010. Los procesos misionales para ese año se clasificaron en su orden, en Otorgamiento de Subsidios, Tierras Rurales, Adecuación de Tierras, y Promoción y Asuntos Étnicos (INCODER, 2011).

Otorgamiento de subsidios

Tuvo como objetivo facilitar a los hombres y mujeres campesinos y a los trabajadores agrarios cuyos ingresos se deriven de la actividad agropecuaria, pesquera y/o forestal y que carezcan de tierra propia o tuvieren la condición de minifundistas, el acceso a la tierra como condición básica para desarrollar actividades productivas y competitivas articuladas a los procesos de desarrollo regionales, con el fin de permitir la generación de una base económica sostenible, mejorando sus ingresos y calidad de vida (INCODER, 2011).

- Convocatoria SIT 01-2010. Subsidio Integral de Tierras para población desplazada

A esta convocatoria se presentaron 1.811 proyectos, para beneficiar a 15.122 familias, adquirir 179.821 hectáreas, en 29 Departamentos. El monto de los recursos solicitados a través de estos proyectos fue \$397.745,7 millones. De éstos, cumplieron los requisitos exigidos 164 proyectos, los cuales beneficiarían a 442 familias, con un área de 3.149 hectáreas y un valor total de subsidio de \$13.715,6. Estos proyectos, se adjudicarían en el año 2011, de acuerdo con el cronograma del proceso (INCODER, 2011).

- Convocatoria para apoyo a proyectos de Fomento a la Acuicultura

En esta convocatoria se presentaron 505 proyectos, para beneficiar 7.117 familias, con un subsidio solicitado por valor de \$38.561,9 millones. El resultado final, fue de 57 proyectos beneficiarios del subsidio, los cuales alcanzan un monto de \$4.406,9 millones, con el fin de favorecer a 810 familias en 18 departamentos (INCODER, 2011).

Tierras Rurales

Titulación de baldíos

Accedieron a títulos 11.378 familias campesinas, quienes formalizaron 296.835,8 hectáreas, y se estableció la tenencia de la tierra a 289 entidades de Derecho Público, para el desarrollo de proyectos de interés común. Asimismo, se adelantaron 224 revocatorias directas (INCODER, 2011).

Procesos agrarios

Se culminaron 119 procesos agrarios para 2010, de éstos 5 fueron por deslinde, 27 por clarificación, 35 por extinción de derecho de dominio y 52 por concepto de recuperación (INCODER, 2011).

Ordenamiento Productivo

Legalización de predios Aptos del Fondo Nacional Agrario. Se adelantó la legalización de 1.403 parcelas, con un área de 15.176 hectáreas.

Legalización y transferencia de predios No Aptos del Fondo Nacional Agrario. Se inició el proceso de validación de información de predios no aptos que hacen parte del Fondo Nacional Agrario, a través de la revisión de las bases y documentación recibida de la UNAT liquidada y la verificación de las transferencias realizadas directamente en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en 47 municipios.

Igualmente, se iniciaron los procesos de reactivación de cinco Zonas de Reserva Campesina constituidas en el marco de la Ley 160 de 1994 (una de ellas ubicada en Cabrera, Cundinamarca), quedando pendiente la Zona del Valle del Rio Cimitarra sujeto al trámite de levantamiento de la medida de suspensión impuesta (INCODER, 2011).

Adecuación de Tierras

Se enfocó en los programas de Análisis, Diseño y Construcción de distritos de riego y drenaje (FONAT), y la Administración, operación y conservación de distritos de riego y drenaje (INCODER, 2011).

Promoción y Asuntos Étnicos

El proceso tiene por objeto dotar de tierras a las comunidades indígenas y negras para su adecuado asentamiento y desarrollo, con la finalidad de preservar sus usos y

costumbres, prácticas tradicionales de producción y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, mediante la realización de estudios orientados a establecer mecanismos para la protección de su identidad cultural y de sus derechos, fomentando su desarrollo económico y social y contribuyendo en la generación de condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (INCODER, 2011).

Legalización de tierras a comunidades de tierras a comunidades indígenas. Para 2010, se legalizaron 20 resguardos indígenas. De éstos, 15 procesos fueron de constitución y 5 de ampliación de resguardos indígenas.

Adquisición de predios a comunidades indígenas y negras. Se hizo la adquisición de nueve predios con un área aproximada de 728,89 Hectáreas para comunidades indígenas, y para comunidades negras, se adquirieron dos predios para 28 familias beneficiadas, con una extensión de 372.8 hectáreas (INCODER, 2011).

Adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca (Decreto No. 982/99). Se beneficiaron 5 Comunidades indígenas con 882.7 hectáreas adquiridas para resguardos.

Saneamiento de resguardos indígenas nivel nacional. Se adquirieron 14 mejoras para resguardos indígenas (INCODER, 2011).

Saneamiento Resguardo Unido U'WA. Se hizo la adquisición de 31 predios con una extensión de 1392.81 hectáreas.

Titulación Colectiva a Comunidades Negras. Durante la vigencia 2010, el INCODER ha efectuado la titulación colectiva a 3 consejos comunitarios, en una extensión aproximada de 13.135,79 Hectáreas y en beneficio de 483 familias (INCODER, 2011).

6.2.1.3. Actos de Implementación consolidados en el periodo de análisis (1994-2010)

Si bien los informes de gestión constituyen una herramienta útil para caracterizar los actos de implementación del INCORA y el INCODER con una periodicidad anual, se tuvo en cuenta además, los datos provenientes de artículos de investigación y de informes consolidados, los cuales permitieron obtener los Actos de Implementación para el periodo de análisis (1994-2010).

De forma inicial, una vez entró en vigencia la Ley 160 de 1994, entre 1995 y 1999 ingresaron al Fondo Nacional Agrario (administrado por el INCORA) para redistribución de tierras un total de 287.655 hectáreas, de las cuales 286.118 correspondieron a

compra mientras que 1.537 hectáreas ingresaron por expropiación. Lo anterior benefició a un número aproximado de 19.397 familias (Balcázar et al., 2001). En el mismo periodo, se titularon 3.861.503 hectáreas de baldíos a 67.796 familias y se destinaron 2.863.971 hectáreas para constitución de resguardos indígenas lo cual benefició a 15.724 familias (Balcázar et al., 2001). Asimismo, entre 1995 y 2002, el número de familias beneficiadas por legalización de predios adquiridos por Fondo Nacional Agrario y por negociación voluntaria ascendió a 22.418, a las cuales se les adjudicaron 316.366 hectáreas (Ramírez, 2003).

Entre 1995 y 2004, el INCORA (luego INCODER) hizo adquisición de 340.124 hectáreas (1.796 predios), expropió 1.537 (no cambió según lo reportado para 1995-1999), y utilizó el mecanismo de extinción de dominio para 115 predios equivalente a 162.750 hectáreas. En el mismo periodo, se adjudicaron 334.527 hectáreas en beneficio de 24.162 familias, se titularon 8.238.154 hectáreas de baldíos para 146.650 familias y se constituyeron y ampliaron resguardos indígenas con 3.358.249 hectáreas para 23.921 familias (Benítez, 2005).

Entre los años 2002 y 2008, se beneficiaron por concepto de adjudicación de tierras por compra directa a 4.888 familias con 48.069 hectáreas: 7.718 hectáreas correspondieron a 955 familias campesinas, 40.102 hectáreas para 3.887 familias desplazadas y 249 hectáreas destinadas a 46 familias afrodescendientes. Por otro lado, entre 2004 y 2012, se expidieron 4.805 resoluciones de adjudicación del Fondo Nacional Agrario que abarcaron una extensión de 50.154 hectáreas en beneficio de 4.430 familias campesinas, 276 desplazadas y 99 Entidades de Derecho Público (INCODER, 2013).

En cuanto a la adjudicación de predios extinguidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes-DNE provenientes de extinción por enriquecimiento ilícito, entre los años 2000 y 2009 se adjudicaron 36.728 hectáreas para 2.888 familias, de las cuales el 61% correspondió a familias campesinas y el 39% restante a desplazados, reincorporados y profesionales (INCODER, 2013).

En el programa de titulación de baldíos, en el período 1990-1999, el INCORA tituló 4'136.184 hectáreas en favor de 78.002 familias campesinas, mientras que, entre 2000 y 2009, el INCORA, y luego el INCODER, expidieron 59.246 resoluciones para la titulación de 1'816.653 hectáreas, lo cual constituyó un número considerablemente inferior con respecto a lo reportado para el decenio anterior (INCODER, 2013).

Asimismo, entre 1996 y 2012 se realizó la titulación colectiva de 5.396.609 de hectáreas para beneficiar a 71.157 familias de comunidades negras (INCODER, 2013). No obstante, las cifras reportadas por el PNUD (tomadas del INCODER), fueron comparativamente inferiores, especialmente en términos del número de familias beneficiarias (5.215.977 hectáreas para 63440 familias beneficiarias) (PNUD, 2011a).

Por otro lado, la constitución y ampliación de resguardos indígenas en el periodo comprendido entre 2000 y 2009 disminuyó de forma considerable con respecto a lo reportado en años anteriores con 1.898.577 hectáreas para 24.685 familias indígenas (INCODER, 2013).

En el tema de Zonas de Reserva Campesina, el gobierno nacional anunció la reactivación e impulso de la política de constitución de zonas de reserva campesina en el año 2010. Como resultado de ese encuentro, se levantó la suspensión de la resolución de constitución de la Zona de Reserva del Valle del río Cimitarra y se iniciaron los trámites para la constitución de nuevas zonas (INCODER, 2013).

6.2.2. Análisis de los Actos de Implementación

- **Actos intermedios y finales**

Knoepfel et al., (2008), consideran que ciertos actos de implementación no son destinados directamente a los grupos objetivo, debido a que pueden ser internos a la administración, o a que son requeridos para que haya una concreción posterior durante la fase operativa en la implementación de la política pública. Así, los actos intermedios son importantes para el entendimiento de la naturaleza de los actos finales de implementación.

En el caso de la Política Pública de Reforma Agraria, se identificaron los actos intermedios teniendo en cuenta el procedimiento previsto por la Ley 160 de 1994 y la reglamentación de la misma, en cada uno de los actos finales de implementación.

Negociación Voluntaria

Procedimiento. Los propietarios de predios y demás agentes del mercado de tierras interesados en la enajenación voluntaria de los inmuebles correspondientes a los campesinos o al Instituto, tramitarían ante las Gerencias Regionales del INCORA

(posteriormente Direcciones Territoriales del INCODER), su inscripción previa en el registro regional de predios.

Los propietarios solicitarían al Instituto la práctica de una visita y estudio técnico de los predios respectivos, en la cual podrían participar los campesinos interesados en la negociación, para establecer su aptitud agrológica y demás requisitos señalados en el reglamento y la ley. Asimismo, los propietarios aportarían los documentos actualizados que acrediten plena propiedad, los planos de identificación predial, y el avalúo comercial correspondiente, además del procedimiento que expidiera el Gerente General del INCORA (Decreto 1032, 1995).

Cuando se tratara de campesinos inscritos en el registro regional de aspirantes interesados en la adquisición de un predio determinado, que no estuviera inscrito en el registro inmobiliario regional del INCORA (INCODER), éstos informarían al Instituto sobre sus características generales y posibles condiciones de negociación. En este evento, el INCORA procedería a dar aviso al propietario respectivo para que este manifestara, si estaba interesado en la enajenación voluntaria del inmueble rural correspondiente.

Una vez inscrito el inmueble y verificada la condición de sujetos de reforma agraria de los campesinos interesados, el INCORA (INCODER) dispondría la celebración de la reunión de concertación para efectos de analizar las propuestas de venta y compra de predios y las condiciones de negociación. Para el perfeccionamiento de la negociación voluntaria de predios rurales, se exigiría previamente la expedición de la certificación por parte del Instituto sobre la existencia de disponibilidad presupuestal para el giro del monto del subsidio de tierras y la aprobación del crédito complementario para la adquisición de tierras (Decreto 1032, 1995).

Reuniones de concertación. La Ley 160 de 1994, estipuló que se realizarían reuniones de concertación donde participarían los campesinos interesados en acceder a la propiedad rural y los propietarios de los predios ofertados. De estas reuniones, se dejaría constancia mediante actas que podrían ser consideradas como ofertas de venta por parte de los propietarios, así como interés de compra por parte de la población campesina. Si había un acuerdo entre las partes interesadas, se procedería a formalizar la negociación mediante la suscripción de los documentos previstos para la compraventa de inmuebles rurales. En caso contrario, el INCORA (INCODER), evaluaría la necesidad y conveniencia de la adquisición y procedería a negociar el predio en caso de considerarlo necesario.

Forma de pago. Los propietarios de los predios que adquirieran los campesinos mediante modalidad de adquisición de tierras por negociación voluntaria, recibirían el 50% del valor del predio en bonos agrarios, y el 50% restante en dinero efectivo.

Otorgamiento del subsidio. Los hombres y mujeres campesinos inscritos en el registro regional de aspirantes, o quienes conforme a la ley o los reglamentos tuvieran condición de sujetos de reforma agraria, aspirarían al otorgamiento del subsidio para la compra de tierras a cargo del INCORA (INCODER), mediante los procedimientos de postulación, selección, inscripción en el registro regional de aspirantes, certificación y pago del subsidio, al vendedor del predio para fines de reforma agraria (Decreto 1031, 1995).

Crédito complementario. Asimismo, los beneficiarios tendrían derecho al crédito agropecuario requerido para complementar el pago del valor de la Unidad Agrícola Familiar, equivalente como máximo al treinta por ciento (30%) del precio de la misma unidad seleccionada y podría ser adicionado con los gastos administrativos, notariales y de registro de la nueva propiedad, cuando el beneficiario lo requiriera (Decreto 1031, 1995).

Adquisición Directa

Reunión de elementos para la negociación. El Instituto efectuaría las diligencias indispensables para determinar la aptitud agropecuaria de los predios rurales propuestos u ofrecidos en venta, dispondría la entrega por parte de los interesados de los planos que permitan la identificación predial y ordenaría su avalúo. Asimismo, para adelantar los programas de adquisición de predios y mejoras, el Instituto practicaría los estudios y visitas, solicitaría los planos, con su correspondiente relleno predial, contrataría los avalúos y llevaría a cabo las demás diligencias necesarias para la selección y aptitud para fines de reforma agraria de los inmuebles rurales (Decreto 2666, 1994).

Visita del Predio. Para la práctica de la visita técnica del predio que se pretenda adquirir, los funcionarios presentarán al propietario del predio, o a cualquier persona que se encuentre en él, una comunicación escrita que los identifique plenamente y en la cual se exprese el objeto de la diligencia. Los dueños de los predios, poseedores, tenedores, sus representantes, socios, intermediarios, empleados o cualquier persona que se halle en el predio, prestarán su colaboración para la práctica de las actuaciones que el INCORA requiera, y si se opusieren o las obstaculizaren, el Instituto podrá solicitar el concurso de la fuerza pública (Decreto 2666, 1994).

Ofertas de Compra. Reunidos los elementos jurídicos y técnicos necesarios para definir las condiciones de adquisición de un predio, el INCORA formularía por escrito oferta de compra a su propietario, la cual podría abarcar, la totalidad del inmueble o una parte del mismo (Decreto 2666, 1994). El INCORA (INCODER) formularía ofertas de compra a los propietarios de los predios, mediante la expedición de un oficio que sería entregado personalmente, o sería enviado por correo certificado a la dirección registrada en el expediente o en el directorio telefónico. La oferta de compra debería inscribirse en la oficina de registro de instrumentos públicos dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se hubiera efectuado la comunicación (Ley 160, 1994, Artículo 32). Dentro de los diez (10) días siguientes a partir de la fecha en que quede perfeccionada la comunicación, el propietario deberá contestar la oferta de compra indicando si la acepta, la rechaza o propone alternativas de negociación (Decreto 2666, 1994). Si hubiere acuerdo respecto de la oferta de compra, se celebraría un contrato de promesa de compraventa que debería perfeccionarse mediante escritura pública (Ley 160, 1994, Artículo 32).

Forma de pago. Los propietarios de los predios que adquirieran los campesinos mediante modalidad de adquisición de tierras por intervención directa del INCORA (INCODER), recibirían el 60% del valor del predio en bonos agrarios, y el 40% restante en dinero efectivo.

Expropiación

Se entenderá que el propietario rechaza la oferta de compra y renuncia a la negociación directa cuando no manifieste su aceptación expresa dentro del término previsto para contestarla; o condicione su aceptación, a menos que el Instituto considere atendible la contrapropuesta de negociación u observaciones; o no suscriba el contrato de promesa de compraventa o la escritura pública, dentro de los plazos señalados (Decreto 2666, 1994).

En caso de no llegar a un acuerdo en la negociación del predio, el Gerente General del Instituto, mediante resolución motivada, ordenaría adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él. Ejecutoriada la resolución de expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes el Instituto presentaría la demanda correspondiente ante el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el territorio donde se

encuentre el inmueble. De la demanda se daría traslado al demandado por diez (10) días para que proponga los incidentes de excepción previa e impugnación (Ley 160, 1994).

Si el demandado decide allanarse a la expropiación dentro del término del traslado de la demanda, podría solicitar al tribunal que se le autorice hacer uso del derecho de exclusión. En tal caso el tribunal reconocería al solicitante el derecho de exclusión sobre la porción del predio indicado en la demanda y dictaría de plano sentencia, en la que decretaría la expropiación del resto del inmueble (Ley 160, 1994).

En caso contrario, el demandado podrá oponerse a la expropiación e impugnar la legalidad, invocando contra la resolución que la decretó la acción de nulidad establecida por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo²³².

El proyecto de sentencia que decida la impugnación se registraría dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispongan las partes para alegar. Registrado el proyecto de sentencia, el tribunal dispondría de veinte (20) días para decidir sobre la legalidad del acto impugnado y dictaría sentencia.

En caso de que la impugnación sea decidida favorablemente al impugnante, el tribunal dictaría sentencia en la que declarararía la nulidad del acto administrativo expropiatorio, se abstendría de decidir sobre la expropiación y ordenaría la devolución y desglose de todos los documentos del Instituto (Ley 160, 1994).

En caso contrario, la sentencia que ordene la expropiación, una vez en firme, producirá efectos erga omnes²³³ y el Tribunal ordenaría su protocolización en una notaría y su inscripción en el competente registro. En la sentencia que resuelva el incidente de impugnación desfavorablemente a las pretensiones del impugnante, invocadas contra la legalidad del acto administrativo expropiatorio, se ordenaría la entrega anticipada del inmueble al Instituto (Ley 160, 1994).

Si el tribunal negare la expropiación, o el Consejo de Estado revocare la sentencia que la decretó, se ordenaría poner de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, si esto fuere posible, cuando se hubiere efectuado entrega anticipada de los

²³² Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, la nulidad de los actos administrativos. Esta acción se denomina de nulidad y procederá no solo cuando dichos actos infrinjan las normas a las que debían estar sujetos, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera.

²³³ Frente a todos.

mismos, y condenaría al Instituto a pagar todos los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega, descontando el valor de las mejoras necesarias introducidas con posterioridad (Ley 160, 1994).

Forma de pago. El monto de la indemnización en los procesos de expropiación se pagaría en su totalidad mediante bonos agrarios.

Extinción Derecho de Dominio

En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción del dominio, además de las disposiciones consideradas necesarias, se incluirían las siguientes:

La resolución que inicie el procedimiento sería inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente. Los términos probatorios no podrían exceder de treinta (30) días. La resolución sobre extinción del dominio debería dictarse dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del término probatorio.

Contra la resolución que declare que se ha extinguido el derecho de dominio privado solo procedería el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio se practicaría una inspección ocular al predio intervenido por el Instituto.

Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarían con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarían de conformidad con el reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva; las no aptas, serían transferidas al municipio donde se encuentran ubicadas o a otras entidades del Estado que deban cumplir en ellas actividades específicas señaladas en normas vigentes.

Los inmuebles rurales que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política²³⁴ sean objeto de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, revertirían al dominio de la Nación, serían administrados por el INCORA (INCODER) y podrían

²³⁴ Artículo 34. (...) por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

adjudicarse a los campesinos de escasos recursos de la región donde se encuentren ubicados, según las modalidades determinadas por la Junta Directiva del Instituto.

Titulación de Baldíos a Colonos

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del INCORA (INCODER), o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado solo existe una mera expectativa. La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Se adjudicarían baldíos por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria explotadas conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas.

La persona que solicite la adjudicación de un baldío, debería demostrar explotación económica en al menos, las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA (INCODER) en la inspección ocular. Asimismo, no podría ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto fuera superior a mil salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para algunas empresas especializadas del sector agropecuario.

No se podrían efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional. Además, el INCORA (INCODER) adelantaría por medio de funcionarios de su dependencia los procedimientos administrativos de adjudicación de las tierras baldías de la Nación, cuando se ejerciera directamente esta función.

Resguardos Indígenas

El INCORA (INCODER) constituiría o ampliaría resguardos de tierras y procedería al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecieran a la respectiva parcialidad.

El trámite se iniciaría de oficio por el INCORA (INCODER), o a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública, de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena.

Recibida la solicitud por el Instituto o cuando se tenga conocimiento de la necesidad de legalizar el territorio que ocupa una comunidad indígena, se conformaría un expediente con las diligencias administrativas correspondientes y las comunicaciones relacionadas con la solicitud (Decreto 2164, 1995).

Una vez abierto el expediente, el INCORA incluiría dentro de sus proyectos de programación anual, la visita y los estudios necesarios. De la diligencia de visita se levantará un acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la Comunidad indígena y las demás personas que intervinieren en ella, con los siguientes datos:

- a) Ubicación del terreno;
- b) Extensión aproximada;
- c) Linderos generales;
- d) Número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen;
- e) Número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan, la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación (Decreto 2164, 1995).

Con base en la actuación anterior, el Instituto elaboraría dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su culminación, el estudio de la solicitud.

Una vez concluido el estudio y en todos los casos, el expediente que contenga el trámite administrativo tendiente a constituir un resguardo indígena, se remitiría al Ministerio del Interior para que emita concepto previo sobre la constitución dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la solicitud del INCORA (INCODER). Transcurrido este término, si no hubiere pronunciamiento expreso, se entendería que el concepto es favorable y el Ministerio del Interior procedería a devolver el expediente al Instituto.

Culminado el trámite anterior, dentro de los treinta (30) días siguientes, la Junta Directiva del Instituto expediría la resolución que constituya, reestructure o amplíe el resguardo indígena en favor de la comunidad respectiva (Decreto 2164, 1995).

Zonas de Reserva Campesina

Las ZRC podrían constituirse en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requirieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de los predios rurales (Decreto 1777, 1996).

El trámite para la selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina por parte de la Junta Directiva del INCORA, se iniciaría por el Instituto, de oficio o a solicitud de cualquiera de las siguientes entidades, organizaciones o autoridades:

Las organizaciones representativas de los intereses de los colonos o campesinos.

Las entidades oficiales que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y el Sistema Nacional Ambiental.

Los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales de la respectiva región.

Los comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria y los consejos municipales de desarrollo rural (Acuerdo 024, 1996).

El proceso de selección de las zonas de reserva campesina, así como la formulación de los planes de desarrollo sostenible, se adelantarían con sujeción a los principios orientadores de las actuaciones administrativas y serían concertados con las autoridades, organismos y entidades correspondientes y con las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región.

Asimismo, el INCORA convocaría a los consejos municipales de desarrollo Rural, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, con el objeto de preparar el plan de desarrollo sostenible, definir y concertar las acciones a emprenderse y se fijaría la fecha para la realización de una audiencia pública.

Esta audiencia, se celebraría dentro de la respectiva área geográfica señalada, con el fin de explicar a la comunidad las ventajas de la reserva campesina, discutir las objeciones y recomendaciones que se formulen respecto de la propuesta de selección y el plan de desarrollo sostenible y concertar las actividades, programas e inversiones a realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos.

Los acuerdos, observaciones, recomendaciones y planes de acción a seguir con relación al plan de desarrollo sostenible y la constitución de la zona de reserva campesina, se

harían constar en un acta suscrita por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones del Estado que hubieren participado en la audiencia pública. Todas las actuaciones y diligencias encaminadas a la presentación de una propuesta de constitución de una zona de reserva campesina podrían adelantarse de manera simultánea por las autoridades, entidades y organizaciones comprometidas en el proceso (Acuerdo 024, 1996).

La resolución a proferir por la Junta Directiva del INCORA (Consejo Directivo del INCODER), seleccionando y delimitando la zona de reserva campesina en un área geográfica determinada, tendría en cuenta el plan de desarrollo sostenible, además de los siguientes aspectos:

1. La exposición razonada de motivos para su establecimiento y los compromisos acordados en la audiencia pública.
2. La delimitación y descripción geográfica del área respectiva.
3. Las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona.
4. Los principales conflictos sociales y económicos que la caracterizan.
5. Los programas de reforma social agraria que deban adelantarse.
6. Los programas de desarrollo rural que realizarán otras entidades u organismos.
7. El estado de la tenencia de la tierra, su ocupación y aprovechamiento, así como las medidas que deban adoptarse para asegurar la realización de los principios y objetivos contenidos en el presente acuerdo, la Ley y el reglamento.
8. Las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares y el número de éstas que podrá tenerse en propiedad por cualquier persona, cuando se trate de la afectación del dominio particular.
9. Los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.
10. Los criterios que deberán tenerse en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio, según el concepto de la respectiva corporación autónoma regional.
11. La determinación precisa de las áreas que por sus características especiales no puedan ser objeto de ocupación y explotación.
12. Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible (Acuerdo 024, 1996).

- **Perímetro de los Actos de Implementación finales (= existencia)**

Para el presente criterio de análisis, se tuvieron en cuenta los Planes de Acción caracterizados y su concordancia con los Actos de Implementación identificados a partir de los Informes de Gestión INCORA-INCODER anuales y de los informes consolidados en el periodo de análisis (1994-2010).

Negociación Voluntaria, Adquisición Directa

En el caso de negociación voluntaria, los campesinos y propietarios de la tierra se reunirían y acordarían de mutuo acuerdo y con el visto bueno del INCORA, la voluntad de vender el predio, o en otro caso, los propietarios podrían registrarlos en las oficinas del Instituto para ser adjudicados. En caso de no haber acuerdo de negociación, el INCORA estaría facultado para hacer la adquisición directa de los predios para fines de reforma agraria.

El Plan Cuatrienal del INCORA 1999-2002, proyectó dar solución a 143.000 familias demandantes de tierras, para acceder a la propiedad de 4.2 millones de hectáreas aproximadamente mediante una redistribución de tierras, a través de la negociación entre beneficiarios y propietarios. Sin embargo, de conformidad a las directrices del Gobierno Nacional sobre restricción del gasto público, así como la inversión definida en el Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la paz" se contempló que para el componente de Reforma Agraria, los recursos permitirían atender a 66.000 familias, (46%) de lo planeado inicialmente (INCORA, 1999a).

En el Plan Indicativo del año 2000, se contempló el otorgamiento de subsidios para intervención directa por parte del Instituto (INCORA, 1999b). En los siguientes Planes, en aras de lograr una atención más oportuna y eficiente a las familias campesinas desplazadas por la violencia, se contempló la adquisición de tierras por intervención directa para este grupo poblacional (INCORA, 2000b; INCORA, 2001b). A pesar de lo anterior, en los Planes Operativos del INCORA no hizo explícito el mecanismo de intervención directa para compra de tierras, debido entre muchas causas a la reducción de los recursos presupuestales del Instituto previo a su supresión.

En cuanto al Plan de Acción del INCODER, se estableció en el marco de los programas de desarrollo rural, facilitar a los hombres y mujeres campesinos y los trabajadores agrarios (...) el acceso a la tierra como condición básica para desarrollar actividades productivas y competitivas articuladas a procesos de desarrollo regionales. Lo anterior,

dando cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en su sentencia de tutela 025 de 2004, en lo referente al acceso a la tierra, como condición básica para desarrollar actividades productivas y competitivas articuladas a procesos de desarrollo regionales, de manera que les permita generar una base económica sostenible, mejorando el ingreso y la calidad de vida a la Población Desplazada por la violencia (INCODER, 2009b).

Con lo anterior el Plan de Acción del INCODER priorizó los procesos de adquisición directa para dotar de tierras en beneficio de campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras, tales como población desplazada (INCODER, 2009b).

Teniendo en cuenta los datos de los informes de Gestión del INCORA entre 1999 y 2001, se beneficiaron por concepto de negociación voluntaria y por intervención directa del Instituto, a 2.711 familias con 37.808,2 hectáreas, lo cual constituye un número muy bajo comparado a los que se contemplaron en el Plan Cuatrienal 1999-2002.

Entre 2005 y 2009, se adjudicaron en todo el país, 16.812,79 hectáreas en favor de 1.680 familias campesinas, lo cual representa un número considerablemente inferior con respecto a lo reportado en las reducidas cifras de los años anteriores (INCODER, 2010a).

Otro factor influyente en los Planes de Acción y en los Actos de Implementación fue la expedición de la Sentencia T-025 en el 2004. Como consecuencia, los programas dirigidos a población desplazada en materia de reforma agraria aumentaron comparativamente con respecto a los años anteriores. Entre 2002 y 2008, el INCODER adjudicó por compra directa 40.102 hectáreas para 3.887 familias desplazadas (INCODER, 2013), mientras que en el periodo 2004-2009, se reportaron adjudicaciones por compra directa de 42.261,3 hectáreas, en beneficio de 4.131 familias desplazadas (INCODER, 2010a).

De esta forma, teniendo en cuenta la información anterior, hubo una brecha en la concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación durante el periodo de análisis. De forma específica se puede decir que hubo un déficit imprevisto de implementación, en cuanto al número de hectáreas a negociar con propietarios, y a adquirir por parte del Instituto para fines de reforma agraria, y en el número y el tipo de beneficiarios de esta política pública (inicialmente campesinos, y posteriormente orientado a población desplazada).

Expropiación

A pesar de constituir uno de los capítulos de la Ley 160 de 1994, en ninguno de los Planes, programas, objetivos y metas del INCORA e INCODER previamente caracterizados, se hizo mención explícita de este mecanismo. Como consecuencia, los Actos de Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en términos de realizar una redistribución de la propiedad rural, no quedaron enmarcados en estos Planes de Acción, y como consecuencia, su acción en el periodo de análisis fue mínima.

“Lo que se está buscando no es tanto expropiar a la gente como tal, sino que la gente adquiera consciencia de que la tierra se tiene que explotar económicamente.”²³⁵

Extinción Derecho de Dominio

Entre los objetivos mencionados en el Plan Cuatrienal del INCORA (1999-2002), estuvo recuperar tierras con vocación agropecuaria vinculadas a los procesos de extinción del derecho de dominio por narcotráfico, así como recuperar las tierras inadecuadamente explotadas, mediante la aplicación del mecanismo de extinción del derecho de dominio privado (INCORA, 1999a).

En los Planes Indicativos del Instituto se planteó que para adelantar otros programas de Reforma Agraria que permitieran la incorporación de tierras a la actividad productiva, sin costo para el Estado, se haría recuperación de hectáreas provenientes de extinción de dominio (INCORA, 2000b; INCORA, 2001b). Lo anterior es ratificado en los Planes Operativos donde uno de los objetivos es recuperar las tierras inadecuadamente explotadas, mediante la aplicación del mecanismo de extinción del derecho de dominio privado en tierras de enriquecimiento ilícito (INCORA, 2000c; INCORA, 2001c).

Asimismo, en el Plan de Acción del INCODER se estableció adelantar eficaz y eficientemente los procedimientos de extinción del derecho de dominio establecidos en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios (INCODER, 2009b).

Aunque entre 1999 y 2001 se decretó la extinción de dominio a 98.956 hectáreas (INCORA, 2000a; INCORA, 2001a; INCORA, 2002), en el periodo comprendido entre 2000 y 2009 se adjudicaron únicamente 36.728 hectáreas del DNE en beneficio de 2.888 familias (INCODER, 2013). Si bien, la información del INCODER para calcular la

²³⁵ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Huila el 26 de noviembre de 2012.

extinción de derecho de dominio realizada por el Instituto no es compatible con la reportada anteriormente, se puede decir que este mecanismo fue sumamente complejo y burocratizado, debido a que los procesos agrarios a cargo del Instituto fueron propensos a ser acumulados, y a que desde el momento en decretar la extinción de dominio y adjudicar el predio a un nuevo beneficiario, pudo haber transcurrido mucho tiempo. Entre muchas causas, los recursos interpuestos por los dueños de estos predios para reversar este proceso, pudo hacer que este retornara a su dueño original o alargar aún más el proceso de adjudicación a un nuevo beneficiario.

“Uno de los problemas que se nos ha presentado es que los dueños a los que se aplicó la extinción, siguieron interponiendo acciones legales y han salido órdenes de devolución.”²³⁶

Titulación de Baldíos a Colonos

El INCORA contempló tanto en el Plan Cuatrienal como en los Planes Operativos realizar titulación de baldíos a nivel nacional (INCORA, 1999b; INCORA, 2000b; INCORA, 2001b). Asimismo, el INCODER en el Plan de Acción estableció como objetivo adelantar eficaz y eficientemente los procedimientos de titulación de baldíos a personas naturales, a entidades de derecho público, los procedimientos de revocatoria directa de las resoluciones de titulación de baldíos, establecidos en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios.

Obedeciendo lo anterior, de acuerdo a los Informes de Gestión del INCORA, entre 1999 y 2001 se titularon 953.202.8 hectáreas de baldíos para 33.490 familias. Entre 2005 y 2010, de acuerdo a datos parciales del INCODER, se habría titulado en ese periodo 770.212.8 hectáreas para 30.544 familias. De acuerdo a la información consolidada, entre 2000 y 2009 se titularon 1'816.653 hectáreas de baldíos y se expidieron 59.246 resoluciones para el mismo número de familias. Por lo anterior, este es uno de los Actos de Implementación que tiene mayor concordancia con respecto a la legislación

²³⁶ Entrevista realizada a Funcionario INCODER, en la Dirección Territorial INCODER Cundinamarca el 4 de diciembre de 2012.

promulgada a partir de la Ley 160 de 1994, y con los Planes de Acción previamente caracterizados.

Titulación Colectiva a Comunidades Negras

Uno de los objetivos del Plan Cuatrienal del INCORA estuvo enfocado en el adelantar la titulación colectiva a las comunidades afrocolombianas, en el marco de la Ley 70 de 1993 (INCORA, 1999a). Lo anterior, fue ratificado tanto en los Planes Indicativos como Operativos caracterizados anteriormente (INCORA, 2000b; INCORA, 2001b).

De igual forma, el INCODER contempló titular colectivamente los predios baldíos a las comunidades afrocolombianas y adelantar eficaz y eficientemente los procedimientos agrarios establecidos en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios (INCODER, 2009b).

Bajo ese panorama, los resultados muestran que se titularon alrededor de 5.215.977 hectáreas para estas comunidades entre 1996 y 2012. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos iniciales en 1996, en el marco de la implementación de la Ley 70 de 1993, fue la titulación de 5,6 millones de hectáreas a comunidades negras, se puede decir que hubo concordancia entre los Planes de Acción caracterizados y los Actos de Implementación identificados. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las titulaciones en muchas ocasiones se hicieron en ecosistemas frágiles no aptos para la agricultura, sumado a los fenómenos de desplazamiento forzado, presencia de cultivos ilícitos y la fuerte expansión de la palmicultura. En razón de lo anterior, las cifras mencionadas pueden ser inferiores (PNUD, 2011b).

Resguardos Indígenas

En el Plan Cuatrienal del INCORA 1999-2002, uno de los objetivos fue abordar la dotación de tierras a las comunidades indígenas de conformidad con el plan estratégico definido por la Comisión de Territorialidad Indígena (INCORA, 1999a). Los Planes Indicativos contemplaron legalizar las tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas (INCORA, 1999b), y la constitución de resguardos indígenas (INCORA, 2000b; INCORA, 2001b). En los Planes Operativos, uno de los objetivos expuestos fue abordar la dotación de tierras a las comunidades indígenas de conformidad con el plan estratégico definido por la Comisión de territorialidad indígena (INCORA, 2000c; INCORA, 2001c).

El INCODER, entre los objetivos para Asuntos Étnicos estableció en el marco de los programas de desarrollo rural, garantizar el acceso a la propiedad y la legalización de tierras a las comunidades indígenas y negras, para preservar sus usos y costumbres y por ende el mejoramiento de la calidad de vida (INCODER, 2009b).

De acuerdo a los informes de gestión del INCORA, se negociaron entre 1999 y 2001, 9.971.8 hectáreas para comunidades indígenas, y se destinaron para constitución y ampliación de resguardos alrededor de 606.134.4 hectáreas en beneficio de 13.289 familias indígenas. En cuanto a la información proveniente de los Informes de gestión del INCODER, si bien los datos no son compatibles para estimar el número de familias beneficiarias y el número de hectáreas totales, entre 2005 y 2010, en la mayoría de informes se tuvo en cuenta la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

Sin embargo, en el año 2008, los Actos de Implementación para comunidades indígenas no se hicieron explícitos, en el 2009 el porcentaje de cumplimiento de las metas relacionadas con la adquisición de tierras indígenas del Cauca fue del 35%, y el Saneamiento Resguardo Unido U'wa fue del 38%, y para el año 2010, de 60 resguardos indígenas que se tenían para legalización, se alcanzó a una tercera parte de la meta para la vigencia programada. En ese año se revisó el 36% de los expedientes que estaban en trámite en Oficinas Centrales. En cuanto a predios adquiridos para comunidades indígenas, se adquirieron el 69% de las hectáreas que se tenían como meta para dicha vigencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, hubo una concordancia inicial entre los objetivos de los Planes de Acción caracterizados y los Actos de Implementación identificados para las comunidades indígenas, y posteriormente se hizo evidente un déficit de implementación, especialmente en los últimos años del periodo de análisis (2008-2010). La Organización Nacional Indígena del Cauca-ONIC, ha sostenido con insistencia que el Estado colombiano ha omitido sus obligaciones constitucionales, al abandonar las políticas de protección a los grupos étnicos minoritarios, e incluso al legislar en contra de los derechos adquiridos, al otorgar licencias de explotación minera en tierras de resguardos sin consultar a las comunidades afectadas (PNUD, 2011c).

En el Plan Cuatrienal y en los Planes Indicativos del Instituto, se contempló adelantar la negociación de tierras y la titulación de baldíos para la constitución de zonas de reserva campesina. Sin embargo, esto no se hizo explícito en los Planes Operativos del Instituto (INCORA, 1999b; INCORA, 2000b; INCORA, 2001b).

A pesar de lo anterior, entre 1997 y 2002 se constituyeron seis Zonas de Reserva Campesina: Calamar (Guaviare) de 469 mil hectáreas; El Pato (Caquetá) de 145 mil hectáreas, Cabrera (Cundinamarca); Sur de Bolívar, municipios de Arenal y Morales, con 29 mil hectáreas; Valle del Río Cimitarra (184 hectáreas), en los territorios de Yondó y Remedios (Antioquia); y en el Alto Cuembí del municipio de Puerto Asís (Putumayo) con 22 mil hectáreas.

Aunque en los últimos años en que existió el INCORA se realizó la constitución de zonas de reserva campesina y se aceptaron nuevas solicitudes, hubo una falta de concordancia en los Planes de Acción a cargo del Instituto ya que si bien, las ZRC se contemplaron en los Planes Cuatrienal y en los Indicativos, no fue así para el caso de los Planes Operativos.

A partir del 2002 con el inicio de un nuevo periodo de gobierno, las ZRC fueron políticamente desacreditadas, estigmatizadas, perseguidas y militarizadas y por ello se frenaron varias solicitudes de constitución y otras nunca fueron respondidas (Perret, 2011; Semana, 2010).

En el año 2008, con la entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007 (declarada inexequible en el 2009), permitiría la constitución de Zonas de Reserva Campesina y de Desarrollo Empresarial. En ese año, el INCODER reportó que, no se obtuvo el direccionamiento de política ni la correspondiente reglamentación (decreto) por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que permitiera el cumplimiento de metas en ese año.

Más adelante, en el Plan de Acción INCODER del 2010, se estableció que el Instituto se ocuparía de los procesos de ordenamiento productivo cuyos procedimientos consisten en el uso y administración de tierra de la Nación, uso sostenible del suelo rural, determinación de la UAF, el registro único de los predios y territorios abandonados por causa de la violencia, zonas de reserva campesina, zonas de desarrollo empresarial, constitución de reservas a entidades de derecho público y expropiación de predios (INCODER, 2009b). De esta forma, se inició la reactivación de las ZRC constituidas anteriormente, y se realizaron estudios para la constitución de nuevas zonas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación de las ZRC, siempre estuvo condicionada por la prioridad que le asignaron a esta figura el gobierno nacional, de manera que cuando hubo oposición para su constitución, éstas no se hicieron evidentes en los Planes de Acción ni en los Actos de Implementación caracterizados.

- **Outputs con mayor o menor contenido institucional**

Knoepfel et al., (2008), postulan que, además de los elementos sustantivos, la identificación de los elementos institucionales en los actos de implementación, permiten preestructurar un enunciado evaluativo sobre los impactos y los efectos de la política pública. Así, para el caso de la política pública de reforma agraria, se tuvieron en cuenta los elementos sustantivos e institucionales, de los actos de implementación previamente identificados.

Negociación Voluntaria, Intervención Directa

Los mecanismos de intervención directa por parte del INCORA, luego INCODER, y de negociación voluntaria entre campesinos y propietarios, fueron programados en la Ley 160 de 1994, y posteriormente reglamentados en la normativa derivada de la misma (Decreto 2666 de 1994; Decretos 1031 y 1032 de 1995).

La normativa explicó, entre algunos elementos, el programa de adquisición de tierras, determinó la selección de predios, el procedimiento para la adquisición de predios y mejoras, el precio y la forma de pago de los mismos, las características del subsidio, del crédito complementario para la adquisición de tierras, el procedimiento para la negociación voluntaria y las consideraciones sobre la condición resolutoria. Así, los actos de implementación de negociación voluntaria y de intervención directa, contaron con elementos sustantivos bastante importantes, en términos de la definición de procedimientos para lograr el acceso a la propiedad rural en el país.

Sin embargo, en la implementación de la política pública de reforma agraria, los actos mencionados tuvieron falencias de carácter institucional:

Desde el punto de vista de los actores, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, considerado como el principal actor político-administrativo a cargo de la implementación de la política pública de reforma agraria, no operó como la Ley 160 de

1994 lo reglamentó, de manera que las funciones que debían cubrir las entidades del Sistema, quedaron en manos del INCORA, y luego del INCODER. En consecuencia, los beneficiarios de negociación voluntaria, o intervención directa del Instituto, recibieron básicamente el subsidio para la compra de tierras, y quedaron restringidos en el acceso a los servicios complementarios que serían suplidos por las entidades que integrarían el Sistema, y que fueron previstos por la Constitución Política de Colombia y específicamente, por la Ley 160 de 1994.

En término de recursos, durante el periodo de análisis (1994-2010), el INCORA y el INCODER, tuvieron serias limitaciones tanto económicas, como en la asignación de personal, lo cual influyó para que la política pública de reforma agraria, bajo la figura del mercado de tierras, tuviera mínimos resultados, en los actos de implementación de negociación voluntaria y de intervención directa por parte del Instituto.

Asimismo, si bien, los actos de implementación se enmarcaron bajo reglas institucionales formales, la expedición de leyes posteriores, que modificaron disposiciones de la Ley 160 de 1994, así como, la influencia de reglas institucionales informales, tales como el alto grado de politización y los fenómenos de corrupción, tuvieron consecuencias negativas en los actos de implementación de negociación voluntaria, y de adquisición directa por parte del Instituto.

De esta manera, a pesar que los actos de implementación mencionados tuvieron un importante componente sustantivo, el contenido institucional de los mismos contó con serias limitantes, que influenciaron en los mínimos resultados en término de familias beneficiarias y de hectáreas adjudicadas, durante la implementación de la política pública de reforma agraria.

Expropiación

La Ley 160 de 1994, reglamentó las causales y el procedimiento para hacer efectivo el mecanismo de expropiación de predios, en favor de los beneficiarios de la política pública de reforma agraria. Si bien, la Ley explicó detalladamente el procedimiento para hacer efectivo este acto de implementación, su reglamentación fue demasiado genérica, y en cambio, hizo énfasis, en que los aspectos no contemplados por la misma, se adelantarían conforme a la normas del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo. Con lo anterior, el contenido sustantivo del acto de

implementación de expropiación, tuvo como referente principal, las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2666 de 1994.

En cuanto al contenido institucional, el mecanismo de expropiación tuvo limitantes de todo tipo:

Desde el punto de vista de los actores, además de lo mencionado en los actos de implementación de negociación voluntaria y adquisición directa, los pobres resultados de hectáreas expropiadas durante el periodo de análisis (1994-2010), evidenciaron la inoperancia del INCORA y del INCODER, para hacer efectivo el acto de implementación contemplado por la Ley 160 de 1994.

Entre los recursos que pudieron influir para que el acto de implementación tuviera mínimos resultados, además de los señalados anteriormente, se pueden destacar, el uso del recurso jurídico en favor de los grupos objetivo, mediante la caducidad de la acción de expropiación, o mediante el recurso de reposición o de sentencia; la falta de apoyo político (legitimidad de hecho), para hacer efectivo el mecanismo; y la influencia negativa de los recursos violencia y cronológico, que conllevaron finalmente, a minimizar el acto de implementación de expropiación. En cuanto al marco institucional, el alto grado de politización, y los fenómenos de corrupción, constituyeron un escenario adverso que influyó para que no se pudiera hacer efectivo el mecanismo de expropiación, en el marco de la política pública de reforma agraria en el país.

Extinción Derecho de Dominio

Con la expedición de la Ley 160 de 1994, y posteriormente, del Decreto 2665 de 1994, se reglamentó la extinción de derecho de dominio. Entre los aspectos sustanciales, se destacan las causales y el procedimiento en los que se haría efectivo este mecanismo.

Sin embargo, se debe destacar que el procedimiento para extinguir el derecho de dominio fue diferente dependiendo la causa de extinción. Con lo anterior, hubo limitantes institucionales en el acto de implementación.

“Cuando la Fiscalía termina un proceso, (...) se entregaba a la Dirección Nacional de Estupefacientes, y al cogerlo la DNE, se entregaba al INCODER. Pero aun después de

*que el INCODER tenía los predios hubo varios que se tuvo la necesidad de devolverlos.*²³⁷

*“Lo que pasa es que hubo una etapa en la que ellos antes de fallar (DNE), provisionalmente lo entregaban al INCODER para hacer programas de desplazados, lo cual generó un lío terrible porque después el proceso salía favorable al propietario.”*²³⁸

*“(…) ustedes saben que allá para que ellos nos adjudiquen definitivamente el predio, un problema a que nos entreguen definitivamente (...) los inconvenientes es el resultado legal, los recursos que interponen los abogados de las partes, predios que están saliendo de extinción.”*²³⁹

En consecuencia, la extinción de derecho de dominio si bien fue establecida en los procedimientos de la Ley 160 de 1994 así como en su reglamentación, tuvo dificultades en término de los actores que estaban a su cargo (INCORA, DNE, INCODER), de los recursos interpuestos por los propietarios originales, y de reglas institucionales informales que limitaron dicho acto de implementación.

Titulación de Baldíos a Colonos

La Ley 160 de 1994 y su reglamentación, destacó la importancia de realizar titulación de baldíos. En este contexto, detalla los requisitos que deben cumplir los propietarios para que los terrenos baldíos puedan ser adjudicados a su favor, la forma en que se realizará la titulación, las causales para denegar y/o reversar los baldíos en favor de la Nación, entre otros procedimientos. Asimismo, los resultados obtenidos de titulación de baldíos a nivel nacional, permiten concluir que dicho acto de implementación tuvo un importante contenido institucional en término de actores, recursos y de reglas institucionales durante el periodo de análisis.

Titulación Colectiva a Comunidades Negras

²³⁷ Entrevista a Funcionario INCODER, el 28 de noviembre de 2012.

²³⁸ Entrevista a Funcionario INCODER, el 19 de noviembre de 2012.

²³⁹ Entrevista a Funcionario INCODER, el 4 de diciembre de 2012.

Si bien, la titulación colectiva obedece principalmente a las disposiciones de la Ley 70 de 1993, en la Política Pública de Reforma Agraria se incluyeron estos grupos poblacionales en el componente de clarificación de la propiedad. En ese sentido, en el marco de la Ley 160 de 1994 y de su reglamentación, tuvo un reducido contenido sustantivo, y a su vez, un mínimo recurso institucional.

Resguardos Indígenas

En la Ley 160 de 1994 se hizo explícito el componente de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas. Para su reglamentación, hubo una concertación entre los grupos indígenas y los actores político-administrativos, de tal manera que tuvo apoyo político y consenso de manera inicial. No obstante, se debe destacar que si bien, los grupos indígenas contaron con recursos organizativos y cognitivos importantes, entre 2002 y 2010, tuvieron restricciones en los recursos cronológico, de apoyo político y de fuerza, determinantes en su rol como beneficiarios de la Política Pública. En consecuencia, los Actos de Implementación para grupos indígenas tuvieron principalmente un contenido sustantivo, con serias limitantes desde el punto de vista institucional en los últimos años del periodo de análisis.

Zonas de Reserva Campesina

Este componente tuvo un importante contenido sustantivo gracias a la legitimidad primaria y secundaria tanto en la programación como en la reglamentación de la Política Pública de Reforma Agraria. Institucionalmente, para la constitución de las ZRC se asignó presupuesto, personal, información, se estableció cómo debía ser el componente organizativo, así como la importancia de contar con un apoyo mayoritario tanto de la comunidad como de las instancias políticas locales. Sin embargo, estos recursos disminuyeron en medio de un entorno clientelista, generando dificultades en las ZRC constituidas y en proceso de constitución. Por tanto, las ZRC contaron con un contenido mayormente sustantivo que institucional.

6.3. Conclusiones

Como primer producto de implementación, se caracterizaron los planes de acción del INCORA y del INCODER, los planes de desarrollo departamental y municipal, con base en los territorios que hicieron parte del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras y uno de ellos, integrante del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina. De acuerdo a los criterios de análisis planteados por Knoepfel et al., (2008), los Planes de Acción, desde el punto de vista de mejorar el acceso a la propiedad rural fueron explícitos en un principio, y posteriormente se volvieron extremadamente implícitos; fueron diseñados para afectar mínimamente a los grupos objetivo, y para que los potenciales beneficiarios compitieran entre sí. Asimismo, presentaron un significativo grado de discriminación política, institucional, geográfica y social (embudo); y tuvieron dos reestructuraciones en el APA que obedecieron a razones institucionales y políticas respectivamente.

En cuanto a los actos de implementación, se identificó la negociación voluntaria, adquisición directa, expropiación, extinción de derecho de dominio, constitución de resguardos indígenas, titulación de baldíos a colonos y a comunidades afrodescendientes, y creación de zonas de reserva campesina en el país.

Dichos actos de implementación, se caracterizaron por tener una serie de actos intermedios que pudieron influir en su mayor o menor grado de concreción al finalizar los mismos. Los mecanismos de negociación voluntaria y adquisición directa de tierras, se caracterizaron por tener una falta de concordancia con respecto a los planes de acción, producto de fallas en su contenido institucional.

En el caso de la expropiación, dicho acto no quedó enmarcado en los Planes de Acción identificados, y como consecuencia, su acción en el periodo de análisis fue marginal. Por tanto, tuvo un contenido sustantivo bastante general, mientras que el contenido institucional, evidenció limitantes en términos de actores, recursos y reglas institucionales que llevarían a cabo su aplicación.

La extinción de derecho de dominio constituyó un mecanismo sumamente complejo y burocratizado, lo cual obedeció a un contenido sustantivo demasiado específico y procedimental, a partir de la Ley 160 de 1994 y de su reglamentación.

La titulación de baldíos a colonos fue quizás uno de los actos de implementación con mayor concordancia en término de hectáreas, con respecto a los Planes de Acción caracterizados. En consecuencia, dicho acto contó con un importante contenido tanto sustantivo como institucional.

En el caso de la titulación colectiva a comunidades negras y afrodescendientes, hubo cierta concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación. Sin embargo, teniendo en cuenta que dicho acto obedeció a las disposiciones de la Ley 70 de 1993, y en menor medida, de la Ley 160 de 1994, tuvo un reducido contenido sustantivo e institucional en el marco de esta última política pública.

Las comunidades Indígenas tuvieron una concordancia inicial entre los objetivos de los Planes de Acción y los Actos de Implementación, y en los últimos años del periodo de análisis, evidenciaron limitantes en su contenido institucional, lo cual influyó en que disminuyera los actos de implementación en favor de dicho grupo poblacional.

Finalmente, las Zonas de Reserva Campesina contaron con una concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación, producto de un importante contenido sustantivo e institucional. Sin embargo, las prioridades del gobierno nacional en años posteriores, hizo que dicho acto de implementación fuera mínimo, limitando su contenido institucional a nivel nacional.

6.4. Bibliografía

- Alcaldía Municipal de Cabrera. (2001). Plan de Desarrollo Municipio de Cabrera Cundinamarca. Gestión y experiencia para el desarrollo 2001-2004. Colombia.
- Alcaldía Municipal de Cabrera. (2004). Plan de Desarrollo Municipio de Cabrera Cundinamarca. Cambio y Desarrollo Social para Cabrera. 2004-2008. Colombia.
- Alcaldía Municipal de Cabrera. (2008). Acuerdo 15. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal "Un Gobierno con Decisión y Capacidad" 2008-2011. Colombia.
- Alcaldía Municipal de Fuente de Oro. (2001). Plan de Desarrollo del Municipio de Fuente de Oro. "Trabajamos de la mano con la gente buena" 2001-2003. Fuente de Oro, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Fuente de Oro. (2004). Plan de Desarrollo Municipio de Fuente de Oro 2004 – 2007. "Un Gobierno para Construir Futuro" Fuente de Oro, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Fuente de Oro. (2008). Plan de Desarrollo Fuente de Oro. Entre todos lo haremos mejor. 2008-2011. Fuente de Oro, Colombia.

- Alcaldía Municipal de Montelíbano. (2004). Plan de Desarrollo Montelíbano. Gestión para el Desarrollo Sostenible. 2004-2007. Montelíbano, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Montelíbano. (2008). Plan de Desarrollo Montelíbano. Hacia un desarrollo social y económico sostenible. 2008-2011. Montelíbano, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Puerto Wilches. (2001). Propuesta de Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Wilches 2001-2003. Documento Borrador. Puerto Wilches, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Puerto Wilches. (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007. La Huella del Progreso. Puerto Wilches, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Puerto Wilches. (2008). Plan de Desarrollo Municipio de Puerto Wilches. "Es hora de avanzar" 2008-2011. Puerto Wilches, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Rivera. (2005). Plan de Desarrollo de Rivera Huila 2005-2007. "Rivera somos todos". Rivera, Colombia.
- Alcaldía Municipal de Rivera. (2008). Plan de Desarrollo Municipal "Rivera es Futuro en Paz y compromiso social" 2008-2011. Rivera, Colombia.
- Alcaldía Municipal de San Benito Abad. (2001). Plan de Desarrollo Departamental Municipio San Benito Abad 2001-2003. En el nuevo milenio, primero la gente. San Benito Abad, Colombia.
- Alcaldía Municipal de San Benito Abad. (2008). Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. Obras para un municipio grande. San Benito Abad, Colombia.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. En: CEPAL SERIE Desarrollo Productivo, No. 109, pp. 26-27.
- Benítez, R. (2005). Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia, Bogotá: Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Fajardo, D., & Palomino, H. (2003). Proyecto Piloto - Zonas de Reserva Campesina. Bogotá, Colombia.
- Gobernación de Córdoba. (2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011. Montería, Colombia.
- Gobernación de Cundinamarca. (2001). Ordenanza 011. "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca Trabajemos Juntos por Cundinamarca. Período 2.001 – 2.004". Bogotá, Colombia.

- Gobernación de Cundinamarca. (2008). Ordenanza 009. Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2008-2012 "Cundinamarca corazón de Colombia". Bogotá, Colombia.
- Gobernación de Huila. (2008). Ordenanza 015. "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011: "Huila Naturaleza Productiva" y se dictan unas disposiciones". Colombia.
- Gobernación de Meta. (2004). Ordenanza 529. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para la vigencia 2004 – 2007. Villavicencio, Colombia.
- Gobernación de Meta. (2008). Ordenanza 633. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para el período 2008 – 2011. Villavicencio, Colombia.
- Gobernación de Santander. (2004). Plan de Desarrollo "Santander en Serio" 2004-2007. Bucaramanga, Colombia.
- Gobernación de Santander. (2008). Ordenanza 08. Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011. Bucaramanga, Colombia.
- Gobernación de Sucre. (2008). Ordenanza 11. Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011. Colombia.
- González, M. (1996). Estrategia de Fortalecimiento Institucional. En: Fondo DRI, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (eds). La Descentralización del Desarrollo Rural. pp. 68-69. Santa Fe de Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2006). Informe de Gestión Año-2005. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2007). Informe de Gestión Año-2006. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2008). Informe de Gestión Año-2007. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2009a). Informe de Gestión Año-2008. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2009b). Plan de Acción - Año 2010. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2010). Informe de Beneficiarios de Adjudicación de Tierras. Colombia.

- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2010b). Informe de Gestión Año-2009. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2011). Informe de Gestión Año-2010. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (1996) Acuerdo 024 de 1996. Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (1999a). Plan Cuatrienal 1999-2002. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (1999b). Plan Indicativo - Año 2000. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000a). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 1999. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000b). Plan Indicativo - Año 2001. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000c). Plan Operativo - Año 2001. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001a). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2000. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001b). Plan Indicativo - Año 2002. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001c). Plan Operativo - Año 2002. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2002). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2001. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2008). Plan de Acción 2005-2006. Colombia.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, CAF & Territorios Rurales. (2004). Fichas Ejecutivas de Política Regional Departamento Huila. Colombia.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel S.A. 1ª Edición. Barcelona, España.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 1031 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 180 de 1994 en lo relacionado con el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 1032 de 1995. Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995) Decreto 2164 de 1995. Diario Oficial 42140. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional Santafé de Bogotá. Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1996) Decreto 1777 de 1996. Diario Oficial 42800. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Perret, C. (2011). Las Zonas De Reserva Campesina (Zrc). Una entidad territorial legítima luchando por la unidad, la vida, el territorio de las comunidades campesinas de Colombia. En: <https://cyrilperret.files.wordpress.com/2011/02/las-zonas-de-reserva-campesina-una-entidad-territorial-legc3adtima-luchando-por-la-unidad-la-vida-y-el-territorio-de-las-comunidades-campesinas-de-colombia.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (1994) Decreto 2666 de 1994. Diario Oficial 41627. Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el INCORA. Santafé de Bogotá. Colombia.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011a). Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011b). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Afrocolombianos, sus territorios y condiciones de vida. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011c). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Pueblos Indígenas: Diálogo entre culturas. Bogotá, Colombia.
- Ramírez, M. (2003). Instrumentos e incentivos de política rural: ¿apoyo u obstáculo a una política de tierras? . En: Economía y Desarrollo, Vol. 2, No. 2, p. 104.
- República de Colombia.(1994) Ley 160 de 1994. Diario Oficial 41479. Por medio de 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. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Zonas de Reserva Campesina: otra fórmula para restituir tierras. (2010). Revista Semana. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/zonas-reserva-campesina-otra-formula-para-restituir-tierras/122641-3>

CAPÍTULO 7. IDENTIFICACIÓN DE DÉFICITS DE IMPLEMENTACIÓN

Se identificaron los déficits de implementación teniendo en cuenta el Programa Político Administrativo-PPA, las variables independientes (actores, recursos, reglas institucionales), y las variables dependientes (Planes de Acción y Actos de Implementación) de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia (1994-2010).

7.1. ACTORES

7.1.1. Político Administrativos

Previsto

De acuerdo a las disposiciones de la Ley 160 de 1994, se establecieron una serie actores político administrativos que participarían en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria. Por tal razón, no todos los organismos gubernamentales fueron considerados para tal fin, de manera que hubo cierta selectividad de acuerdo al rol que estos tendrían en la implementación de la Política Pública.

No previsto

Durante el periodo de análisis, los actores Político Administrativos evidenciaron déficits no previstos, entre los cuales se pueden destacar la inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Benítez, 2004), la liquidación del INCORA en años posteriores (Decreto 1292, 2003), y la heterogeneidad en la creación y el funcionamiento de entidades gubernamentales de orden territorial, contempladas por la Ley 160 de 1994.

7.1.2. Beneficiarios

Población Campesina

Previsto

De acuerdo a lo estipulado por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, se tendrían en cuenta prioridades regionales así como disposiciones presupuestales, en la verificación de los campesinos interesados en ser beneficiarios de adjudicación de predios y de otorgamiento del crédito complementario.

En ese sentido, serían elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria, los hombres y mujeres campesinos que no fueran propietarios de tierras y tuvieran tradición en las labores rurales, que se hallaran en condiciones de pobreza y marginalidad o derivaran de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos. De esta forma, se previó que la Política Pública de Reforma Agraria no sería destinada a toda la población campesina del país, sino a aquellos que cumplieran los requisitos mencionados.

No Previsto

Durante la implementación de la Política Pública, hubo fallas en cuanto a la selección de beneficiarios que no cumplían los requisitos contemplados previamente. De igual manera, de acuerdo a lo reportado por campesinos beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, los déficits no previstos de implementación más importantes, estuvieron representados por la entrega inicial de predios en común y proindiviso, las dificultades en el pago del crédito complementario para la adquisición de tierras, limitantes en la comercialización de los productos agropecuarios y en el acceso a servicios públicos agropecuarios, y finalmente, en la falta de acompañamiento, seguimiento y de apoyo del Estado en favor de estos grupos poblacionales²⁴⁰.

Grupos Indígenas

No Previsto

Si bien, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, establecieron una dimensión temporal para los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos,

²⁴⁰ Confirmado en Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Parcelero Montelíbano, 26, 27, 28 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Parceleros Puerto Wilches, 31 de marzo, 1 (2), 3 y 4 de abril de 2013; Parceleros Rivera, 30 de noviembre de 2012, 13 y 16 (2) de mayo de 2013; Parceleros San Benito Abad, 7 y 8 de marzo de 2013.

éstos tuvieron dificultades en cuanto a la falta de celeridad en los trámites de solicitud de los procesos mencionados (Houghton, 2007). Asimismo, se presentaron adjudicaciones de territorios indígenas a actores privados, tales como, empresas multinacionales dedicadas a la minería y a la producción de monocultivos (palma africana, caucho, entre otros) (El Tiempo, 2008 (2)).

Comunidades Negras y Afrodescendientes

Previsto

La Ley 70 de 1993 consideró que las comunidades negras y afrodescendientes serían beneficiarias de titulaciones colectivas en la cuenca del Pacífico y el río Atrato. Por lo tanto, los programas de formalización de la propiedad rural tuvieron una priorización hacia estas zonas, dejando pendiente el reconocimiento de estas comunidades en otras zonas del país (Observatorio de Territorios Étnicos, 2012).

No Previsto

De forma similar a los grupos indígenas, las comunidades negras y afrodescendientes se tuvieron que enfrentar a déficits no previstos en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, evidenciados en la problemática del desplazamiento forzado y en la imposición de empresas multinacionales de palma aceitera, monocultivos de caña de azúcar para la producción de etanol, proyectos de Hidrovías y de navegabilidad en el río Atrato y el Pacífico, entre otros; con grandes consecuencias negativas tanto para estas comunidades, como para sus territorios ancestrales (Borras et al., 2011; Caballero, 2011; Mondragón, 2007).

Desplazados por la Violencia

Previsto

Los beneficiarios desplazados por la violencia serían seleccionados por el INCORA (INCODER), mediante criterios de elegibilidad dispuestos por la Ley 160 de 1994 y por la Junta Directiva. En ese sentido, no todos los desplazados por la violencia serían considerados beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria.

No Previsto

La población desplazada por la violencia contó con un importante déficit no previsto de implementación de la Política Pública, dado con el aumento de atención y prioridad en la asignación presupuestal para dicho grupo poblacional (Corte Constitucional, 2004). Este hecho, hizo que menguara la participación de la población campesina, concebida por la Ley 160 de 1994, como principal beneficiario de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia (INCODER, 2010; INCODER, 2013a).

Población de Zonas de Reserva Campesina

Previsto

El Decreto 1777 de 1996, estipuló que las ZRC se constituirían y delimitarían en zonas de colonización, donde predominaran tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requirieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o la tenencia de predios rurales. En ese sentido, hubo un déficit previsto al contemplar que las ZRC no se podrían constituir en cualquier zona del territorio nacional.

No Previsto

El déficit no previsto más destacable, se dio entre 2002 y 2010, con la suspensión de la vigencia jurídica de la ZRC Valle del Cimitarra, y el desconocimiento de las demás (ACVC, 2008; Molano, 2010; Saldarriaga, 2013). Las ZRC fueron políticamente desacreditadas y estigmatizadas, de tal manera que se frenaron varias solicitudes de constitución y otras nunca fueron respondidas en el periodo de análisis (Perret, 2011; Semana, 2010).

7.1.3. Grupos Objetivo

Previsto

Los grupos objetivo de la Ley 160 de 1994 y en su reglamentación, fueron mencionados genéricamente como propietarios de predios rurales. De esta forma, hubo un déficit previsto de implementación, ya que no hubo mención explícita de los dueños de las estructuras latifundistas quienes tienen la mayor parte de la propiedad rural en el país, de

tal forma, que bajo el concepto de propietarios, podrían verse afectados pequeños y medianos, los cuales contribuirían en muy poco, a la solución del problema de la concentración de la propiedad rural en Colombia.

De acuerdo al artículo 8 (suprimido en el 2003), en la selección de predios para fines de reforma agraria, no serían prioritarios aquellos que tuvieran un alto grado de desarrollo, o que no estuvieran en municipios caracterizados por la concentración de la propiedad, o cuya adquisición no significara una solución de acuerdo al precepto constitucional que inspira la Ley 160 de 1994.

De forma similar, los propietarios **podrían** solicitar la inscripción en las oficinas regionales del Instituto de los predios que **ofrecieran voluntariamente** para ser adjudicados en favor de los beneficiarios campesinos. Por lo tanto, la Ley 160 de 1994 les dio a los propietarios la opción (no la obligación), de realizar la inscripción de los predios para fines de reforma agraria y de esta manera, se previó que no todos los predios y así, no todos los propietarios, se verían afectados por la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia.

7.2. RECURSOS

7.2.1. Derecho

Previsto

Desde el punto de vista jurídico, se presentó un déficit previsto de implementación en favor de los grupos objetivo. Para empezar, la Ley 160 de 1994 estipuló que en caso de no haber acuerdo en la negociación del predio, el INCORA (INCODER), ordenaría adelantar su expropiación. Así, una vez ejecutoriada la resolución de expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes el Instituto presentaría la demanda correspondiente ante el Tribunal Administrativo. Sin embargo, si el Instituto no presentaba la demanda en esa temporalidad, caducaría la acción y el propietario no se vería afectado por la misma. Asimismo, la Ley dispuso los recursos de reposición y de Sentencia en los casos de no allanarse a los mecanismos de expropiación o de extinción de derecho de dominio. Por lo tanto, el derecho constituyó una herramienta favorable para los grupos objetivo, especialmente en los mecanismos de intervención directa de la Política Pública de Reforma Agraria.

No Previsto

Uno de los déficits más importantes, se dio con el uso excesivo del recurso jurídico para legislar el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como organismo encargado de la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades relacionadas con la política pública de reforma agraria (Benítez, 2004).

7.2.2. Personal

Previsto

La Ley 160 de 1994 determinó que el INCORA tendría el personal señalado por el Gobierno, de tal forma que la prioridad en la asignación de personal estuvo sujeta a las disposiciones gubernamentales de cada vigencia.

No Previsto

El recurso de Personal constituyó una limitante en la implementación de la Política Pública, especialmente a finales de los noventa y durante el periodo de análisis (2010). Factores como reducción en la asignación presupuestal y la liquidación de del INCORA, fueron determinantes para que dicho recurso fuera insuficiente (INCORA, 2000a; INCORA, 2001a; INCORA, 2002). Con la creación del INCODER, nuevamente hubo carencia de personal, con respecto a las funciones y a los planes, proyectos y programas a cargo del Instituto, con influencia negativa en la Política Pública de Reforma Agraria (Mojica, 2013; Téllez & Cubillos, 2009).

7.2.3. Dinero

Previsto

La Ley 160 de 1994 estipuló que el Gobierno Nacional asignaría y apropiaría los recursos suficientes para implementar la Política Pública, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto. Con lo anterior, la asignación de recursos estuvo condicionada por la asignación presupuestal del Estado durante cada vigencia.

No Previsto

A pesar de que se asignarían recursos económicos **suficientes**, destinados a la implementación de la Política Pública, el INCORA contó con una reducida asignación en el presupuesto de inversión hasta el momento de su liquidación (INCORA, 2000a; INCORA, 2000b; INCORA, 2001b). En comparación a su predecesor, el INCODER contó con una asignación presupuestal aún menor (Houghton, 2007; Téllez & Cubillos, 2009). Por tanto, el recurso dinero constituyó un grave déficit de implementación no previsto en la Política Pública de Reforma Agraria.

7.2.4. Información

Previsto

En la Constitución Política de Colombia y posteriormente en la Ley 160 de 1994 y en su reglamentación, se consideró explícitamente el problema de la falta de acceso a la propiedad rural, aunque con un mínimo componente de mecanismos destinados a hacer una redistribución de la misma.

No Previsto

Hubo una falta de recurso cognitivo por parte de entidades públicas y privadas, para determinar el número de personas pertenecientes a las comunidades negras y afrodescendientes en todo el territorio nacional. Lo anterior, ha tenido consecuencias negativas en su reconocimiento e inclusión en Políticas Públicas tendientes a mejorar sus condiciones de vida (PNUD, 2011).

7.2.5. Organización

No Previsto

Si bien, la Ley 160 de 1994 estipuló la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, su inoperancia evidenció una falla inicial en el recurso organizativo por parte de los Actores Político Administrativos (Benítez, 2004; Roa, 2009). De forma similar, las continuas reestructuraciones organizativas y en la asignación de

personal del INCORA e INCODER durante el periodo de análisis, limitaron el recurso relacional durante la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria.

Asimismo, los campesinos beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, evidenciaron en su mayoría, una carencia en el componente organizativo, expresada en la constitución y disolución de las Empresas Comunitarias y de las Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria. De forma similar, las comunidades negras y afrodescendientes contaron con organizaciones sociales menos consolidadas y, en muchos casos, bastante fragmentadas a nivel nacional (PNUD, 2012).

7.2.6. Apoyo Político y Consenso

No previsto

Hubo una falta de consenso inicial en la reglamentación de la Ley 160 de 1994, en los temas de adquisición y negociación de predios rurales, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio y procedimiento para tierras baldías. En consecuencia, se expidieron dichos decretos al finalizar el mismo año en que se promulgó la Ley sin negociaciones previas (Mondragón, 2002b).

En años posteriores, se hizo evidente una falta de apoyo político y de consenso en la Política Pública, producto de la derogación de los programas de reforma agraria en todo el territorio nacional (Ley 812, 2003), de la estigmatización de las ZRC (Molano, 2010; Saldarriaga, 2013), y finalmente, con la derogación (parcial) de la Ley 160 de 1994.

7.2.7. Tiempo

Previsto

La Ley 160 de 1994 estipuló que la **reforma agraria culminaría en un período no mayor de 16 años**. Si bien, con una interpretación excesivamente optimista se podría afirmar que se lograría realizar una reforma agraria antes de la vigencia mencionada, el trasfondo de dicha afirmación, en especial cuando se habla de “un periodo no mayor de”, otorgó la posibilidad para que la implementación de la Política Pública pudiera finalizar antes de la temporalidad establecida. Lo anterior se hizo evidente a partir del año 2003, con la inclusión marginal del término y el concepto de “reforma agraria”, sumado al

cambio de direccionamiento de la Política Pública en los planes, programas y proyectos a cargo del INCODER.

7.2.8. Infraestructura

No Previsto

Durante el periodo de análisis (1994-2010), el INCORA (INCODER) suprimió, fusionó, y/o adecuó dependencias y oficinas, con el fin de adaptar su estructura institucional, a los lineamientos contemplados por el Gobierno Nacional. De esta forma, el recurso de infraestructura central y territorial estuvo condicionado por los cambios generados a causa de la supresión del INCORA, y de la posterior creación del INCODER.

7.2.9. Fuerza

No Previsto

El histórico conflicto armado que ha estado presente en el país, constituyó uno de los mayores déficits de implementación no previstos en la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, como producto de una carencia de mecanismos de la Ley 160 de 1994 y de otras políticas públicas afines, que permitieran la solución del conflicto armado. En consecuencia, se generaron fenómenos de violencia en contra de los beneficiarios (población campesina, indígenas, afrodescendientes, desplazados, ZRC), lo cual hizo que éstos limitaran su rol en la implementación de la Política Pública (CODHES, 1999; Guerrero, 2006).

7.3. REGLAS INSTITUCIONALES

7.3.1. Formales

Previsto

Institucionalidad del Mercado. La Ley 160 de 1994 y su reglamentación, consideró principalmente dicho mecanismo en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria. En ese contexto, se previó que el acceso a la propiedad rural, variaría en función

del libre juego de la oferta y la demanda, lo cual se hizo evidente, en el número limitado de propietarios y de beneficiarios en el país, que participaron en el mercado de tierras estipulado por la Ley 160 de 1994 (Benítez, 2005; Mondragón, 2002a).

Condición resolutoria. Asimismo, la institucionalidad formal consideró que el subsidio otorgado a los sujetos de la reforma agraria **quedaría siempre** sometido a la condición resolutoria durante 12 años a partir de su otorgamiento. En caso de cumplirse tal condición por el incumplimiento de los beneficiarios, el Instituto **haría exigible la devolución del monto del subsidio** reajustado a su valor presente. Por tanto, se presentó un déficit previsto en el marco regulatorio de la Política Pública, ya que, ante un comportamiento no deseado de los beneficiarios, se buscó recuperar principalmente el monto del subsidio, y en menor medida, la propiedad rural otorgada a los mismos.

No Previsto

En la Política Pública de Reforma Agraria se presentaron una serie de reglas Institucionales formales que constituyeron déficits no previstos en la misma, determinadas por la liquidación de entidades públicas, por la expedición de la Sentencia T-025 en favor de población desplazada, y por cambios en las disposiciones de la Ley 160 de 1994, en los Planes Nacionales de Desarrollo gubernamentales que en adelante, buscaron modificar la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia.

Para empezar, el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 modificado por el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, estableció el otorgamiento de un subsidio integral para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, que integraría a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria. En ese sentido, el déficit imprevisto se dio con la supresión explícita del subsidio para compra de tierras determinado originalmente por la Ley, y por la generalización de un subsidio integral, cuyo monto incluiría el valor de la tierra y las inversiones complementarias del proyecto productivo.

Asimismo, se modificó el artículo 22, el cual establecía que todo adjudicatario de tierras del INCORA, por ese solo hecho, adquiriría el derecho al subsidio de tierras de tal forma, que se haría efectivo una vez garantizado el crédito complementario para culminar la negociación. En su reemplazo, el otorgamiento del subsidio integral, que podría ser del cien por ciento, se haría solamente si el proyecto productivo presentaba viabilidad

técnica, económica y social. Por tanto, el déficit imprevisto se dio con la supresión del derecho al subsidio de tierras, y su posterior condicionamiento a la viabilidad del proyecto productivo para su otorgamiento.

Otra de las modificaciones destacadas en el Plan y que constituyó un importante déficit no previsto en la Política Pública de Reforma Agraria, se dio con la derogación del artículo 8 de la Ley 160 de 1994, el cual estipuló que los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino serían adelantados en todo el territorio nacional.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER, que podría cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario, el cual sería asignado por convocatorias abiertas realizadas al menos una vez al año.

En dicho Plan, se suprimió el numeral 5 del artículo 31, el cual establecía que el INCORA (INCODER) podría adquirir tierras y mejoras mediante negociación directa o expropiación, para dotar a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar desprotegidas por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando no hubiere acuerdo de negociación entre los campesinos y los propietarios, o en las reuniones de concertación. Por lo tanto, este déficit de implementación, buscó de manera formal, limitar las modalidades de intervención directa del INCORA (INCODER), eliminando las causales de adquisición directa y de expropiación en la Política Pública de Reforma Agraria.

Finalmente, posterior a los síntomas de una falta de interés político en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, la derogación de la Ley 160 de 1994 por parte del Estatuto de Desarrollo Rural (declarado inexecutable en el 2009), hizo evidente dicho déficit imprevisto en el periodo de análisis.

7.3.2. Informales

No Previsto

Entre las instituciones informales no previstas en la implementación de la Política Pública, se pueden destacar las siguientes:

Fenómenos de clientelismo y de corrupción por parte de los actores político administrativos de orden central y local (Berry, 2002; INCODER, 2012; Jaramillo, 2014; Machado, 1999).

Influencia de los fenómenos de violencia y de narcotráfico para crear y estructurar reglas institucionales informales en gran parte de los territorios rurales afectados por los grupos armados (Merat & Roth, 2006; Rubio, 1997).

Discriminación sistemática en la implementación de la Ley 160 de 1994, otorgando mayor prioridad a programas de legalización de la propiedad rural, frente a programas de acceso a la misma (Ibáñez & Muñoz, 2011).

Comportamiento no previsto de los grupos beneficiarios, tales como inadecuada selección (Deininger, 1999 citado por Berry, 2002; INCODER, 2013b), violación de la condición resolutoria por venta, arrendamiento o enajenación, y la individualización de los predios adjudicados en común y proindiviso²⁴¹.

Asimismo, hubo una serie de comportamientos no previstos de los grupos objetivo en la institucionalidad formal, tales como, alianzas con actores político administrativos de orden central y/o local para evitar ser afectados por la Política Pública (Fajardo, 1999; Roa, 2009), negociación voluntaria de predios con mala calidad agrológica (Benítez, 2005), y el aprovechamiento del comportamiento no previsto de los beneficiarios, para hacer una reconcentración de la propiedad rural en el país²⁴².

7.4. PLANES DE ACCIÓN

Previsto

El INCORA tuvo déficits previstos en los Planes de Acción identificados, entre los cuales se pueden destacar, el establecimiento de prioridades en la definición y concertación de Zonas de Reserva Campesina en algunos municipios, la determinación del cierre de la frontera agropecuaria en algunos departamentos, y la asignación de un número de base de municipios y departamentos para la vinculación de los programas de reforma agraria

²⁴¹ Entrevista realizada a Parceleros del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, Febrero - Mayo de 2013.

²⁴² Entrevista realizada a Parceleros del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, Marzo - Mayo de 2013.

en los Comités Departamentales de Reforma Agraria y en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Asimismo, se evidenciaron prioridades de acuerdo a la asignación porcentual para el cumplimiento de los objetivos e indicadores del INCORA.

En el caso del INCODER, se presentaron déficits previstos en la planeación de los procesos misionales a su cargo, priorizando específicamente, el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, donde se dio mayor preferencia a población vulnerable y a grupos organizados a través de un proyecto productivo. En ese contexto, el Plan de Acción del 2008, tuvo en cuenta principalmente los departamentos de la Costa Atlántica y de Antioquia. En el 2010, se buscó atender preferencialmente a la población desplazada y se planteó la conformación de medianos y grandes productores rurales para la constitución de Zonas de Desarrollo Empresarial, mediante la titulación de baldíos.

De esta forma, los Planes de Acción presentaron un significativo grado de discriminación (embudo), de tipo político, con la promulgación de la política pública de reforma agraria versus el direccionamiento de las políticas públicas expedidas en años posteriores; institucional, con la diferencia de los programas y proyectos enmarcados en los Planes de Acción del INCORA versus INCODER; geográfico, mediante la selección de departamentos y de municipios para los diferentes programas a cargo del Instituto; y social, mediante la prioridad y competencia de grupos beneficiarios en el acceso a la propiedad rural en el país.

No Previsto

A pesar de que el Plan Cuatrienal del INCORA 1999-2002, consideró la reforma agraria como una política de Estado, con la creación del INCODER, la Política Pública dejó de ser explícita y se enmarcó bajo el amplio concepto del desarrollo rural. En su reemplazo, la formulación de los Planes de Acción se orientó principalmente hacia el otorgamiento del subsidio integral de tierras y al aumento del desarrollo productivo del sector agropecuario en el país.

De esta forma, hubo una mínima inclusión de mecanismos de intervención directa destinados a afectar a los grupos objetivo (expropiación), y a su vez, una competencia entre potenciales beneficiarios (campesinos, desplazados, minorías étnicas) para acceder a los programas y proyectos enmarcados en los Planes de Acción, relacionados con el acceso a la propiedad rural.

7.5. ACTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Previsto

Expropiación

Si bien fue contemplado por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, ninguno de los Planes, programas, objetivos y metas del INCORA e INCODER identificados, hizo mención explícita de dicho mecanismo. Como consecuencia, los Actos de Implementación que contribuirían en realizar una redistribución de la propiedad rural, constituyeron acciones marginales, producto de una falta de inclusión en los Planes de Acción de la Política Pública de Reforma Agraria.

No Previsto

Negociación Voluntaria Y Adquisición Directa

Mínimo número de beneficiarios. El Plan de Gobierno Samper (1995-1998), estableció como meta redistribuir 1 millón de hectáreas en favor de 75.764 familias (Gómez, 1998). Por otro lado, el Plan Cuatrienal del INCORA (1999-2002), proyectó dar solución a 143.000 familias demandantes de tierras para acceder a la propiedad de 4.2 millones de hectáreas aproximadamente. Sin embargo, entre 1995 y 2004, se adjudicaron 334.527 hectáreas para 24.162 familias campesinas (Benítez, 2005), y entre 2002 y 2008, se beneficiaron por concepto de adjudicación de tierras por compra directa, únicamente a 4.888 familias con 48.069 hectáreas (INCODER, 2013a). De esta manera, las metas previstas no se cumplieron en la vigencia establecida ni en años posteriores.

Prioridad entre beneficiarios por el acceso a la propiedad rural. Como se ha mencionado, la expedición de la Sentencia T-025 en favor de la población desplazada por la violencia, hizo que tuviera mayor prioridad frente a otros beneficiarios, en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria. Teniendo en cuenta los datos provenientes de informes de adjudicación de tierras del INCODER (INCODER, 2010; INCODER, 2013a), la relación entre población desplazada y población campesina beneficiada por programas

de adjudicación de tierras por compra directa entre 2002 y 2008, fue de 80-20, mientras que entre 2004 y 2009, fue de 71-29²⁴³. De esta forma, la expedición de la Sentencia confirió mayor prioridad a la población desplazada, lo cual fue en detrimento de los otros beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria.

Teniendo en cuenta la información anterior, hubo una brecha en la concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación durante el periodo de análisis. De forma específica, hubo un déficit imprevisto de implementación, en cuanto al número de hectáreas a negociar con los propietarios, y a adquirir por parte del Instituto para fines de reforma agraria, y en el número y el tipo de beneficiarios previstos en la Política Pública. A pesar de que los mecanismos de negociación voluntaria y de adquisición directa contaron con un importante componente sustantivo a partir de la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, el contenido institucional tuvo serias limitaciones, producto de la inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria, de las dificultades del presupuesto y en la asignación de personal del INCORA (INCODER), y la influencia de instituciones informales, que fueron determinantes en los mínimos resultados durante la implementación de la política pública de reforma agraria.

Expropiación

Dicho Acto de Implementación contó con una serie de déficits no previstos en cuanto al contenido institucional. Desde el punto de vista de los actores, además de las limitantes mencionadas de negociación voluntaria y adquisición directa, se evidenció la inoperancia del INCORA y del INCODER con los mínimos resultados obtenidos en cuanto a dicho mecanismo. Lo anterior fue producto de un recurso jurídico beneficioso para los grupos objetivo, sumado a una falta de apoyo político (legitimidad de hecho) y a la influencia negativa de los recursos violencia y cronológico. Asimismo, el alto grado de politización y los fenómenos de corrupción, constituyeron un escenario propicio para minimizar el mecanismo de expropiación.

Extinción de Derecho de Dominio.

²⁴³ La diferencia entre los dos resultados se debió a un leve aumento en las adjudicaciones de tierra para población campesina en el año 2009.

Aunque entre 1999 y 2001 el INCORA decretó la extinción de dominio a 98.956 hectáreas (INCORA, 2000a; INCORA, 2001a; INCORA, 2002), en el periodo comprendido entre 2000 y 2009, el INCODER adjudicó únicamente 36.728 hectáreas del DNE, en favor de 2.888 familias (INCODER, 2013a). Este mecanismo se caracterizó por ser sumamente complejo y burocratizado, debido a que durante el proceso, los decretos de extinción fueron propensos a ser acumulados y represados. Entre muchas causas, los recursos jurídicos interpuestos por los propietarios, pudo hacer que los predios retornaran a su dueño original o bien, alargar aún más el proceso de adjudicación hacia un nuevo beneficiario.

Titulación de baldíos a Colonos

Si bien, los resultados en hectáreas permiten afirmar que el Acto de Implementación tuvo concordancia con respecto a los Planes de Acción identificados, se debe tener en cuenta que la titulación de baldíos no constituye en sí, un programa de reforma agraria, ya que está encaminado a la formalización y legalización de la propiedad rural.

Dicho lo anterior, la titulación de baldíos no fue exime a diversas irregularidades y fenómenos de corrupción donde actores públicos y privados, que no cumplían con los requisitos, lograron ser beneficiarios de grandes extensiones de tierra (Caracol, 2013). De acuerdo a los cálculos realizados por Semana (2012), el país entregó entre 2003 y 2012, 2.445.000 hectáreas de baldíos a 85.219 personas, donde una tercera parte fueron asignadas con irregularidades o quedaron en manos de personas adineradas. Por lo tanto, a pesar de la concordancia con respecto a los Planes de Acción, la titulación de baldíos tuvo un déficit no previsto de implementación, evidenciado en la adjudicación de grandes extensiones de tierra que favorecieron y aumentaron la prevalencia, de la estructura latifundista en el país.

Titulación Colectiva a Comunidades Negras

Como déficits no previstos, se destacan la titulación, bajo Ley 70 de 1993, en ecosistemas frágiles no aptos para la agricultura, los fenómenos de desplazamiento forzado, presencia de cultivos ilícitos y fuerte expansión de la palmicultura en los territorios de estas comunidades (PNUD, 2011b). Asimismo, la falta de información consolidada de los procesos de deslinde bajo la Ley 160 de 1994 durante el periodo de

análisis, limita el conocimiento de la situación de las comunidades negras y afrodescendientes con respecto a dicho Acto de Implementación.

Resguardos Indígenas

Si bien, hubo una concordancia inicial entre los objetivos de los Planes de Acción y los Actos de Implementación identificados, se presentaron déficits no previstos de implementación, especialmente en los últimos años del periodo de análisis, entre los cuales se pueden destacar, la falta de consulta previa en la programación e implementación del Estatuto de Desarrollo Rural, poca celeridad en los procesos misionales de estas comunidades, disminución en el cumplimiento de las metas relacionadas con constitución y saneamiento de resguardos indígenas, entre otros.

Zonas de Reserva Campesina

La concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación de las ZRC, siempre estuvo condicionada por las prioridades del gobierno nacional. Así, durante los periodos gubernamentales que se opusieron a su constitución, las ZRC no se hicieron explícitas en los Planes de Acción ni en los Actos de Implementación caracterizados. Por tanto, las ZRC se caracterizaron por tener un contenido mayormente sustantivo que institucional.

7.6. Conclusiones

A pesar de que la Ley 160 de 1994 previó una serie de déficits previstos en la fase de programación, durante la implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, se evidenciaron una serie de déficits imprevistos que fueron determinantes para que ésta tuviera un mínimo impacto a nivel nacional, durante el periodo de análisis.

Entre dichos déficits, se pueden destacar la inoperancia y supresión de actores político-administrativos determinantes en la etapa de implementación, la limitación y baja disponibilidad de recursos (económicos, personal, apoyo político), la influencia de la normatividad no prevista por la Ley, y de las reglas institucionales informales, entre otras variables.

Lo anterior, hizo que la mayoría de grupos beneficiarios carecieran de recursos, desde el punto de vista económico, cronológico, jurídico, mayoritario y organizacional, en medio de un entorno mediado por fenómenos políticos de orden local y central, con influencia negativa por parte de grupos objetivo con gran poder, y de grupos armados al margen de la Ley.

En consecuencia, los planes de acción y los actos de implementación tuvieron a su vez, déficits no previstos durante la etapa de programación, lo cual tuvo influencia para que los reducidos mecanismos de intervención directa, destinados hacia los grupos objetivo, fueran usados de forma marginal, y no se lograra una modificación de la conducta de estos actores, durante el periodo de análisis.

7.7. Bibliografía

- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra ACVC. (2008). La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra: una iniciativa agraria de paz. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1098>
- Benítez, R. (2004). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. Informe Especial. En: *Economía Colombiana*, No. 309, p. 52.
- Benítez, R. (2005). *Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá: Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? En: *Revista de Economía Institucional*, Vol. 4, No. 6, pp. 43, 54-56.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., & Spoor, M. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*. FAO.
- Caballero, H. (2011). *Conflictividad territorial en el departamento del Cauca*. Popayán, Colombia.
- Cargos a funcionarios del Incoder Antioquia por irregularidades en titulación de baldíos. (2013). Caracol. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/cargos-a-funcionarios-del-incoder-antioquia-por-irregularidades-en-titulacion-de-baldios/20130709/nota/1929739.aspx>

- Congreso de la República de Colombia. (2003) Ley 812 de 2003. Diario Oficial 45231. "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.". Bogotá, Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (1999). Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas. En: Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, Colombia.
- Fajardo, D. (1999). Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: América Latina Hoy, No. 23. pp. 45-47.
- Fraude agrario histórico: ¡Qué tierrero! (2012). Semana. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/fraude-agrario-historico-que-tierrero/267994-3>
- Gómez, A. (1998). Jalonando el futuro del sector rural. Informe al Congreso 1994-1998. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Colombia.
- Guerrero, J. (2006). Situación territorial del pueblo de los Pasto en Nariño. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. pp. 186-187.
- Houghton, J. (2007). Legalización de los Territorios Indígenas en Colombia. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. p. 93-110.
- Ibáñez, A., & Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Que pasó entre 2000 y 2010? En: Notas de Política, No. 9, p. 2.
- INCODER inició 14 investigaciones disciplinarias contra funcionarios de la entidad por posible corrupción. (2012). INCODER. En: http://www.incoder.gov.co/Noticias_Incoder/investigaciones_funcionarios.aspx
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2010). Informe de Beneficiarios de Adjudicación de Tierras. Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013a). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2013b). Inversión Proyecto: Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional. Bogotá, Colombia.

- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000a). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 1999. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2000b). Plan Operativo - Año 2001. Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001a). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2000. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2001b). Plan Operativo - Año 2002. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. (2002). Informe de seguimiento y gestión institucional-año 2001. Bogotá, Colombia.
- Jaramillo, J. (2014). Los maquillajes institucionales. Crónica del Quindío. En: http://www.cronicadelquindio.com/noticia-noticia_opinion-op-10454.htm
- Machado, A. (1999). El sector rural y el plan de desarrollo. En: Cuadernos de Economía, Vol. XVIII, No. 30., pp. 177-178.
- Merat, J., & Roth, A. (2006). La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia. En: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Reforma y Democracia, No. 36, pp. 2-3, 5-6.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003) Decreto 1292 de 2003. Diario Oficial 45196. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y se ordena su liquidación.
- Mojica, J. (2013). Se vuelve a mirar al INCODER con la esperanza de que haga lo que tiene que hacer. En: INCODER & Corporación Latinoamericana Misión Rural (Eds.), Pensar la Tierra. p. 47. Colombia.
- Molano, A. (2010). Zonas de Reserva Campesina. El Espectador. En: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-222582-zonas-de-reserva-campesina>
- Mondragón, H. (2002a). Colombia: O mercado de tierras o reforma agraria. Colombia:(LRAN). pp. 21-24.
- Mondragón, H. (2002b). Expresiones del Campesinado, pp. 11-15, 36.
- Mondragón, H. (2007). Megaproyectos y Territorios Indígenas. En: J. Houghton (Ed.), La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia. p. 226-228.

- Observatorio de Territorios Étnicos. (2012). La titulación de las tierras de las comunidades negras: más allá del Pacífico. pp. 1-5.
- Perret, C. (2011). Las Zonas De Reserva Campesina (Zrc). Una entidad territorial legítima luchando por la unidad, la vida, el territorio de las comunidades campesinas de Colombia. En: <https://cyrilperret.files.wordpress.com/2011/02/las-zonas-de-reserva-campesina-una-entidad-territorial-legc3adtima-luchando-por-la-unidad-la-vida-y-el-territorio-de-las-comunidades-campesinas-de-colombia.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011). Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Afrocolombianos, sus territorios y condiciones de vida. Bogotá, Colombia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2012). La hora de la Colombia rural. En: Revista Hechos de Paz, No. 63, p. 16.
- Raponazo a territorios indígenas en Puerto Gaitán (Meta).(2008). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047137>
- Roa, T. (2009). La cuestión agraria en Colombia. En: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article3153>
- Rubio, M. (1997). Los costos de la violencia en Colombia. En: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Documento de Trabajo No. 11, p. 4.
- Saldarriaga, L. (2013). Uribe dice que zonas de reserva campesina son "emporios del terrorismo". El Colombiano. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo.asp
- Téllez, G., & Cubillos, A. (2009). Políticas Públicas y Sector Agropecuario. Relaciones, implicaciones económicas y ambientales. Hispanoamericanas Ltda (ed.). Bogotá, Colombia.
- Tierras indígenas entregadas a multinacionales para monocultivos. (2008). El Tiempo. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047153>
- Zonas de Reserva Campesina: otra fórmula para restituir tierras. (2010). Semana. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/zonas-reserva-campesina-otra-formula-para-restituir-tierras/122641-3>

CAPÍTULO 8. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

El capítulo tiene como objetivo, realizar una síntesis del análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1994-2010). Se detallan de forma más puntual, las variables independientes y los criterios de análisis de las variables dependientes. Posteriormente, se formularon conclusiones y recomendaciones, para posteriores análisis pertinentes a la presente investigación.

8.1. VARIABLES INDEPENDIENTES O EXPLICATIVAS

Actores Político-Administrativos

Como se ha mencionado, los actores administrativos tuvieron como marco institucional formal, la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 160 de 1994 y la reglamentación derivada de la misma. En los procesos previos a la expedición de la Ley, hubo una aceptación gubernamental mayoritaria de sus bases legales, y una participación de algunos grupos sociales que lograron la inclusión de algunas propuestas durante la programación de la Política Pública.

Sin embargo, durante la implementación, factores como la crisis económica que afectó al país desde mediados de los noventa, la prevalencia del neoliberalismo y la subsecuente reducción del Estado en funciones que normalmente eran asumidas por éste, la intensificación del conflicto armado, el fracaso y el desprestigio de los diálogos de paz durante el gobierno Pastrana, y los mínimos resultados obtenidos en la política pública de reforma agraria, fueron determinantes para que los actores político-administrativos disminuyeran el apoyo político, y generaran cambios en el direccionamiento de la política pública de reforma agraria en años posteriores.

Entre los factores desencadenantes de dicho cambio, se destacan la expedición de los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, la modificación de artículos específicos de la Ley 160 de 1994, el cambio institucional dado con la supresión del INCORA y de las otras entidades del sector agropecuario, la subsecuente creación del

INCODER y la expedición de la Sentencia T-025 de 2004. En consecuencia, se presentaron modificaciones no previstas en la institucionalidad formal, las cuales influyeron en la conducta de los actores, y en los recursos que tuvieron (o que no tuvieron) los mismos.

En cuanto a las reglas institucionales informales, los actores político-administrativos no estuvieron exentos de un alto grado de politización, vínculos clientelistas y de fenómenos de corrupción. Éstos, fueron determinantes para que se diera la supresión de actores político administrativos que estarían presentes en la política pública de reforma agraria, lo cual contribuyó a modificaciones en los recursos de personal, dinero, apoyo político, mayoría y de fuerza. El panorama anterior, coincidió con una discriminación sistemática en la implementación de la Ley 160 de 1994, donde los programas de legalización y de formalización de la propiedad rural tuvieron mayores resultados, frente a los programas de acceso a la misma.

En el 2007, la falta de interés político en la política pública de reforma agraria se hizo explícita con la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural, y la subsecuente derogación parcial de la Ley 160 de 1994 hasta el año 2009, año en que la Corte Constitucional declaró inexecutable el Estatuto, al no cumplir el requisito de consulta previa a las minorías étnicas. De esta forma, si bien la política pública de reforma agraria retomó su vigencia nuevamente, lo hizo en un escenario donde, de no haber sido por la falta de legitimidad secundaria, los actores político-administrativos encargados de formular y de expedir las leyes, hubieran logrado la derogación permanente de la Ley 160 de 1994.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural

El mencionado actor político-administrativo fue poco funcional e inoperante en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, producto de una falta de articulación, integralidad y coordinación de las entidades que conformarían el Sistema. Lo anterior evidenció de un lado, un uso excesivo del recurso jurídico durante la programación de la Política Pública, al considerar por Ley, la conformación de un Sistema que integraría un conjunto de entidades públicas y privadas con objetivos propios; y de otro, un mínimo recurso organizativo y de apoyo político, debido a que las entidades contempladas en el Sistema se enfocaron en continuar las funciones específicas para las cuáles fueron creadas, y aun peor, muchas de ellas, fueron liquidadas con el tiempo. Así, la implementación de la Política Pública de Reforma

Agraria, quedó en manos del INCORA y luego del INCODER, haciéndolos principales responsables en la ejecución de la Política Pública.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA

El INCORA estuvo conformado por un nivel central y por Gerencias Regionales en los departamentos del país. Desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, el Instituto fue sujeto a modificaciones estructurales con el fin de lograr su adecuación a las disposiciones de la Ley. Lo anterior, constituyó una limitante en la organización del Instituto, debido a que los periodos de transición más prolongados, promovieron la ralentización de los planes y programas que tuvo a su cargo. Sumado a lo anterior, la reducida asignación presupuestal y de personal, dificultaron el funcionamiento general del INCORA, hasta el momento de su liquidación.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER

El INCODER retomó la infraestructura central del INCORA, en el orden territorial, se crearon inicialmente las Oficinas de Enlace Territorial (OET), y posteriormente, las Direcciones Territoriales en los departamentos del país. Por tanto, el INCODER también contó con continuas reestructuraciones evidenciando un limitado recurso organizativo. Similar a su predecesor, el recurso económico constituyó una dificultad para el funcionamiento y la ejecución de muchos de los planes y programas a cargo del Instituto, lo cual estuvo acompañado de un insuficiente recurso de personal (en su mayoría contratistas), durante el periodo de análisis (2010).

Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria

A pesar de que gran parte de los departamentos del país reconocieron la importancia de establecer los Comités durante el periodo de análisis, en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria nunca se crearon o tuvieron una operatividad muy limitada.

Gobernaciones Departamentales – Secretarías de Agricultura

La participación de las Gobernaciones Departamentales en la Política Pública de Reforma Agraria, fue diferente en cada departamento y así, para cada municipio. Entre muchas dificultades, se pueden destacar la penetración y continuidad de partidos políticos tradicionales en las Gobernaciones, así como las irregularidades en

negociaciones y ventas de tierra con fines de reforma agraria, asociado a procesos penales a funcionarios de alto nivel de las Gobernaciones.

Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR

Los Consejos no se crearon en todos los municipios del país, y en las instancias locales donde se crearon, tuvieron una operatividad limitada.

Comités Municipales de Reforma Agraria

De manera similar a los Consejos, carecieron de una cultura de participación entre los diferentes actores implicados en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, lo cual limitó su creación.

Beneficiarios

La mayoría de grupos beneficiarios (con excepción de la población desplazada), se vieron afectados negativamente por el recurso cronológico en la implementación de la política pública de reforma agraria, producto de los mínimos resultados durante el mercado de tierras y de la culminación paulatina de los procesos de reforma agraria, especialmente entre los años 2003 y 2010.

Los beneficiarios en general, estuvieron enmarcados por reglas institucionales formales e informales, determinantes en su comportamiento para acceder a la propiedad rural. En ese sentido, la interacción entre beneficiarios de la política pública de reforma agraria, y la tercerización de funciones del Estado bajo un enfoque netamente socio-céntrico, constituyeron un escenario problemático, ya que de un lado, los funcionarios públicos consideraron la falta iniciativa de una sociedad civil de corte asistencialista, y de otro, estos últimos, consideraron que el gobierno local estaba asociado a problemas de incompetencia y de corrupción. Por tanto, el aumento en la participación de actores privados en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria, incrementó la percepción de un abandono deliberado del Estado hacia los grupos beneficiarios.

De forma similar, el recurso de violencia (que en ocasiones estuvo asociado con terratenientes), constituyó uno de los principales problemas para los beneficiarios en todo el país. Es así que, en zonas donde hubo una ausencia marcada del Estado, los beneficiarios tuvieron que obedecer a instituciones informales, tales como el control territorial y político de zonas estratégicas de los grupos armados, el pago de impuestos

bajo mecanismos extorsivos, amenazas e intimidación de campesinos y minorías étnicas, desplazamiento forzado de beneficiarios de la Política Pública, entre otras.

Además, hay que destacar que, si bien el rol de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria estaría enmarcado de acuerdo a lo estipulado por las reglas institucionales formales, dichos actores obedecieron a instituciones informales que en muchas ocasiones fueron en detrimento de las primeras. Entre éstas se pueden destacar las fallas durante los procesos de selección, venta informal e indiscriminada de los predios adjudicados a los beneficiarios, individualización de las parcelaciones adjudicadas en común y proindiviso, y la disolución de las formas asociativas estipuladas por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación.

Población Campesina

Con la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, la concertación entre actores político-administrativos y población campesina para programar la normatividad reglamentaria, fue mínima. En consecuencia, los decretos reglamentarios, concernientes a los programas de adquisición y negociación de predios rurales, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio y procedimiento para tierras baldías, fueron expedidos poco después de entrar en vigencia la Ley.

Por otro lado, los campesinos beneficiarios, tuvieron acceso al recurso de información de la Política Pública, principalmente a nivel local, mediante la socialización por parte de funcionarios regionales del INCORA, de las alcaldías municipales, de la UMATA, y de fundaciones que participaron durante dicho proceso. Asimismo, algunas personas de los grupos-objetivo interesados en ofertar los predios, solicitaron su inscripción y la selección de beneficiarios no ajenos a la parcelación ofertada.

Los potenciales beneficiarios de la política pública, debían poseer de un mínimo recurso económico, y podrían acceder a él gradualmente, mediante el otorgamiento de un subsidio, y de un crédito para el pago de la tierra. Posteriormente, con la realización de un proyecto productivo agrícola y/o pecuario, lograrían la obtención de un margen de utilidad, que permitiría pagar los créditos, mejorar la calidad de vida, y aumentar el recurso económico de estos actores.

En el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, los predios se adjudicaron principalmente en común y proindiviso, y los beneficiarios se organizaron bajo formas asociativas de empresas comunitarias, o de cooperativas de beneficiarios de reforma agraria. Sin

embargo, estas formas asociativas demostraron tener una estructura organizacional bastante frágil y se disolvieron, formal o informalmente, al poco tiempo de ser constituidas. Sumado a lo anterior, la individualización de las parcelaciones, generó dificultades para el pago del crédito complementario de la tierra, de los impuestos relacionados con las organizaciones constituidas, de los créditos para el pago de insumos para la producción, y en la comercialización de los productos agropecuarios. En muchos casos, el recurso jurídico fue determinante para realizar la legalización individual de los predios entregados en común y proindiviso por el INCORA (INCODER).

De esta forma, durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria, los beneficiarios no generaron los ingresos suficientes para pagar los créditos, ni mucho menos, los intereses generados por el mismo. En el Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, y el de Zonas de Reserva Campesina, la falta del recurso económico constituyó una de las mayores limitantes para los beneficiarios de la política pública de reforma agraria. Los campesinos beneficiarios, en su mayoría tuvieron mínimos recursos económicos, y no tuvieron la capacidad para pagar los créditos para el pago de las tierras adquiridas y para los costos de los proyectos productivos.

Grupos Indígenas

Con la expedición de la Ley 160 de 1994, los grupos indígenas se organizaron con el fin de negociar la reglamentación de la Política Pública, lo cual dio como resultado la expedición del Decreto 2164 de 1995. Lo anterior, sirvió como marco de referencia para que el INCORA, y luego el INCODER, en mayor o menor medida, negociaran predios y aprobaran la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas en varios departamentos del país.

El uso del recurso económico por parte de los grupos indígenas para acceder a sus territorios, dependió primordialmente de la asignación presupuestal del INCORA (INCODER), destinada a los programas de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos en todo el país.

Por otro lado, los grupos indígenas combinaron una serie de recursos, lo cual contribuyó a que la Ley 160 de 1994 permaneciera vigente. Para empezar, durante la presentación del Proyecto de Ley 30 de 2006 (precursor del Estatuto de Desarrollo Rural), los grupos indígenas usaron el recurso cognitivo como argumento a la falta de cumplimiento del requisito constitucional de consulta previa del Proyecto a los pueblos indígenas.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007, las comunidades indígenas manifestaron nuevamente su desacuerdo, utilizando los recursos de confianza por falta de legitimidad secundaria, el recurso relacional u organizativo, y finalmente el recurso jurídico. Como resultado, mediante Sentencia C-175 de 2009, proferida por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta la ausencia del requisito de consulta previa a grupos indígenas y comunidades ancestrales, se declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, y así, la Ley 160 de 1994 retomó su vigencia.

Comunidades Afrodescendientes

En comparación con los grupos indígenas, las comunidades afrocolombianas contaron con organizaciones sociales menos consolidadas y, en muchos casos, bastante fragmentadas. Por tal razón, una de las críticas de estas comunidades, es la titulación de tierras, limitada en su mayoría a la costa Pacífica, como tierras colectivas de la Ley 70 de 1993.

Si bien, la titulación de los territorios ancestrales, les daría cabida para explotar su territorio y acceder al recurso económico mediante actividades productivas en estas tierras, las comunidades afrodescendientes no estuvieron exentas de factores que limitarían el acceso a dicho recurso, tales como, titulación colectiva realizada principalmente en zonas de reserva forestal y en ecosistemas frágiles, el control territorial y conflicto armado, y los fenómenos de desplazamiento forzado. De forma similar a los grupos indígenas, la falta de consenso durante la programación e implementación de la Ley 1152 de 2007, fue determinante para que estos grupos promovieran la declaración de inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural en el año 2009.

Población Desplazada por la Violencia

Como se ha mencionado, la población desplazada por la violencia se consideró en un principio como beneficiarios sujetos a programas especiales de reforma agraria en el marco de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, el uso de la fuerza por grupos armados al margen de la Ley, fue determinante para que se movilizaran un conjunto de recursos (información, económico, consenso, apoyo político, derecho, entre otros), que en adelante convirtió a la población desplazada en beneficiarios prioritarios de la política pública de reforma agraria en Colombia. No obstante, la implementación de la política

pública, también fue insuficiente para dar cobertura a la población desplazada por la violencia en Colombia.

Población de Zonas de Reserva Campesina

Con la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, la reglamentación de las ZRC contó principalmente con una legitimidad primaria. Sin embargo, en 1996, la población campesina de varios departamentos del país, utilizaron el recurso cognitivo de tradición histórica de luchas agrarias, sumado al de la falta de reconocimiento de legitimidad secundaria, los cuales fueron determinantes para la materialización del recurso jurídico, mediante la expedición del Decreto reglamentario 1777 de 1996, como complemento a la reglamentación inicial expedida por el gobierno en materia de ZRC.

En concordancia con lo expuesto, se crearon seis ZRC con un componente organizativo y económico importante en la planeación y ejecución de las mismas. Sin embargo, en el año 2003, la estigmatización y deslegitimación política de las Zonas de Reserva Campesina, constituyó la principal limitante para el funcionamiento de las mismas durante el periodo de análisis (2010).

Grupos Objetivo

Los grupos objetivo tuvieron la posibilidad de acceder al recurso cognitivo de la política pública de reforma agraria, mediante interacción directa con actores político-administrativos, producto de una relación histórica entre terratenientes y políticos de orden local y/o nacional en el país.

Con la implementación de la Política Pública, los grupos objetivo tendrían como incentivo la obtención de un recurso económico, mediante la negociación voluntaria de los predios con los campesinos, o la adquisición directa por parte del INCORA (INCODER). Sin embargo, en muchas ocasiones este hecho fue contraproducente para los beneficiarios, debido a que propietarios con tierras de baja calidad agrológica, pudieron sustituirlas por el recurso dinero, pagado con base en el avalúo comercial de los predios.

En otros casos, el reducido recurso económico del INCORA (INCODER), hizo que los propietarios que previamente ofertaron los predios al Instituto, posteriormente terminaran vendiéndolos a actores privados. Como resultado, hubo propiedades rurales con fines potenciales para la política pública de reforma agraria, que terminaron en manos de actores ajenos a la misma.

Si bien, cierta parte de los grupos objetivo accedió a las disposiciones de la política pública de reforma agraria bajo la institucionalidad del mercado, en otros casos estos grupos se valieron del recurso jurídico para evitar ser afectados por los mecanismos regulatorios de expropiación y de extinción de derecho de dominio, mediante caducidad de la acción o la interposición del recurso de reposición o de Sentencia.

En otros casos, los terratenientes combinaron el recurso organizativo y de fuerza, con el fin de ejercer control económico y político en diversas zonas del país. De esta forma, la alianza entre terratenientes y grupos armados, hizo que tuvieran también, el recurso cronológico a su favor, por cuanto lograron ser afectados mínimamente con la implementación de la política pública de reforma agraria.

Finalmente, el comportamiento no previsto de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, visto en la inadecuada selección de beneficiarios, mala calidad de la tierra, los fenómenos de violencia y de desplazamiento, entre otros, también fue aprovechado por los grupos objetivo, con el fin de realizar una reconcentración de la propiedad rural en el país.

8.2. VARIABLES DEPENDIENTES

Planes de Acción

Los Planes de Acción identificados, se caracterizaron por ser inicialmente explícitos en promover al acceso a la propiedad rural, si bien, con un mínimo componente redistributivo. No obstante, en el marco de la promulgación de las políticas públicas de desarrollo rural en el país (2003), los Planes de Acción pasaron a ser extremadamente implícitos, de tal forma, que el término y la concepción de reforma agraria, se incluyó marginalmente en años posteriores.

Si bien, se daría una concertación entre actores político-administrativos, grupos objetivo y beneficiarios finales durante la implementación de la política pública, los Planes de Acción caracterizados (explícita e implícitamente), promovieron principalmente mecanismos incentivadores de negociación voluntaria, en detrimento de mecanismos regulatorios sobre los grupos objetivo, relacionados con la expropiación de predios y la extinción de derecho de dominio. Por tal razón, hubo una mínima inclusión de mecanismos de intervención directos destinados a afectar la estructura latifundista de los

grupos objetivo, y por ende, se generó una competencia entre potenciales beneficiarios (campesinos, desplazados, minorías étnicas) para acceder a los programas y proyectos enmarcados en los Planes de Acción, relacionados con el acceso a la propiedad rural.

En dichos Planes, se identificaron prioridades de tipo geográfico, en la selección de departamentos y municipios beneficiarios de los programas de acceso a la propiedad rural; en los procesos misionales, donde los programas relacionados con el ordenamiento social de la propiedad (titulación de baldíos) tuvieron una participación comparativamente mayor frente a otros programas; y en la selección de beneficiarios, donde se buscó otorgar el subsidio integral de tierras con preferencia a determinados beneficiarios (población desplazada).

De igual manera, se debe destacar que hubo reestructuraciones importantes en el APA, a raíz de la inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria y de la posterior liquidación del INCORA. Por tal razón, el INCODER, adaptó los elementos estructurales establecidos por la Ley 160 de 1994, su reglamentación y por los Planes Nacionales de Desarrollo, para establecer el componente procedimental de los diferentes planes, programas y proyectos a cargo del Instituto.

Actos de Implementación

En la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, muchos de los Actos de Implementación caracterizados no se destinaron directamente a los grupos objetivo, debido a que no tenían como tal dicho grupo (titulación de baldíos, constitución de zonas de reserva campesina), o porque las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y la reglamentación de la misma, contemplaron mecanismos de intervención dirigidos hacia los otros actores de la política pública.

Negociación Voluntaria, Adquisición Directa

La negociación voluntaria tuvo como actos intermedios de implementación, las reuniones de concertación entre los grupos-objetivo y los beneficiarios, la forma de pago a los propietarios, el otorgamiento del subsidio y del crédito complementario a los beneficiarios de la Política Pública. En el caso de la adquisición directa, además de lo mencionado, los Actos Intermedios consideraron la reunión de elementos necesarios para la negociación y la recepción de ofertas de compra.

La negociación voluntaria y la adquisición directa, fueron mecanismos estipulados por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación (Decreto 2666, 1994; Decreto 1031 y 1032, 1995), lo cual otorgó elementos sustantivos bastante importantes, en cuanto a la solución del problema de la falta de acceso a la propiedad rural, en favor de los beneficiarios contemplados por la ley.

Sin embargo, en la implementación de la política pública de reforma agraria, los actos mencionados tuvieron falencias en su contenido institucional, entre ellas, la restricción a los servicios complementarios que serían suplidos por el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, la carencia de recursos económicos y de personal por parte del Instituto, y la influencia de reglas institucionales informales que tuvieron consecuencias negativas para dichos actos de implementación.

Si bien, en los Planes de Acción se proyectó dar acceso a la propiedad rural a un determinado número de familias, los actos de implementación mostraron que se benefició a un número considerablemente inferior. En consecuencia, hubo una falta de concordancia entre lo planteado y lo ejecutado en cuanto a negociación voluntaria y adquisición directa de predios por parte del INCORA (INCODER).

Expropiación

El mecanismo de expropiación contó con numerosos actos intermedios, los cuales fueron determinantes en los mínimos resultados durante la implementación de la política pública de reforma agraria. Entre éstos actos, se identificó la aprobación de la resolución de expropiación, que se haría de forma mayoritaria entre los integrantes de la Junta Directiva del INCORA (Consejo Directivo – INCODER), con voto favorable del Ministro o del Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural; la demanda que podría ser sujeta a incidentes de excepción previa e impugnación de legalidad por parte del propietario, y la expedición de Sentencia que podría decidir, en favor del impugnante en cuyo caso se ordenaría la devolución del predio y condenaría al Instituto a pagar todos los perjuicios causados al propietario, o en caso contrario, se ordenaría la expropiación del predio, y se pagaría al propietario en su totalidad mediante bonos agrarios.

El contenido sustantivo de la expropiación tuvo como referente principal las disposiciones de la Ley 160 y el Decreto 2666 de 1994. En cuanto al contenido institucional, el Acto de Implementación tuvo diversas limitantes, producto de una falta de apoyo político, un excesivo recurso jurídico en favor de los grupos objetivo, la influencia negativa de los

recursos de tiempo y de fuerza, así como un alto grado de politización que conllevaron finalmente a minimizar dicho mecanismo.

Es así que, en ninguno de los Planes, programas, objetivos y metas del INCORA e INCODER identificados, se hizo mención explícita del mecanismo de expropiación. Como consecuencia, los Actos de Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en términos de realizar una redistribución de la propiedad rural, constituyeron acciones marginales durante el periodo de análisis.

Extinción Derecho de Dominio

La extinción de derecho de dominio tuvo una serie de actos intermedios complejos, compuestos por la inscripción de la resolución de extinción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y los recursos de reposición y/o de revisión ante el Consejo de Estado que podrían ser favorables hacia el propietario original o bien, hacia la Nación. En este último caso, revertirían con carácter de baldíos administrados por el INCORA (INCODER), y podrían ser adjudicados a campesinos de escasos recursos de la región del predio extinguido, conforme a las modalidades determinadas por el Instituto.

Entre los aspectos sustanciales, se destacaron las causales y el procedimiento en los que se haría efectivo dicho mecanismo. Por tal razón, la extinción de derecho de dominio varió en función de su causa, lo cual conllevó a que hubiera limitantes institucionales en el acto de implementación, en término de los actores que estarían a su cargo (INCORA, DNE, INCODER), de los recursos interpuestos por los propietarios originales (cronológico, jurídico, principalmente), así como de las reglas institucionales informales anteriormente mencionadas.

En consecuencia, a pesar de su concordancia con respecto a los planes identificados, el Acto de Implementación fue sumamente burocratizado, de manera que hubo falta de celeridad entre el momento de decretar la extinción de dominio de un predio y de adjudicarlo posteriormente a un nuevo beneficiario.

Titulación de Baldíos a Colonos

Los actos intermedios, comprendieron la solicitud de adjudicación por parte del interesado, el estudio y la verificación de los requisitos de la misma, seguida por la expedición de providencia de aceptación o de negación de la solicitud. Posteriormente, el INCORA (INCODER) haría una identificación predial y publicaría la notificación del

aspirante, en la cual podía presentarse un recurso de oposición mediante trámite y resolución en contra del aspirante. En caso contrario, el Instituto haría la expedición de la resolución de adjudicación en favor del solicitante.

La Ley 160 de 1994 y su reglamentación, destacaron la importancia de realizar titulación de baldíos en el territorio nacional. En ese contexto, detalló los requisitos para que los terrenos baldíos pudieran ser adjudicados a propietarios, la forma en que se realizaría la titulación, las causales para denegar y/o reversar los baldíos en favor de la Nación, entre otros procedimientos. En cuanto al contenido institucional, el Acto de Implementación tuvo una influencia importante de actores, recursos y de reglas institucionales, que fueron determinantes para que dicho mecanismo tuviera mayor concordancia con respecto a los Planes de Acción identificados.

Sin embargo, los procesos de titulación de baldíos no estuvieron exentos de irregularidades y de fenómenos de corrupción, donde actores públicos y privados a quienes no debía estar destinado dicho mecanismo, lograron ser beneficiarios de grandes extensiones de tierra. Por lo tanto, los programas de formalización y legalización de la propiedad rural, sumado a la apropiación indebida de terrenos baldíos, favorecieron y aumentaron la prevalencia de la estructura latifundista en el país.

Titulación Colectiva a Comunidades Negras

La titulación colectiva a comunidades afrodescendientes obedeció principalmente las disposiciones de la Ley 70 de 1993, y en menor grado, de la Ley 160 de 1994, otorgándole el componente de clarificación de la propiedad. En ese sentido, el Acto de Implementación contó con un reducido contenido sustantivo, y a su vez, un mínimo recurso institucional.

En los Planes del INCORA y del INCODER se previó adelantar la titulación colectiva a las comunidades negras y afrodescendientes, lo cual coincidió con los Actos de Implementación identificados. Si bien, hubo cierta concordancia entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación en término de hectáreas, la titulación para estas comunidades fue mayoritariamente en ecosistemas frágiles, con diversas limitaciones de tipo social.

Resguardos Indígenas

Para la constitución, saneamiento o ampliación de resguardos indígenas, los Actos Intermedios comprendieron la realización de oficio por el INCORA (INCODER) u otra entidad pública, o a solicitud de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena.

Posteriormente, se crearía un expediente, donde se incluiría la visita y los estudios necesarios, con acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la Comunidad indígena y las demás personas que intervinieran en ella. Posteriormente, el Instituto elaboraría el estudio de la solicitud y la remitiría al Ministerio del Interior para emisión de concepto previo. Con el concepto favorable, el Ministerio del Interior devolvería el expediente al Instituto y finalmente se expediría la resolución de constitución, ampliación o saneamiento del resguardo indígena.

Durante la reglamentación de la Ley 160 de 1994, hubo una concertación inicial entre los grupos indígenas y los actores político-administrativos en la programación y expedición de la normatividad. Si bien, los grupos indígenas contaron con recursos organizativos y cognitivos importantes, entre 2002 y 2010, tuvieron restricciones en el recurso cronológico, de apoyo político y de fuerza. En consecuencia, los Actos de Implementación para grupos indígenas tuvieron principalmente un contenido sustantivo, con serias limitantes desde el punto de vista institucional.

Los Planes del INCORA y del INCODER, establecieron la importancia de dotar de tierras y hacer la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas. En ese sentido, de acuerdo a lo reportado en los Informes de Gestión y en la información consolidada, hubo una concordancia inicial entre los Planes de Acción y los Actos de Implementación para los grupos indígenas, y posteriormente, dicha concordancia disminuyó, especialmente en los últimos años del periodo de análisis.

Zonas de Reserva Campesina

Los Actos Intermedios para la creación de las ZRC comprendieron el inicio del trámite por parte del INCORA (INCODER), o de la comunidad interesada; la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona concertado entre autoridades y la comunidad en general; la audiencia pública donde se explicaría a la comunidad las ventajas de constituir la ZRC; formulación del Acta de participación en la audiencia pública con los acuerdos, observaciones, recomendaciones y planes de acción a seguir; y finalmente, la

resolución por parte de la Junta Directiva del INCORA (Consejo Directivo-INCODER), seleccionando y delimitando la ZRC.

Las ZRC tuvieron un contenido sustantivo bastante importante gracias a la legitimidad primaria y secundaria, durante la programación y reglamentación de la Política Pública de Reforma Agraria. En cuanto al contenido institucional, para la constitución de las ZRC se definieron los actores, se asignó presupuesto, personal, se establecieron los lineamientos del componente organizativo, así como la importancia de contar con un apoyo mayoritario tanto de la comunidad como de las instancias políticas locales. Sin embargo, los recursos disminuyeron en medio de una falta de apoyo político nacional y de un entorno clientelista, generando dificultades en las ZRC constituidas y en las que estaban proceso de constitución. Por tanto, las ZRC tuvieron inicialmente un contenido sustantivo e institucional, pero este último disminuyó, con la estigmatización política de la figura.

En cuanto a su concordancia, los Planes del INCORA (Cuatrienal e Indicativos), consideraron la negociación de tierras y la titulación de baldíos para la constitución de las ZRC. Si bien entre 1997 y 2002 se crearon seis Zonas, hubo una falta de concordancia con respecto a los Planes Operativos del INCORA identificados. En años posteriores, con la desacreditación y estigmatización de las ZRC, no fue posible identificar una concordancia entre los Productos mencionados, debido a que dicho mecanismo no fue explícito en los Planes de Acción ni en los Actos de Implementación, durante el periodo de análisis.

8.3. CONCLUSIONES

La implementación de la Ley 160 de 1994, se inspiró en el precepto constitucional según el cual, “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina”. En ese contexto, a continuación se muestran los objetivos de la Ley 160 de 1994, y el grado de cumplimiento en la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, durante el periodo de análisis.

Objetivo. *Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.*

El conflicto armado en Colombia, ha tenido graves repercusiones de orden social, económico y político. La población rural, ha sufrido de forma directa el impacto del control territorial y político que han ejercido los grupos al margen de la ley, evidenciadas en la problemática del desplazamiento forzado, las amenazas, secuestros y asesinatos de campesinos y de minorías étnicas, el pago de impuestos hacia dichos grupos, entre otros mecanismos coercitivos.

La violencia y el conflicto armado fueron considerados por los gobiernos presidenciales Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2006 y 2006-2010), como un problema público de alta prioridad en la inclusión de la agenda política, si bien, con propuestas diferentes para su solución. En ese sentido, el gobierno presidencial Pastrana buscó finalizar el conflicto armado mediante la realización de diálogos de paz, mientras que el gobierno Uribe, mediante la Política de Seguridad Democrática, buscó realizar enfrentamientos, y posteriormente, promovió la desmovilización de los grupos armados.

A pesar de la gran dimensión del problema y de sus consecuencias, durante el periodo de análisis, no se logró llegar un acuerdo de paz. Así, la población rural, y específicamente, los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, se vieron afectados por los grupos armados al margen de la Ley, quienes en muchas ocasiones estuvieron asociados a narcotraficantes, políticos locales y terratenientes. En consecuencia, la influencia de los grupos armados, estuvo orientada en realizar una contrarreforma agraria en diversas zonas del país y el objetivo mencionado por la Ley 160 de 1994, no se cumplió durante la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria.

Objetivo. *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 y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.*

De acuerdo a los resultados obtenidos tanto en las variables independientes como dependientes, el impacto de la política pública de reforma agraria a nivel nacional, fue mínimo. Los campesinos estuvieron prácticamente marginados en el acceso a la propiedad rural, las comunidades indígenas, negras y afrodescendientes beneficiarias, disminuyeron con el tiempo por razones económicas y políticas, la población desplazada por la violencia beneficiaria, si bien, tuvo un incremento con respecto a los otros grupos beneficiarios, también fue insuficiente, y las Zonas de Reserva Campesina se constituyeron, pero cayeron en el olvido, producto de una estigmatización política. Por lo tanto, hubo una falta de concordancia entre el objetivo planteado versus los actos implementados durante el periodo de análisis.

Objetivo. *Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.*

Las Ley 160 de 1994 y su reglamentación, estipularon un teórico proceso de cambio en el comportamiento de los grupos beneficiarios, bajo un enfoque de tipo socio-céntrico, en el cual se le otorgó una participación mucho mayor a la sociedad civil frente a funciones que eran suplidas normalmente por el Estado. Dicho proceso de cambio, tuvo implicaciones frente a una población rural de corte asistencialista, generando una percepción de abandono hacia los grupos beneficiarios, dificultando los procesos que, como menciona el objetivo, debían ser promovidos por ellos mismos.

En muchos casos, los pequeños productores agropecuarios estuvieron prácticamente marginados del crédito, con relación a los medianos y grandes productores. Por otro lado, los beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras que pudieron acceder al crédito complementario, no generaron los ingresos suficientes para pagar las obligaciones contraídas ni sus intereses producto de una sobreestimación en la calidad agrológica de los suelos y en los proyectos productivos. Por tal razón, la falta de acceso al crédito por parte de los beneficiarios así como la imposibilidad de pagar los mismos, hizo que el objetivo planteado tuviera un cumplimiento sumamente limitado en el periodo de análisis.

Objetivo. *Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.*

Los beneficiarios del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, contaron con diversas dificultades que fueron determinantes para que tuvieran un nivel de vida opuesto a lo estipulado por la Ley. Entre muchos factores, se destacan los problemas en el acceso al crédito y el endeudamiento con entidades bancarias, falta de acompañamiento y seguimiento por parte del Estado, limitado acceso a servicios públicos rurales, dificultades en la producción agropecuaria y en la comercialización derivados del alto costo de los insumos y de los bajos precios de venta, así como la influencia permanente del conflicto armado. En consecuencia, los beneficiarios de la política pública de reforma agraria no tuvieron los ingresos suficientes para elevar su calidad de vida, y tuvieron que realizar actividades complementarias no previstas por la Ley, con el fin de suplir el déficit de ingreso económico.

Además, asegurar la coordinación y la cooperación de las entidades que conformarían el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, fue quizás, uno de los objetivos más controvertidos en la implementación de la Ley 160 de 1994, producto de su poca funcionalidad e inoperancia. Por tal razón, el objetivo estipulado, no se cumplió en el periodo de análisis.

Objetivo. *Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.*

En la fase de programación de la Ley 160 de 1994, hubo cierta participación de organizaciones campesinas, quienes se encargaron de negociar con los actores político-administrativos, los aspectos fundamentales de la misma. Entre las pocas iniciativas de las organizaciones campesinas acogidas por el Gobierno, se destacó el aumento porcentual en el subsidio de tierras para negociación voluntaria, la ampliación de causales de extinción de dominio y la inclusión de las Zonas de Reserva Campesina.

Con la entrada en vigencia de la Ley, la reglamentación de los programas de adquisición y negociación de predios rurales, clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, extinción del derecho de dominio y procedimiento para tierras baldías, fue realizada poco después de su entrada en vigencia, mientras que la reglamentación complementaria de las Zonas de Reserva Campesina, fue promovida por un fuerte componente participativo por parte de las organizaciones campesinas a nivel nacional.

Posteriormente, las organizaciones campesinas participaron en la implementación de la política pública de reforma agraria, en el marco del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras y de Zonas de Reserva Campesina, y su labor estuvo orientada en hacer una concertación con las instancias locales, determinante para la selección preliminar de los potenciales beneficiarios de la política pública.

Sin embargo, la participación de las organizaciones campesinas en los procesos integrales de reforma agraria, disminuyó considerablemente en los periodos de gobierno presidenciales que promovieron la orientación de las políticas públicas del sector agropecuario, bajo el amplio contexto del desarrollo rural en el país.

Por tal razón, la participación de las organizaciones campesinas en la política pública de reforma agraria, estuvo condicionada por la influencia de los actores político-administrativos de orden central y local, y por las prioridades políticas establecidas por el gobierno nacional, generando así, un mínimo cumplimiento en el objetivo planteado por la Ley 160 de 1994.

Objetivo. *Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.*

Si bien, la titulación de baldíos a colonos tuvo resultados importantes durante el periodo de análisis, en muchos casos no fue destinada a los campesinos de escasos recursos como lo planteaba la Ley, sino a actores públicos y privados con gran capacidad económica y política, por medio de mecanismos irregulares promovidos por fenómenos de corrupción. Aunque la titulación de baldíos a colonos, no constituye en sí un programa

de reforma agraria por cuanto carece de fundamento redistributivo, los fenómenos anteriormente mencionados, favorecieron y aumentaron la prevalencia de la estructura latifundista, incrementando así, el problema de la concentración rural en el país.

Por otro lado, se crearon las Zonas de Reserva Campesina, con base en los requisitos de controlar el latifundio en zonas de colonización, fomentar la pequeña propiedad rural de forma sostenible y como estrategia de ordenamiento territorial, con espacios de concertación desde el territorio, entre el Estado y las organizaciones campesinas. Sin embargo, la estigmatización política a partir del año 2002, hizo que su funcionamiento y operatividad se vieran afectados, conllevando finalmente, a la suspensión de la figura hasta el año 2010. De esta forma, el objetivo planteado tuvo cierto cumplimiento en materia de titulación de baldíos, no obstante las irregularidades mencionadas, mientras que la falta de continuidad de las ZRC, evidenció una falta de concordancia con respecto a lo estipulado por la Ley.

En síntesis, hubo una mínima implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, durante el periodo de análisis (1994-2010), producto de una compleja interacción entre actores político-administrativos, grupos objetivo y beneficiarios, quienes canalizaron (y/o carecieron de) una serie de recursos que, en medio de un marco institucional tanto formal como informal, limitaron la implementación de la política pública. Lo anterior, fue producto de unos planes de acción inicialmente explícitos y luego extremadamente implícitos con respecto a la política pública de reforma agraria, los cuales, contaron con diversas prioridades, continuas reestructuraciones en el Acuerdo Político Administrativo, y tuvieron una mínima inclusión de mecanismos de intervención directa destinados a afectar la conducta de los grupos objetivo. Como consecuencia, los actos de implementación evidenciaron en su gran mayoría, una falta de concordancia con respecto a los planes de acción, y graves fallas en su contenido sustantivo e institucional, determinantes en la implementación de la política pública.

Por lo tanto, la contribución de la política pública de reforma agraria, para dar solución al problema público reconocido desde la Constitución Política de Colombia, sobre la falta en el acceso de la propiedad rural en Colombia, fue minúscula, lo cual, constituye hasta el día de hoy, uno de los principales problemas estructurales que han impedido lograr un verdadero desarrollo rural en el país.

8.4. RECOMENDACIONES

El análisis de las políticas públicas, constituye una disciplina que debe ser promovida y fortalecida en las carreras del sector agropecuario en el país. Por tal razón, se requiere la realización de más investigaciones de este tipo, que ayuden a generar un proceso de cambio de mediano a largo plazo, frente al panorama actual del sector agropecuario en Colombia.

La metodología de análisis de políticas públicas propuesta por Knoepfel, Larrue y Varone, constituye una herramienta útil que puede ser aplicable a diferentes políticas públicas del sector agropecuario en el país. No obstante, se deben tener en cuenta las particularidades de cada una de las mismas, y su afinidad con los criterios de análisis propuestos por los autores de la metodología utilizada.

El análisis de la Implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia, debe ser considerado como un proceso permanente y dinámico, lo cual permite su retroalimentación, teniendo en cuenta las variables estructurales y coyunturales del país y de su entorno a través del tiempo.

La integración del trabajo de investigación, con las demás etapas que conforman el ciclo, es indispensable para la realización de un análisis integral de la política pública de reforma agraria en Colombia.

Dada la complejidad tanto de la metodología como de la política pública analizada, se recomienda para posteriores investigaciones, tener en cuenta elementos en el entorno que puedan enriquecer y complementar el análisis realizado.

ANEXOS

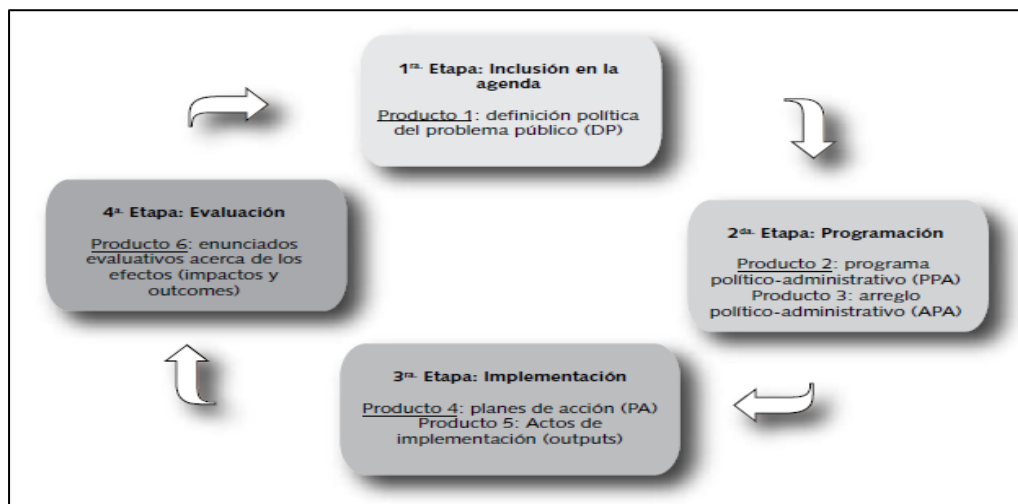
ANEXO A. Esquematización del modelo de análisis de políticas públicas planteado por Knoepfel, Larrue y Varone.

Figura 1.1 El ciclo de una política pública



Tomado de Knoepfel et al., 2008.

Figura 1.2. El ciclo de una política pública discriminado por etapa y productos.



Tomado de: Knoepfel, 2007

ANEXO B. Guion de entrevistas

VISITAS TERRITORIALES INCODER

TEMAS PRINCIPALES A TRATAR

1. Estructura de la territorial.
2. Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria, Consejos Municipales de Desarrollo Rural.
3. Negociación voluntaria de predios y compra directa.
4. Selección de beneficiarios.
5. Convocatoria subsidio integral de tierras.
6. Procesos agrarios: expropiación, extinción, deslinde y clarificación de la propiedad.
7. Titulación de baldíos.
8. Acompañamiento integral a los beneficiarios.
9. Organizaciones asociativas.
10. Zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.
11. Tierras para comunidades étnicas.
12. Fondo Nacional Agrario.
13. Condición resolutoria del subsidio.
14. Solicitudes al Incoder.
15. Balance programas de adjudicación de tierras.

INFORMACIÓN TERRITORIAL DEL INCODER

1. Estructura de la territorial

¿Cuál es la estructura organizacional de la territorial?

¿Qué funciones desempeña cada dependencia?

¿Cuántos funcionarios son de planta y cuántos son contratistas?

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 ¿Cuántas veces ha sido modificado estructuralmente la territorial y de qué tipo han sido estas modificaciones?

¿Qué se ha buscado con dichas reestructuraciones?

¿Estos cambios han mejorado o perjudicado el desempeño de la territorial?

¿Qué tanta autonomía se ha dado a las territoriales del INCODER para ejecutar sus diferentes programas (financiera, toma de decisiones, operativa)?

¿De la territorial han surgido propuestas en cuanto a las funciones que desempeña hacia el nivel central?

¿Cómo ha sido la designación de los funcionarios de la entidad?

2. Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, comités departamentales de DR y RA y CMDR

¿En el departamento ha funcionado el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino?

¿Corpoica ha tenido programas específicos para campesinos en el departamento?

¿Hubo coordinación e integración entre las entidades que conformaban los diferentes subsistemas para llevar a cabo los procesos de reforma agraria (dotar a los beneficiarios de la tierra y de otros servicios complementarios como crédito, capacitación, salud, vivienda, etc.)?

Cuando se fusionaron las cuatro entidades (INCORA, INAT, DRI, INPA) en el INCODER, ¿Hasta dónde esto contribuyó a una mayor integración y coordinación en el desempeño de las funciones de cada una de estas entidades, a pesar de contar con menos recursos? ¿Qué dificultades se han tenido para lograr una adecuada integración?

En el departamento, ¿ha operado un Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (encargado de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria que se adelanten en el departamento, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural)? ¿Cómo estaba conformado? ¿Qué funciones cumplió en cuanto a programas de adjudicación de tierras? ¿Qué tipo de relación se ha dado entre este Comité y la territorial?

En caso de no haberse creado, ¿quién quedó a cargo de las funciones de este Comité?

¿Qué papel han cumplido las entidades municipales en los procesos de adjudicación de tierras en el departamento? ¿Cómo ha sido en el caso del municipio objeto de estudio?

¿En cuántos municipios del departamento se han conformado los Consejos Municipales de Desarrollo Rural? ¿Han sido funcionales? ¿Qué tipo de relación se ha dado entre estos Consejos y la territorial? ¿En cuántos municipios se han creado Comités de reforma agraria?

3. Negociación voluntaria de predios y compra directa por el Instituto

¿Cuántos predios se han adjudicado (número y extensión) y cuántas familias se han beneficiado con esas modalidades?

¿Cuántos recursos se han destinado para estas modalidades?

¿Cómo se han llevado a cabo los procesos de negociación voluntaria de tierras entre propietarios y beneficiarios en tres momentos: antes y después del subsidio integral de tierras, y posteriormente con las convocatorias?

¿Qué papel ha jugado el Incora y posteriormente el Incoder en dichos procesos?

¿Existen actas de las reuniones de concertación entre propietarios y beneficiarios? ¿Cuáles eran los principales motivos por parte de los propietarios para ofrecer en venta sus predios?

¿Qué características tenían dichos propietarios (grandes, medianos, pequeños)?

¿Qué calidad tenían las tierras ofrecidas por dichos propietarios?

¿Qué entidad se ha encargado de hacer los avalúos comerciales? ¿Qué entidad se ha encargado de hacer la inspección inicial de los predios y qué aspectos contemplaba dicha inspección?

¿Qué efecto tuvo en los precios de la tierra en el departamento la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994?

Cuando no se logró la concertación entre propietarios y beneficiarios, ¿qué acciones tomaba el Instituto (se negociaron, se expropiaron)?

¿Se han adjudicado predios de forma individual (una sola familia)? ¿Cuál fue el motivo?

¿En el departamento ha operado alguna sociedad inmobiliaria rural desde la Ley 160 de 1994? ¿Cómo funcionaba (relacionada con los procesos de adquisición de tierras)?

¿Ha existido un banco de registro inmobiliario regional (de predios ofrecidos al INCORA –INCODER) en el departamento?

¿Se cuenta con una base de datos de los predios ofrecidos en venta en el departamento con la respectiva información de contacto del propietario del predio y las características del mismo?

¿Las entidades financieras, cuando reciben predios rurales por liquidación de créditos hipotecarios o por sentencia judicial, le han dado la primera opción de compra a la territorial? ¿Cuántos predios que ha adquirido el Instituto provienen de estas entidades?

Bajo la modalidad de negociación voluntaria de predios, ¿cómo se ha formalizado la propiedad a los beneficiarios (resoluciones u otra figura)?

¿Cuál ha sido la distribución en cuanto a aptitud agropecuaria de suelos que se han adjudicado bajo la Ley 160 de 1994 (clases agrológicas)?

¿En qué proporción los beneficiarios presentan como contrapartida para el acceso al subsidio de tierras recursos propios vs. créditos bancarios?

¿Qué facilidades y qué dificultades han tenido los beneficiarios en cuanto al acceso al crédito para respaldar la deuda que no cubre el subsidio? ¿Se conoce cuántos beneficiarios se encuentran en mora en el pago de dichos créditos?

En los casos de toma de fincas o edificios, paros, huelgas u otras vías de hecho donde se exige adjudicación de tierras, ¿se han adjudicado estas tierras? ¿Cómo se han llevado a cabo estos procesos?

¿Con qué frecuencia usa la territorial la opción de compra directa de predios? ¿Cuál ha sido el destino de estos predios (población desplazada, comunidades étnicas, etc.)?

Cuando la territorial ha adquirido directamente tierras y las ha entregado a un beneficiario, ¿alguna vez se ha revertido este proceso por caducidad administrativa debido al incumplimiento en los criterios establecidos?

¿Cuáles han sido las principales dificultades en los procesos de negociación voluntaria tanto para los beneficiarios como para los funcionarios?

4. Selección de beneficiarios

¿Cuáles eran los criterios de selección de los beneficiarios del subsidio de tierras antes de entrar en vigencia las convocatorias? ¿Se tenía alguna base de datos de los aspirantes a ser beneficiarios?

¿Cuáles han sido los criterios de selección de beneficiarios bajo la modalidad de convocatorias? ¿Qué tipo de priorizaciones se han dado en dicha selección (antes y después de las convocatorias)?

¿Qué tanto el problema humanitario del desplazamiento ha terminado siendo el objeto de trabajo por parte del Incoder?

¿Qué tanto se han modificado las funciones y los recursos del Incoder a causa de la Sentencia T025 asociada al desplazamiento?

¿Cuáles son las principales dificultades en la adjudicación de predios a familias desplazadas?

5. Convocatoria subsidio integral de tierras

¿Cómo se manejan las convocatorias de subsidios de tierras en la territorial (criterios, temporalidad, recursos, etc.)?

¿Cuántas convocatorias se han realizado en la territorial? ¿Qué aspectos han cambiado desde que se iniciaron las convocatorias a la actualidad?

¿Se realizan socializaciones acerca de las convocatorias? ¿Cómo y quién las hace?

¿Cuántas personas asisten a las socializaciones, cuántas se presentan a la convocatoria, y finalmente, cuántas terminan siendo beneficiarios del subsidio?

¿Se han hecho capacitaciones antes de las convocatorias para orientar a los beneficiarios sobre aspectos importantes a tener en cuenta en los procesos de negociación voluntaria, tales como dónde y cómo obtener información acerca de los precios promedios de las tierras objeto de negociación, cuáles criterios priorizar para valorar los predios (terreno y mejoras), y también para el planteamiento de los proyectos productivos?

¿Qué documentación deben presentar los potenciales beneficiarios para demostrar que la mayor parte de sus ingresos derivan de actividades agropecuarias? ¿Cómo y quién hace la verificación de dicha documentación?

En la fase inicial de las convocatorias, ¿qué tipo de información se solicita acerca del proyecto productivo a desarrollar?

¿Cómo se evalúa dicha información? ¿Quién la evalúa?

¿Se ha prestado asesoría técnica para la presentación de los proyectos productivos a los aspirantes al subsidio? ¿Desde hace cuánto tiempo opera esta figura? ¿Qué institución se encarga de dicha asesoría?

Si son terceros (ej. EPSAGRO), ¿con qué criterios se han seleccionado dichas instituciones?

En la segunda fase, ¿qué criterios se usan en la evaluación de los proyectos productivos presentados? ¿Quién hace dicha evaluación?

¿Todos los proyectos que pasan a la lista de adjudicables son realmente financiados (lista de espera)? ¿A estos se les da prioridad en la siguiente convocatoria para financiar?

¿Especialmente hacia qué tipo de actividad se han enfocado los proyectos productivos presentados por los potenciales beneficiarios (productos agrícolas o pecuarios, materias primas para la industria, producción agrocombustibles)?
¿Se han realizado visitas de seguimiento, control y verificación al desarrollo de los proyectos productivos subsidiados?
¿Con qué temporalidad se han hecho? ¿Quién las ha realizado?
Antes de la modalidad de convocatorias, ¿se hicieron visitas de control y seguimiento a los predios adjudicados a beneficiarios?
¿Qué procedimiento se sigue cuando el precio acordado con el propietario excede el valor del avalúo comercial (se expropia)?
En las convocatorias que se han presentado, ¿en qué proporción los proponentes han sido aspirantes a recibir el subsidio (o han sido terceros)?
¿Qué tipo de inconvenientes se han presentado en el desembolso del dinero adjudicado tanto para financiamiento del proyecto productivo como para la adquisición de tierras?
¿En el departamento alguna vez se ha entregado tierra a una asociación donde se incluye como beneficiario a un profesional o experto en ciencias agropecuarias?
¿Se han dado casos donde un mismo predio que inicialmente se iba a adjudicar a campesinos se terminaría adjudicando a desplazados o viceversa? ¿Por qué?
¿Se han adjudicado parcelas a familias campesinas y desplazadas en un mismo predio?
De acuerdo con su criterio, ¿cuál de las modalidades (con y sin convocatorias) ha sido más eficiente para dar un real acceso a la propiedad de la tierra a los potenciales beneficiarios?

6. Procesos agrarios: expropiación, extinción, deslinde y clarificación de la propiedad

¿Cuántos predios (número y extensión) se han adjudicado provenientes de procesos de expropiación y de extinción del dominio, bajo Ley 160 de 1994, en el departamento y en el municipio de interés?
¿Cuántas familias se han beneficiado? ¿Cuántos recursos se han destinado para cada una de estas modalidades?
¿Qué papel ha jugado el Incoder en los procesos de expropiación?
¿Qué papel ha jugado el Incoder en los procesos de extinción (por no explotación del predio, por afectación del medio ambiente y por actividades ilegales)?
¿Cómo ha sido la relación con la Dirección Nacional de Estupefacientes en cuanto a los predios provenientes de extinción por actividades ilícitas?
¿Cómo ha sido la coordinación con la respectiva corporación autónoma regional en cuanto a los procesos de extinción por afectación del medio ambiente?
¿Qué dificultades se han tenido para la expropiación y extinción de dichos terrenos antes y después de adjudicarlos (conflictos, toma de tierras, posesión indebida, etc.)?
Bajo las modalidades de adjudicación de predios provenientes de expropiación y de extinción, ¿cómo se ha formalizado la propiedad a los beneficiarios (resoluciones u otra figura)?
¿Cuántos procesos de deslinde y recuperación de terrenos baldíos se han llevado a cabo desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994?
¿Cuáles son las principales dificultades que se han tenido en estos procesos?
¿Se ha dado algún tipo de acompañamiento a los beneficiarios de estos procesos (antes, durante y después)?

7. Titulación de baldíos

¿Cuántos predios (número y extensión) se han adjudicado bajo la modalidad de titulación de baldíos, con la Ley 160 de 1994, en el departamento y en el municipio?
¿Cuántas familias se han beneficiado? ¿Cuántos recursos se han destinado para esta modalidad?
Bajo esta modalidad de adjudicación de predios, ¿cómo se ha formalizado la propiedad a los beneficiarios (resoluciones u otra figura)?
¿Qué convenios se han hecho con otras entidades (ej. alcaldías municipales) para la formalización de la propiedad de estos terrenos?
¿Qué proporción de procesos de titulación de baldíos han sido revertidos y por qué razón?
¿Se han titulado baldíos por debajo de la UAF establecida para las diferentes zonas relativamente homogéneas del departamento y del municipio? ¿Se han dado casos de titulaciones de menos de una hectárea?
¿Cuáles son las principales dificultades que se han tenido en estos procesos?
¿Se ha dado algún tipo de acompañamiento a los beneficiarios de estos procesos? ¿Con la titulación de estos terrenos baldíos se ha mejorado la calidad de vida de los beneficiarios?
Bajo su criterio, ¿considera que la titulación de baldíos es una solución al problema de la concentración de la propiedad rural en el departamento?
¿En el departamento se han aprobado proyectos especiales agropecuarios o forestales?
¿Qué extensiones en UAF cubrían dichos proyectos? ¿Qué tipo de productores conformaban estos proyectos?

8. Acompañamiento integral a los beneficiarios

Posterior a la adjudicación de tierras, ¿qué tipo de acompañamiento le ofrece el Incoder a los beneficiarios?
¿Se destinan recursos para esto (tiempo, personal, dinero, infraestructura, entre otros)?
¿Es un proceso permanente o es eventual? ¿Únicamente responde a las demandas de los beneficiarios?
¿Este acompañamiento se hace de forma integral (no sólo lo estrictamente relacionado con la adjudicación de tierras sino con el acceso a otros servicios complementarios como crédito, educación, servicios sociales, adecuación de tierras, etc.)?
¿La territorial ha realizado programas de apoyo a la gestión empresarial rural para beneficiarios de los programas de adquisición y redistribución de tierras?

¿Cuál ha sido el papel de entidades privadas, ONGs u organismos internacionales antes, durante y después de los procesos de adjudicación de tierras en el departamento?

¿Hasta dónde se ha dado una coordinación entre las funciones de apoyo a los beneficiarios provenientes de iniciativa puramente privada, de iniciativa del Incoder y de entes privados cumpliendo una función pública (tercerización)?

¿La territorial ha hecho procesos de evaluación en cuanto al mejoramiento en la calidad de vida y aumento de los ingresos de los beneficiarios de adjudicación de tierras? ¿Qué resultados se han obtenido?

9. Organizaciones asociativas

¿En qué proporción se han adjudicado tierras a empresas comunitarias?

¿Qué dificultades han tenido los beneficiarios que se les han adjudicado tierras bajo esta modalidad?

¿Se han hecho capacitaciones a los beneficiarios sobre las implicaciones de trabajar como empresas comunitarias cuando las adjudicaciones de tierras se han dado bajo esta modalidad?

¿Qué papel han cumplido las organizaciones campesinas en el departamento en los procesos de adjudicación de predios (negociación voluntaria de tierras, acceso al subsidio integral, expropiación, titulación, otros)?

¿Cuáles son las principales organizaciones campesinas del departamento y en el municipio de interés? ¿Cómo ha sido la relación de la territorial con estas organizaciones?

¿Se han conformado cooperativas de beneficiarios de reforma agraria en el departamento? ¿Cómo han operado? ¿Han sido funcionales?

¿En el departamento se han creado sociedades comerciales para la compra y comercialización preferencial de la producción agropecuaria de los beneficiarios de adjudicación de tierras?

10. Zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial

¿En el departamento se tienen priorizadas zonas para hacer programas de distribución de tierras? ¿Qué criterios se tuvieron en cuenta para esta priorización? ¿El municipio está incluido en alguna de estas zonas?

¿Qué otros criterios de priorización se han tenido en cuenta en la territorial para los diferentes procesos de adjudicación de predios?

¿En el departamento se han identificado zonas de colonización?

¿En el departamento se han creado zonas de desarrollo empresarial? ¿Cómo se han manejado estas zonas? ¿Qué características tienen?

¿Se han presentado solicitudes para constituir zonas de reserva campesina en el departamento? ¿Cómo ha sido este proceso? ¿Quién lo ha liderado?

¿Qué percepción tiene de la importancia de esta figura?

¿Qué factores considera han dificultado el desarrollo de estas zonas de reserva campesina?

¿Existen municipios del departamento incluidos en áreas de desarrollo rural? ¿Qué implicaciones tiene esto para las actividades que desarrolla la territorial?

11. Tierras para comunidades étnicas

¿Cuántos predios (número y extensión) se han adjudicado para creación o ampliación de resguardos a comunidades indígenas en el departamento y en el municipio?

¿Cuántas familias se han beneficiado? ¿Cuántos recursos se han destinado para este programa?

¿Cuántas solicitudes se han recibido por parte de comunidades indígenas para la constitución y/o ampliación de resguardos y para el saneamiento de los mismos en el departamento? ¿A cuántas de estas solicitudes se les ha dado solución?

¿Las adjudicaciones se han hecho a partir de estudios sobre las necesidades de tierras de estas comunidades, realizados por el Instituto, o se han hecho por demanda de las mismas comunidades?

¿Cuáles son las principales dificultades que ha tenido el Instituto en los procesos de adjudicación a comunidades indígenas?

¿Se ha brindado algún tipo de acompañamiento a estas comunidades posterior a la constitución y/o ampliación de sus resguardos? ¿La territorial ha verificado y certificado el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos indígenas del departamento? ¿Cómo se han llevado a cabo estos procesos?

¿Cuáles son las principales necesidades de las comunidades indígenas del departamento?

¿Se han adjudicado predios a otras comunidades étnicas? ¿Número y extensión?

12. Fondo Nacional Agrario

¿Qué procesos se manejan en esta dependencia?

¿Qué tipo de solicitudes son las que más se reciben en el Fondo y cómo se clasifican (rutas jurídicas)?

¿Cuál es el procedimiento que se sigue para cada una de estas solicitudes (visita caracterización, estudio jurídico, revisión de la corporación autónoma regional, aprobación procuraduría agraria, comité de elegibilidad, etc.)?

¿Qué criterios se tienen en cuenta para hacer la selección de beneficiarios de bienes ingresados al FNA? ¿Qué cambios se han dado en este proceso de selección en los últimos años? ¿Qué impacto han tenido estos cambios para los beneficiarios y para los funcionarios?

¿Se han presentado casos de permuta en el departamento?

¿En las resoluciones que se expiden por regularización de la tenencia, se aplica alguna restricción de permanencia en el predio?

¿Cuáles son las principales dificultades que ha tenido el Instituto en el desarrollo de estos procesos?

13. Condición resolutoria del subsidio

Si un beneficiario abandona el predio que le fue inicialmente adjudicado, ¿qué medidas se toman tanto con el beneficiario como con el predio?

¿Se da un proceso diferente si el beneficiario ha registrado el predio en la oficina de instrumentos públicos?

¿Se tiene un registro de cuántos beneficiarios han abandonado las parcelas que se les adjudicaron? ¿Se conocen los motivos?

¿Se han recibido solicitudes de enajenación de predios por parte de beneficiarios de adjudicación? ¿Cómo se ha procedido en este caso?

¿Alguna vez se ha hecho efectiva la condición resolutoria del subsidio? ¿Qué ha pasado con el predio?

Cuando se ha cumplido el tiempo estipulado en las condiciones resolutorias y los beneficiarios están interesados en vender el predio, ¿se ha dado prioridad de vender al Instituto, a otros beneficiarios de la misma parcelación o a otros actores?

¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha tenido el Instituto en la aplicación de la condición resolutoria?

14. Solicitudes al Incoder

¿Cuáles son las principales solicitudes que llegan a la territorial por parte de los beneficiarios de los diferentes programas que esta maneja (delimitación de predios, solución de conflictos, venta de la tierra, titulación de baldíos, asesoría técnica o jurídica, etc.) y cuál es el tiempo promedio de respuesta?

¿Cómo ha sido la relación entre los beneficiarios y la territorial?

¿Qué cambios se han dado en esta relación desde el Incora (Ley 160 de 1994) a la actualidad?

15. Balance programas de adjudicación de tierras

Desde su criterio, haciendo un balance, ¿han sido más las experiencias exitosas (mejora sustancial en la calidad de vida de los beneficiarios como consecuencia de haber recibido el predio) o de fracaso en los procesos de adjudicación de predios bajo la Ley 160 de 1994?

¿Cuáles considera han sido las condiciones necesarias para que se presentaran experiencias exitosas? ¿Y cuáles han sido las causas principales para que se dieran experiencias de fracaso?

Desde su punto de vista, ¿con los procesos que actualmente ejecuta el Incoder se está afectando la estructura de la propiedad rural en el país (desconcentración)?

¿Cuáles han sido los principales factores que han dificultado cumplir a cabalidad con las funciones otorgadas por la Ley 160 de 1994 al INCORA y posteriormente transferidas al INCODER (incumplimiento en la meta de finalizar los procesos de reforma agraria en 16 años)?

En general, ¿qué factores han dificultado llevar a cabo en el país una verdadera reforma agraria?

¿Considera qué es importante para los campesinos colombianos acceder a la propiedad rural? ¿Por qué?

FORMATO ENTREVISTAS A PARCELACIONES

1. Datos generales:

Nombre del predio: _____

Nombre de la parcelación: _____

Modalidad de adjudicación: _____ Año de adjudicación: _____

Tamaño de la parcela (UAF)? _____ Número de beneficiarios: _____

2. Selección y Negociación:

¿Cómo se organizaron para acceder al subsidio o a la adjudicación del predio (selección de los aspirantes)?

¿Cómo seleccionaron el predio?

¿Cómo fue el proceso de negociación con el propietario? ¿Hubo buena voluntad de las partes involucradas?

¿Por qué consideran que el propietario vendió el predio?

¿Qué papel tuvo el INCODER (o el INCORA) en los procesos de negociación (acompañamiento y/o asesoría)?

¿Alguna otra entidad los apoyo y/o asesoro en los procesos de selección y negociación (organizaciones campesinas o de desplazados, CMDR, CDDRRRA)?

¿Qué dificultades tuvieron en los procesos de selección y negociación para llegar a ser beneficiarios?

¿Cuánto tiempo transcurrió desde que se iniciaron los procesos de negociación hasta cuando formalizaron la venta y hasta la adjudicación (posesión) del predio?

Si fue mucho tiempo, ¿Cuáles fueron las principales causas de esta demora?

3. Precio del predio:

¿Cuál fue el precio en el que fue adquirida la totalidad de la parcela (tener en cuenta el año de la venta)? ¿El precio fue comercial o no?

¿Qué diferencias hubo entre el precio con que se inicio la negociación y el precio final?

¿Cuánto cubrió el subsidio otorgado por el INCODER? ¿Cómo se cubrió el resto de la deuda?

Si fue a través de un crédito ¿Qué entidad les otorgo el crédito? Y ¿Cuáles fueron las condiciones del crédito?

4. Adjudicación/posesión del predio

¿En qué condiciones recibieron el predio (apto para producir)?

Desde su punto de vista ¿Qué calidad tenían las tierras?

¿El predio se adjudico en común y proindiviso o individualizado?

¿Cómo fue la organización inicial dentro del predio (selección de las parcelas en el predio)?

¿Inicialmente se organizaron como Empresa comunitaria, formal, informal o qué otro tipo de organización?

¿Recibieron alguna capacitación con respecto a los procesos de organización en el predio?

¿Se presentaron inconvenientes en este proceso de organización?

5. Adjudicación o acceso a recursos para proyecto productivo

¿Cómo consiguieron recursos para comenzar el proyecto productivo (crédito, subsidio y/o recursos propios)?

¿Cuánto tiempo después de estar en el predio llegaron estos recursos?

¿Qué dificultades tuvieron en adquirir y en el desembolso de estos recursos?

6. Ejecución del proyecto productivo

Inicialmente ¿Qué proyecto productivo implementaron en el predio?

¿Fue el mismo proyecto productivo planteado para obtener el subsidio?

¿Cómo fue el proceso de adecuación inicial de las parcelas?

¿Qué acompañamiento tuvieron en el planteamiento del proyecto productivo?

¿Todas las familias beneficiarias implementaron el mismo proyecto productivo?

¿Cómo se llevó a cabo la comercialización de los productos (individual o grupal, tipo de clientes, etc.)?

¿Cuánto comercializaban y cuánto dejaban para consumo del hogar?

¿Qué cambios se han dado en el proyecto productivo (producto y cantidad) desde el inicio a la actualidad?

¿Qué dificultades han tenido en la ejecución del proyecto productivo y en la comercialización de los productos?

7. Ingresos y Acceso a otros servicios complementarios

¿Los ingresos de su familia provienen únicamente del trabajo en la parcela? ¿Qué otros ingresos reciben y por qué concepto?

¿La cantidad de tierra que les adjudicaron, consideran que fue suficiente para la generación de los ingresos para el sustento de su familia y para capitalización (inversión en el predio)?

¿Cómo fue el acceso a vivienda? ¿A salud? ¿A educación? ¿A crédito? ¿A capacitación y asesoría técnica? ¿A servicios públicos? (Comparar inicio a la actualidad)

¿Han contado con apoyo institucional para acceder a estos servicios?

¿Cómo son las vías de acceso al predio y de comunicación con el municipio (qué cambios se han dado desde que recibieron el predio a la actualidad)?

8. Acompañamiento institucional

¿Cómo ha sido el acompañamiento y/o apoyo por parte del INCODER (INCORA) en todo el proceso desde la negociación a la actualidad? ¿Ha sido frecuente? ¿De qué tipo?

¿Qué acompañamiento y/o apoyo han tenido por parte de otras entidades públicas (locales como Alcaldía, UMATA, Gobernación, Secretaría de Agricultura, SENA, IDEMA, DRI, CORPOICA, ICBF, etc...)?

¿Qué acompañamiento y/o apoyo han tenido por parte de entidades privadas (ONG nacionales o internacionales, Fundaciones sin ánimo de lucro, etc.)?

¿Han sido beneficiarios de programas de vivienda, crédito, u otros (PRAN -Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria; PAN- Programa Alimentario Nacional; RESA - Red de Seguridad Alimentaria, Familias en acción, AIS, ICR, etc.)?

9. Legalización de la tenencia del predio

Cuando recibieron la resolución de adjudicación, ¿La registraron en la oficina de instrumentos públicos o ya se la entregaron registrada?

¿Existen linderos debidamente establecidos entre las diferentes parcelas? ¿Son formales o informales?

¿Se realizó el proceso de individualización del predio? ¿Ya finalizó este proceso?

¿Se tienen Zonas comunales?

¿Cómo han manejado el tema de pago de impuestos?

¿Cuánto se ha valorizado el terreno (comparando desde que ingresaron al predio a la actualidad)?

10. Organización y abandono

¿Actualmente cómo son los procesos de organización entre los parceleros?

¿Hacen reuniones? ¿Con qué frecuencia? ¿Qué temas tratan?

¿Cuántos de los beneficiarios iniciales permanecen todavía en la parcelación?

¿Por qué motivos los otros beneficiarios abandonaron o vendieron sus predios?

11. Necesidades y balance

¿Cuáles han sido las principales dificultades que han tenido en el proceso de ser beneficiarios?

¿Cuáles son sus principales necesidades (orden en importancia y prioridad)?

¿Ha mejorado su calidad de vida desde que son beneficiarios (comparar antes, durante y después)?

12. Otros temas

¿Se han dado procesos de rechazo por parte de la comunidad del municipio hacia los parceleros? ¿Cuáles han sido los motivos?

Una vez se termine la condición resolutoria (12 años) ¿Qué piensa hacer con el predio?

¿Sus hijos desean continuar trabajando en el predio (relevo generacional)?

ANEXO C. Nivel directivo y estructura del INCORA e INCODER

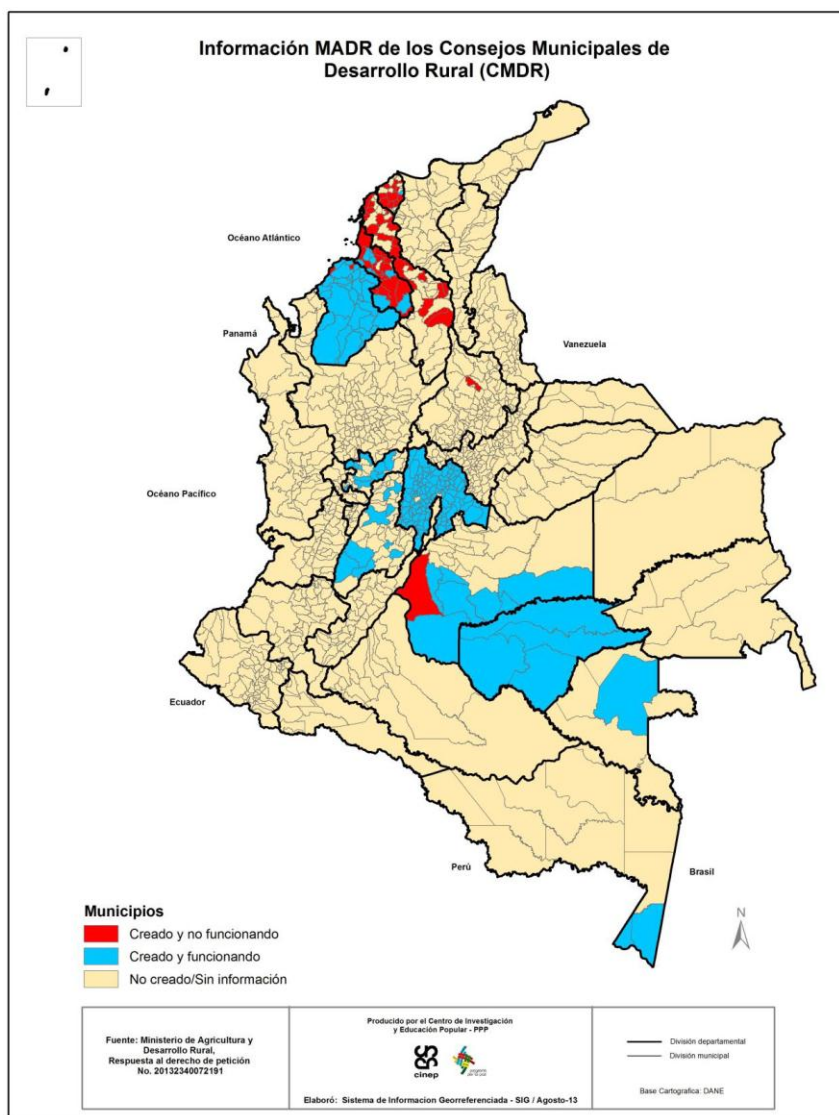
Cuadro 3.1. Modificación del Nivel Directivo INCORA-INCODER entre 1994 y 2010.

| JUNTA DIRECTIVA INCORA | | CONSEJO DIRECTIVO INCODER | | |
|---|---|---|--|--|
| LEY 30 DE 1988 | LEY 160 DE 1994 | DECRETO 1300 DE 2003 | DECRETO 4902 DE 2007 | DECRETO 3759 DE 2009 |
| El Ministro de Agricultura o su delegado quien la presidirá | El Ministro de Agricultura | El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. | El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. | El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. |
| Cinco representantes del Presidente de la República. | El Viceministro de Desarrollo Rural Campesino | El Ministro de la Protección Social o su delegado. | El Director de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación. | El Director General del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado. |
| Dos representantes de las organizaciones campesinas | El Director General del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI. | El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado. | El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado. | El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado. |
| Un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC. | El Director del Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, o en su defecto, un delegado del Presidente de la República. | El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. | El Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado. | El Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado. |
| Un representante de la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN. | El Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO- | Un delegado del Presidente de la República. | El Presidente del Banco Agrario. | El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o su delegado. |
| | El Presidente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. | Un representante de las organizaciones campesinas. | El Presidente del Fondo para el Financiamiento Agropecuario Finagro. | El Presidente del Banco Agrario, o su delegado. |
| | El Jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación. | Un representante de las organizaciones indígenas. | El Director Ejecutivo de la Unidad Nacional de Tierras Rurales. | El Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, o su delegado. |
| | Un representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC -. | Un representante de las organizaciones afrocolombianas. | Un delegado de los gremios del sector agropecuario. | Un delegado de los gremios del sector agropecuario. |
| | Un representante de otras organizaciones campesinas que integren el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. | Un representante de los gremios del sector agropecuario. | Un delegado de las Organizaciones campesinas. | Un delegado de las organizaciones campesinas. |
| | Un representante de las organizaciones indígenas que integran el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. | | Un delegado del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, Consa. | Un delegado del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, Consa. |
| | Una representante de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia - ANMUCIC -. | | Un delegado de las Comunidades Indígenas. | Un delegado de las Comunidades Indígenas. |
| | Un representante de la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-. | | Un delegado de las Comunidades Negras. | Un delegado de las Comunidades Negras. |
| | Un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC. | | Un delegado de las Organizaciones de Mujeres Campesinas. | Un delegado de las Organizaciones de Mujeres Campesinas. |

Cuadro 3.2. Modificación Estructura INCORA-INCODER entre 1994 Y 2010.

| MODIFICACIÓN ESTRUCTURA INCORA-INCODER ENTRE 1990 Y 2010 | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| INCORA | | | INCODER | | |
| DECRETO 787 DE 1993 | DECRETO 245 DE 1995 | DECRETO 1690 DE 1997 | DECRETO 1300 DE 2003 | DECRETO 4902 DE 2007 | DECRETO 3759 DE 2009 |
| NIVEL NACIONAL | | | | | |
| Gerente General INCORA a nivel nacional | Gerente General INCORA a nivel nacional. | Gerente General INCORA a nivel nacional. | Gerente General INCODER a nivel nacional | Gerente General INCODER a nivel nacional | Gerente General INCODER a nivel nacional |
| Oficina Jurídica | Oficina de Control Interno | Oficina de Planeación e Informática | Oficina de Control Interno | Oficina Asesora Jurídica | Oficina Asesora Jurídica |
| Oficina de Control Interno | Oficina de Relaciones Públicas y Prensa | Oficina Jurídica | Oficina Asesora Jurídica | Subgerencia de Estrategias | Oficina de Control Interno |
| Subgerencia de Planeación | Secretaría General | Subgerencia de administración de recursos. | Oficina Asesora de Planeación | Subgerencia de Promoción | Subgerencia de Adecuación de Tierras |
| Subgerencia Administrativa y Financiera | Subgerencia Financiera | Subgerencia de ordenamiento social de la propiedad. | Subgerencia de Propiedad | Subgerencia de Gestión | Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos |
| Subgerencia de Tierras | Subgerencia Jurídica | Subgerencia de desarrollo y gestión empresarial rural. | Subgerencia de Desarrollo Productivo | Subgerencia de Planeación | Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo |
| Organos de Asesoría y Coordinación | Subgerencia Operativa | Secretaría General | Subgerencia de Infraestructura | Secretaría General | Subgerencia de Tierras Rurales |
| | Subgerencia de Planeación e Informática | | Subgerencia de Pesca y Acuicultura | | Subgerencia de Pesca y Acuicultura |
| | | | Subgerencia Administrativa | | Subgerencia de Planificación e Información |
| | | | | | Secretaría General |
| NIVEL REGIONAL | | | | | |
| Gerencias regionales INCORA | Gerencias regionales INCORA | Gerencias regionales INCORA | Oficinas de Enlace Territorial OET | Direcciones Territoriales | Direcciones Territoriales |

ANEXO D. Información del Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural al año 2013.



Tomado de: Centro De Investigación Y Educación Popular CINEP, Programa Por La Paz PPP.

ANEXO E. PLANES DE ACCIÓN

INCORA

Plan Cuatrienal INCORA (1999-2002)

| ESTRATEGIAS | ACCIONES | IMPACTOS |
|--|--|--|
| Planeación, concertación y regionalización de la Reforma Agraria, debidamente articulada con los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental. | Promoción y apoyo a las instancias de concertación y planeación departamentales y municipales. Apoyar la elaboración de programas de Reforma Agraria concertados en los CMDR. Orientar los recursos de inversión de conformidad con los planes establecidos. | Una Reforma Agraria Integral concertada y planificada desde la regional. Desarrollo ordenado y de impacto con el compromiso de todos los estamentos. |
| Abordar la dotación de tierras a las comunidades indígenas de conformidad con el plan estratégico definido por la Comisión de Territorialidad Indígena | Adelantar los estudios socioeconómicos definiendo con prioridad, las necesidades, netas físicas e inversión. Adelantar la negociación de tierras y mejoras de acuerdo a los estudios socioeconómicos y las prioridades fijadas por la Comisión Nacional de Territorialidad Indígena. Difundir y divulgar la delimitación de tierras a las comunidades indígenas. | Contribuir a la paz social, solucionando los conflictos entre colonos e indígenas. Propiciar el retorno a los resguardos de los indígenas desplazados por la violencia. |
| Culminar con la formalización de la propiedad en los terrenos baldíos, aptos para adelantar explotaciones agropecuarias. | Adelantar la adjudicación de UAF, priorizando la gestión y dentro de un marco de desarrollo sostenible Recuperar áreas baldías. | Contribución a la formación de catastros. Fortalecimiento de los ingresos municipales. Reubicación de colonos en las áreas recuperadas |
| Adelantar la titulación colectiva a las comunidades afrocolombianas, en el marco de la Ley 70 de 1993 | Promover la conformación de los consejos comunitarios. Apoyar los planes de capacitación de la comunidad Adelantar la titulación propiciando el desarrollo de proyectos productivos sostenibles | Reconocimiento de los territorios tradicionales, brindando oportunidades de mejoramiento de las condiciones de vida al a población afrocolombiana. Mayor participación en los procesos de toma de decisiones. |
| Desarrollo integral de zonas de reserva campesina | Definir y concertar regiones del país para la constitución de zonas de reserva campesina. Frenar la expansión de la frontera agrícola, prevenir la concentración de la propiedad. Concertar con los actores locales la delimitación y constitución de las ZRC. Apoyar la formulación participativa en los planes de desarrollo de las zonas. Gestionar los recursos requeridos para la financiación de los planes de desarrollo. Abordar las acciones de titulación y recuperación de tierras, extinción del derecho de dominio privado, adquisición de tierras, en estas zonas. | Prevenir el desalojo de campesinos hacia regiones económica y ambientalmente insostenibles. |

Fuente. INCORA, 1999a.

Plan Indicativo INCORA (2000)

| OBJETIVOS | | | INDICADORES | |
|-------------|------------|---|-------------|---|
| SECTORIALES | DE ENTIDAD | % | NOMBRE | % |

| | | | | |
|---|---|---|--|----|
| Facilitar el acceso de la población rural a los factores productivos, en busca de equidad y paz, propiciando el desarrollo endógeno de las comunidades rurales. | Reformar la estructura social agraria con una distribución más equitativa de la tierra. | 25 | Número de subsidios otorgados negociación voluntaria de tierra | 30 |
| | | | Número de has. negociación voluntaria | 30 |
| | | | Número subsidios Intervención Directa | 15 |
| | | | Número de Has. Intervención Directa | 15 |
| | | | Número de unidades Agrícolas Familiares promedio por predio | 10 |
| | Legalizar las tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. | 20 | Número de Has negociadas comunidades indígenas | 15 |
| | | | Número de mejoras comunidades indígenas | 15 |
| | | | Número de resg. Constituidos comunidades indígenas | 20 |
| | | | Número de familias beneficiadas - comunidades negras | 20 |
| | | | Número de Has. legalizadas comunidades negras | 20 |
| | | | Consejos comunitarios comunidades negras. | 10 |
| | Resolver los problemas de tenencia en regiones que requieren de la regulación, limitación, distribución y ordenamiento de la propiedad. | 20 | Número de títulos otorgados a colonos | 20 |
| | | | Número de Has. legalizados a colonos | 20 |
| | | | Número de zonas de reserva campesina. | 35 |
| | | | Número de Has. recuperadas extinción del derecho de dominio. | 25 |
| Lograr eficiencia y eficacia en las actividades de Reforma Agraria. | 10 | Programas de Reforma Agraria concertados en los CMDR. | 35 | |
| | | Proyectos implementados número de proyectos productivos presentados y sustentados. | 35 | |
| | | Número de municipios con planes de Reforma Agraria Número de municipios asesorados. | 30 | |
| Proveer a los productores agropecuarios con recursos tecnológicos para elevar la productividad y la competitividad. | 25 | Número de proyectos productivos atendidos con inversiones complementarias. | 60 | |
| | | Planes de capacitación por proyecto productivo. | 40 | |

Fuente: INCORA, 1999b.

Plan Indicativo INCORA (2001)

| OBJETIVOS | | | INDICADORES | |
|---|---|----|--|----|
| SECTORIALES | DE ENTIDAD | % | NOMBRE | % |
| Mejorar la condiciones de vida de la población rural mediante programas de Reforma Agraria, empleo, infraestructura, vivienda rural y alianzas estratégicas | Optimizar la gestión en Reforma Agraria concertando las acciones de Reforma Agraria con Departamentos y Municipios | 20 | Número de hectáreas adquiridas por negociación voluntaria. | 25 |
| | | | Número de UAFs (Subsidio Familias) | 25 |
| | | | Tamaño promedio de UAFs | 20 |
| | | | Número de empleos generados | 15 |
| | | | Porcentaje de predios con más de 20 Uafs | 10 |
| | | | Porcentaje de hectáreas tipo 1,2 y 3 entregadas por negociación voluntaria | 5 |
| | Lograr una atención más oportuna y eficiente a las familias campesinas desplazadas por la violencia y las que se encuentran en zonas de conflicto | 15 | Número de Hectáreas adquiridas por intervención directa | 30 |
| | | | Número de UAFs (Subsidio Familias) | 30 |
| | | | Tamaño promedio de UAFs | 10 |
| | | | Número de empleos generados | 20 |
| | | | Porcentaje de hectáreas tipo 1,2 y 3 entregadas por intervención directa. | 10 |
| | Adelantar otros programas de Reforma | 10 | Número de hectáreas recuperadas en Extinción del | 50 |

| | | | |
|--|---|--|----|
| Agraria que permitan la incorporación de tierras a la actividad productiva, sin costo para el Estado. | Derecho de Dominio | | |
| | Reglamentos (Acuerdos expedidos para la adjudicación de baldíos reservados) | 30 | |
| | Número de predios adjudicados provisionalmente (enriquecimiento ilícito) | 20 | |
| Contribuir al cierre de la frontera agropecuaria, propiciando el uso racional del suelo y la conservación de los recursos naturales. | 35 | Número de hectáreas adquiridas para Comunidades Indígenas. | 10 |
| | | Número de Resguardos Indígenas constituidos | 10 |
| | | Número de familias beneficiadas con la constitución y ampliación de resguardos indígenas | 10 |
| | | Número de hectáreas legalizadas a las Comunidades Indígenas | 5 |
| | | Porcentaje área Fondo Nacional Agrario legalizadas a Comunidades Indígenas. | 5 |
| | | Número de familias beneficiadas Comunidades Negras. | 10 |
| | | Número de títulos colectivos Comunidades Negras | 10 |
| | | Número de hectáreas legalizadas Comunidades Negras. | 10 |
| | | Número de títulos otorgados a Colonos. | 10 |
| | | Número de hectáreas legalizadas a Colonos | 10 |
| | | Número de Zonas de Reserva Campesina constituidas. | 10 |
| | | Avanzar en el proceso de descentralización de la Reforma Agraria propiciando la integralidad de la misma, fortaleciendo la interacción con las instancias departamentales y municipales. | 10 |
| Proyectos atendidos/proyectos priorizados | 20 | | |
| Alianzas con este territoriales | 25 | | |
| | | Alianzas estratégicas con el sector privado | 20 |
| Lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión administrativa y de apoyo y mejorar la imagen institucional. | 10 | Establecer plan de motivación y reafirmación de valores. | 15 |
| | | Recuperar cartera - recursos propios de la Entidad | 15 |
| | | Depuración Fondo Nacional Agrario | 15 |
| | | Concluir funcionamiento del sistema integrado de información de Reforma Agraria. | 20 |
| | | Adquisición e Implantación del Sistema Financiero. | 15 |
| | | Estrategia de conectividad II Fase | 20 |

Fuente: INCORA, 2000b.

Plan Indicativo INCORA (2002)

| OBJETIVOS ENTIDAD | % | ACTIVIDADES | % |
|---|----|---|----|
| Optimizar la gestión en reforma agraria concertando las acciones de reforma agraria con departamentos y municipios | 20 | Identificación y priorización de municipios | 25 |
| | | Concertación con alcaldes | 20 |
| | | Determinación plan de subsidios | 25 |
| | | Agilizar la negociación de los predios con tramite concluido | 30 |
| Lograr una atención más oportuna y eficiente a las familias campesinas desplazadas por la violencia y las que se encuentren en zonas de conflicto | 15 | Identificar tenencia de tierras en zonas declaradas como de inminente riesgo de desplazamiento. | 10 |
| | | Cuantificar demanda para reubicación transitoria | 8 |
| | | Adelantar el registro de predios abandonados por los desplazados | 7 |
| | | Desarrollar reglamentos de las leyes vigentes para atención de desplazados | 10 |
| | | Coordinar acciones con las instituciones involucradas con la atención a la población desplazada | 20 |
| | | Asesorar en la conformación de empresas comunitarias | 5 |
| | | Adelantar procesos de adquisición de tierras para asignación transitoria | 40 |

| | | | |
|--|----|--|----|
| Adelantar otros programas de reforma agraria que permitan la incorporación de tierras a la actividad productiva sin costo para el Estado | 10 | Adelantar inventario de predios susceptibles de extinción del derecho de dominio (regionales) | 20 |
| | | Determinación de predios con mayores opciones para adelantarla extinción de iniciación de procesos | 10 |
| | | Tomar decisiones de fondo sobre extinción del dominio privado | 25 |
| | | Adelantar estudio técnico para determinar aptitud agropecuaria de predios asignados provisionalmente (enriquecimiento ilícito) | 25 |
| | | Tramitar devolución de predios no aptos para reforma agraria asignados provisionalmente por enriquecimiento ilícito | 20 |
| Contribuir al cierre de la frontera agropecuaria, propiciado el uso racional del suelo y la conservación de los recursos naturales | 35 | Concertar con la comisión de territorialidad indígena las prioridades del plan de acción | 20 |
| | | Concertar la titulación colectiva con las comunidades indígenas cuando estas estén en áreas de titulación | 10 |
| | | Promover los procesos de constitución de consejos comunitarios de las comunidades negras del país y contribuir a la solución de los conflictos intra e interétnicos asociados a la titulación colectiva | 10 |
| | | Realizar estudio de tenencia de tierra de las comunidades negras asentadas en zonas distintas a la cuenca del pacífico | 5 |
| | | Apoyar planes de capacitación y gestión empresarial en territorios titulados colectivamente promoviendo la vinculación de las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria | 10 |
| | | Adquirir mediante intervención directa o negociación voluntaria predios para dotar tierras a comunidades negras que carezcan de ella en áreas donde no es posible la titulación | 5 |
| | | Propiciar convenios con las alcaldías para la titulación de predios baldíos menores a una UAF | 6 |
| | | Adelantar talleres de socialización con las comunidades para titulación | 6 |
| | | Evaluar el estado de las ejecuciones en la titulación | 8 |
| | | Evaluar estado de ejecuciones en la titulación | 10 |
| Avanzar en el proceso de descentralización de la reforma agraria propiciando la integralidad de la misma, fortaleciendo la interacción con las instancias departamentales | 10 | Priorizar titulación en ZRC y adquisición de tierras identificadas en el plan | 10 |
| | | La consecución de recursos con el fin de reactivar asentamientos campesinos | |
| | | Asesorar a los campesinos en la formulación y gestión de proyectos que sustenten la consecución de alianzas, convenios, articulación a cadenas productivas, entre otros | 30 |
| | | Adelantar los procesos de capacitación para el fortalecimiento socio empresarial de acuerdo con las metodologías previstas y según las necesidades de cada una de las comunidades | 30 |
| Lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión administrativa y de apoyo y mejorar la imagen institucional | 10 | Divulgar la oferta institucional y fortalecer la autogestión de los campesinos para que estos accedan a servicios sociales y de infraestructura económica | 10 |
| | | Adelantar plan de actualización y capacitación con los funcionarios del instituto | 15 |
| | | Preparar propuesta de ajuste institucional | 15 |
| | | Elaborar y ejecutar un plan de acción tendiente a operativizar la nueva estructura y la apropiación del nuevo marco por todos los funcionarios | 20 |
| | | Adelantar acciones de recuperación de cartera de tierras y producción | 15 |
| | | Revisión exhaustiva 50% de trámites, concluir manual procedimientos agrarios, disponer catálogo de formas por proceso, compilación normas administrativas, definir procedimientos contratación servicios en titulación baldíos | 15 |
| Desarrollo programación para intranet, divulgación y capacitación para su uso, publicación información, adquisición sistema administrativo y financiero e implantación en oficinas centrales y regional Cundinamarca | 20 | | |

Fuente: INCORA, 2001b.

Plan Operativo INCORA (2001)

Objetivo 1. Optimizar la gestión en Reforma Agraria, propiciando su vinculación a los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental a establecer con los nuevos de alcaldes y gobernadores, asegurando la consecución de recursos adicionales.

Plan Operativo INCORA (2001). Objetivo 1.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECÍFICAS | METAS |
|--|---|--|
| Vincular el programa de reforma agraria a nivel regional con los planes de desarrollo municipal y departamental y con programas especiales del gobierno Nacional (Plan Colombia, etc.) | <p>Identificación de municipios.</p> <p>Negociaciones con los alcaldes</p> <p>Determinación de un Plan viable.</p> <p>Orientar los recursos de inversión asignados regionalmente de conformidad con los planes municipales.</p> <p>Gestionar con otras instituciones la vinculación al programa</p> | <p>Por lo menos cuatro municipios por regional.</p> <p>Concertación por lo menos con dos alcaldes.</p> <p>Inclusión de acciones de reforma agraria en dos planes municipales.</p> <p>Asignación de recursos a las regionales que logren acuerdos.</p> <p>Vincular por lo menos tres programas que aseguren la integralidad. (Plan Colombia)</p> <p>Establecer convenios con entidades territoriales para adelantar el plan previsto.</p> |
| Gestionar acciones para la reactivación de asentamientos | <p>Definir cobertura geográfica.</p> <p>Determinar la situación jurídica de los asentamientos y establecer las gestiones a seguir.</p> | <p>Municipios donde se han adquirido más de tres predios por Ley 160/94 o hay asentadas más de 30 familias.</p> <p>Por lo menos tres planes de acción concertados</p> |
| Propiciar alianzas estratégicas entre los beneficiarios de reforma agraria y el sector privado | <p>Propiciar la realización de contratos y alianzas entre el sector privado del Dpto. y/o municipio y los beneficiarios de reforma agraria de beneficio común.</p> <p>Asesorar a los campesinos en la celebración de contratos y acuerdos con el sector privado.</p> | <p>Constitución de por lo menos dos alianzas productivas por regional</p> |

Fuente: INCORA, 2000c.

Objetivo 2. Lograr una atención más oportuna y eficiente a las familias campesinas desplazadas por la violencia y las que se encuentran en zonas de conflicto.

Plan Operativo INCORA (2001). Objetivo 2.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|---|---|--|
| Proponer mecanismos jurídicos ágiles, en desarrollo de la normatividad sobre desplazados, que aseguren una atención oportuna y real. | <input type="checkbox"/> Dar continuidad a la elaboración de normas jurídicas. <input type="checkbox"/> Adelantar los trámites correspondientes. <input type="checkbox"/> Difundir las normas aprobadas. | - Desarrollar todos los reglamentarios de la leyes vigentes para la atención a esta población. |
| Disponer de un plan de acción concertado entre las distintas instituciones que adelantan acciones con desplazados | <input type="checkbox"/> Coordinar el plan de acción a seguir con las instituciones comprometidas con el programa. <input type="checkbox"/> Adelantar reuniones periódicas interinstitucionales para evaluar el estado de avance del programa. | - Definición de la cobertura a atender. - Una trimestral. |
| Dar celeridad a los proceso de clarificación y legalización de predios abandonados. | Adelantar un diagnóstico sobre los predios registrados como abandonados, identificando las alternativas de su reincorporación a la producción | - Definición de beneficiario en el 80% de los predios adjudicados por INCORA. - Predios aptos de propiedad privada incorporarlos al registro de oferta. - Predios de familias ya beneficiadas adelantar el trámite de transferencia de dominio a la institución, cuando hacen parte del pago del 30% |
| Apoyar los procesos de reubicación, y/o de titulación de tierras, cuando los campesinos manifiesten interés en la sustitución de cultivos ilícitos. | <input type="checkbox"/> Coordinar con las instituciones que adelantan este programa para determinar si el instituto debe participar o no. <input type="checkbox"/> Establecer el plan de acción de acuerdo a las posibilidades técnicas y económicas de la regional. <input type="checkbox"/> Ejecutar las acciones previstas. | Las regionales vinculadas con esta problemática adelantarán gestiones para trabajar por lo menos en una región específica. |

Fuente: INCORA, 2000c.

Objetivo 3. Adelantar otros programas de reforma agraria que permitan la incorporación de tierras a la actividad productiva, sin costo para el Estado.

Plan Operativo INCORA (2001). Objetivo 3.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|---|--|---|
| Recuperar las tierras inadecuadamente explotadas, mediante la aplicación del mecanismo de extinción del derecho de dominio privado (ley 160 de 1994). | Adelantar el inventario de predios susceptibles de extinción del dominio. Determinar los predios con mayores opciones para adelantar la extinción. Iniciar los procesos. | - Informativo de predios susceptibles afectación por municipios. - Adelantar el 30% de los procesos, concentrada la acción por municipios. |
| Incorporar a la actividad económica las tierras aptas que están en trámite de extinción del derecho de dominio, por enriquecimiento ilícito, entregadas al INCORA con carácter de provisionalidad | Adelantar estudio técnico que permita determinar la vocación agropecuaria de los predios asignados provisionalmente. Determinar la viabilidad de asignación provisional. Propiciar acuerdos temporales para su explotación mientras dura la provisionalidad. Tramitar la devolución de los predios no aptos para reforma agraria. | Vincular al menos el 20% de los predios aptos al programa de Reforma Agraria. |

Fuente: INCORA, 2000c.

Objetivo 4. Contribuir al cierre de la frontera agropecuaria, propiciando el uso racional del suelo y la conservación de los recursos naturales.

Plan Operativo INCORA (2001). Objetivo 4.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|---|---|--|
| Culminar la titulación de los terrenos baldíos aptos para adelantar explotaciones agropecuarias. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ordenar las acciones de acuerdo a la cobertura poblacional y de área, priorizando municipios. <input type="checkbox"/> Adelantar la titulación teniendo en consideración el tamaño de la unidad agrícola familiar, determinada para el predio en particular. <input type="checkbox"/> Llevar a cabo la titulación de áreas menores a la UAF propiciando convenios con las alcaldías <input type="checkbox"/> Recuperar el área excedente a la UAF, buscando la reubicación en estas áreas de la población asentada en ecosistemas frágiles. <input type="checkbox"/> Efectuar la venta de los excedente a la UAF, cuando no estén en zonas de reserva campesina. <input type="checkbox"/> Garantizar el financiamiento del programa mediante el cobro de las tarifas establecidas para la expedición del título | <ul style="list-style-type: none"> - Culminar los procesos al menos en dos municipios. - Lograr recursos financieros por el cobro de los servicios reglamentados. - Asignación de recursos de acuerdo a la captación de ingresos. |
| Propiciar la coordinación de acciones tendientes a ejecutar los planes establecidos en las ZRC constituidas. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Evaluar el estado de ejecución de los planes de desarrollo. <input type="checkbox"/> Convocar a las instituciones y comunidad para acordar la ejecución de los proyectos. <p>Mantener un constante monitoreo sobre la ejecución de los compromisos concertados y adelantar las gestiones necesarias cuando estos no se adelanten.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar el 30% de los compromisos adquiridos en los planes de desarrollo de las ZRC |
| Abordar la dotación de tierras a las comunidades indígenas de conformidad con el plan estratégico definido por la Comisión de territorialidad indígena. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Adelantar la negociación de tierras y mejoras de acuerdo a los estudios socioeconómicos y las prioridades fijadas por la comisión nacional de territorialidad indígena. <input type="checkbox"/> Propiciar la solución en forma definitiva a la demanda por tierras y mejoras establecida para cada resguardo. <input type="checkbox"/> Adelantar informativos sobre los territorios entregados a las comunidades indígenas. <input type="checkbox"/> Evitar la compra de nuevas mejoras a colonos en territorios ya legalizados. | <ul style="list-style-type: none"> - Resolver de manera definitiva la problemática del 20% de los resguardos identificados con problemas. - Informativo en junio sobre el estado de cada resguardo indígena. |
| Acelerar la titulación colectiva comunidades afrocolombianas, en el marco de la ley 70 de 1993, tendiente a su culminación. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Apoyar los planes de capacitación de la comunidad. <input type="checkbox"/> Adelantar la titulación propiciando el desarrollo de proyectos productivos sostenibles. <input type="checkbox"/> Concertar con las comunidades indígenas, cuando ellas estén en el área de titulación. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar el 100 % de la titulación pendiente. |

Fuente: INCORA, 2000c.

Objetivo 5. Lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión administrativa y de apoyo y mejorar la imagen institucional.

Plan Operativo INCORA (2001). Objetivo 5.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|--|---|--|
| Propiciar el compromiso de todos los funcionarios en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Convocar a reflexiones colectivas sobre los aspectos que tienen incidencia en el quehacer institucional y en la proyección de la misma. <input type="checkbox"/> Propiciar condiciones en el ambiente de trabajo que motiven a los funcionarios y logren una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en su desempeño. <input type="checkbox"/> Efectuar los acuerdos de eficiencia concertados y ajustados a la capacidad operativa de la regional y/o dependencia del nivel central. <input type="checkbox"/> Evaluar periódicamente las metas propuestas y los resultados alcanzados. <input type="checkbox"/> Evaluar permanentemente la asesoría prestada por el nivel central. | <ul style="list-style-type: none"> - realización de al menos 3 jornadas donde de manera conjunta gerencia y funcionarios analicen directrices del nivel central, evalúen sus resultados, y se adopten correctivos. - Establecer un plan de motivación. - Acuerdos de eficiencia establecidos con todos los funcionarios. - Preparar informes de seguimiento mensual y trimestral de la gestión. - Reportar a la Gerencia General informe sobre las comisiones de funcionarios del nivel central |
| Lograr una mayor racionalidad en el uso de los recursos físicos y financieros de que se dispone. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Actualizar la información sobre los bienes pendientes de ingresar al FNA. <input type="checkbox"/> Agilizar los trámites de adjudicación de tierras del FNA. <input type="checkbox"/> Adelantar acciones de recuperación del 30% de la cartera de tierras. | <ul style="list-style-type: none"> - Inventario actualizado. - Al menos el 50% de lo pendiente. - Concertación con los beneficiarios de formas de pago. |
| Lograr que la institución mejore su imagen, prestando un mejor servicio al cliente. | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Evaluar y recomendar al nivel central modificaciones y ajustes a las normas y procedimientos. <input type="checkbox"/> Dar respuesta oportuna y concreta a las solicitudes presentadas por los clientes externos e internos. <input type="checkbox"/> Dar atención amable a los ciudadanos que se acercan a las dependencias de la institución, tratando de dar respuesta a sus interrogantes. <input type="checkbox"/> Mantener una permanente retroalimentación entre el nivel central y regional, buscando la mayor eficiencia en nuestra gestión. | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión y análisis de por lo menos dos normas reglamentarias. - Evacuar toda solicitud en 8 días. |

Fuente: INCORA, 2000c.

Plan Operativo INCORA (2002)

Objetivo 1. Optimizar la gestión de reforma agraria bajo criterios de integralidad y descentralización, fortaleciendo la interacción con las instancias Departamentales y Municipales.

Plan Operativo INCORA (2002). Objetivo 1.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECÍFICAS | METAS |
|---|--|--|
| Fortalecer la operación de la Reforma Agraria en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y en los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria | Fortalecimiento de los CMDR en los municipios priorizados en los CDDR. Convocatoria a reuniones de CMDR | Por lo menos en 3 de los municipios priorizados. Revisión y ajuste de reglamentos, procedimientos de elección de representantes y funcionamiento de los CMDR. Concertación con los alcaldes un plan de capacitación y divulgación a los miembros del CMDR, sobre el Plan de Desarrollo Municipal y el PMRA, en los 3 municipios seleccionados. Establecer o ratificar acuerdos sobre asignación de recursos por parte de entidades públicas y privadas, para la cofinanciación de proyectos años 2001 y 2002. Asignación de recursos a las regionales que logren o ratifiquen acuerdos. Seguimiento con veeduría ciudadana a las acciones de R.A. |
| Garantizar la integralidad en los procesos de dotación de tierras con el acceso a tierras de calidad agrológica no inferior a clase iv (con excepción de la zona óptimo cafetera), con articulación a infraestructura productiva, social y de servicios, para lograr impactos socioeconómicos significativos. | Seleccionar los predios dentro de entornos favorables para el despeje y consolidación de los proyectos productivos con criterio de concentración parcelaria. | |
| Promover y velar por que los técnicos regionales incorporen en los programas de dotación de tierras el manejo ambiental y de recursos, tanto en las nuevas adjudicaciones como en las constituidas al menos en los últimos 4 años. | Actualización en las normas y procedimientos del manejo ambiental y de conservación de recursos. Coordinación con las autoridades ambientales acciones para valorar los predios a adquirir. Implementar planes de manejo en los predios a adquirir y adquiridos. | Seminario Taller por regional para el manejo específico de cada región Dos (2) planes de manejo ambiental en los predios adquiridos y los nuevos deben tener el plan de manejo. |
| Evaluar y replicar las alianzas estratégicas establecidas entre los beneficiarios de reforma agraria y el sector privado. | Replicar las alianzas exitosas, donde las condiciones lo permitan Replantear las alianzas no exitosas, corrigiendo los factores negativos | Replicar alianzas en por lo menos tres asentamientos por regional. Reactivar el 100% de estas alianzas. |

Fuente: INCORA, 2001c.

Objetivo 2. Lograr una atención más oportuna y eficiente a las familias campesinas desplazadas por la violencia y las que se encuentran en zonas de conflicto.

Plan Operativo INCORA (2002). Objetivo 2.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|---|---|---|
| Divulgar la normatividad expedida sobre atención a población desplazada | Difundir las normas aprobadas y evaluación de logros y dificultades en su aplicación. | - Un seminario taller con funcionarios de la Regional - Un seminario taller a nivel departamental con la institucionalidad |

| | | |
|--|---|---|
| | | pública y privada relacionada con la problemática de desplazados.. - Seminarios taller en los municipios con mayor recepción de población. |
| <p>Evaluar y ajustar los planes de acción concertados con las comunidades y con las entidades involucradas con la atención a desplazados.</p> <p>Privilegiar la ejecución del presupuesto de intervención Directa en la reubicación de desplazados, de acuerdo con los planes de acción concertados.</p> | <p><input type="checkbox"/> Adelantar reuniones periódicas interinstitucionales para evaluar el estado de avance del programa.</p> <p><input type="checkbox"/> Sustentar a Oficinas Centrales la adquisición de predios contemplados en los planes de acción concertados.</p> | <p>- Una reunión trimestral</p> <p>- Por lo menos un proyecto en las regionales más afectadas por desplazamiento forzado.</p> |

Fuente: INCORA, 2001c.

Objetivo 3. Adelantar otros programas de Reforma Agraria que permitan la incorporación de tierras a la actividad productiva, sin costo para el Estado.

Plan Operativo INCORA (2002). Objetivo 3.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|---|--|---|
| Culminar el proceso de clarificación y legalización de predios abandonados. | <input type="checkbox"/> Analizar el diagnóstico sobre los predios registrados como abandonados, formulando propuestas concretas de su reincorporación a la producción. | <p>- Formular e iniciar proyectos de reincorporación en por lo menos el 25% de los predios registrados como abandonados.</p> <p>- Predios de familias ya beneficiadas adelantar el trámite de transferencia de dominio a la institución, cuando hacen parte del pago del 30%</p> |
| <p>Apoyar los procesos de reubicación, y/o de titulación de tierras, cuando los campesinos manifiesten interés en la sustitución de cultivos ilícitos.</p> <p>Recuperar las tierras inadecuadamente explotadas, mediante la aplicación del mecanismo de extinción del derecho de dominio privado (ley 160 de 1994).</p> | <p><input type="checkbox"/> Coordinar con las instituciones que adelantan este programa para determinar si el instituto debe participar o no.</p> <p><input type="checkbox"/> Establecer el plan de acción de acuerdo a las posibilidades técnicas y económicas de la regional.</p> <p><input type="checkbox"/> Actualizar y analizar el inventario de predios susceptibles de extinción del dominio.</p> <p><input type="checkbox"/> Determinar los predios con mayores opciones para adelantar la extinción.</p> <p><input type="checkbox"/> Iniciar los procesos</p> <p><input type="checkbox"/> Evaluar las posibilidades de viabilidad jurídica de los expedientes en curso y acelerar el trámite de los procesos con mayor éxito</p> | <p>Las regionales vinculadas con esta problemática adelantarán gestiones para trabajar por lo menos en una región específica.</p> <p>- Informativo actualizado de predios susceptibles afectación por municipios.</p> <p>- Adelantar el 30% de los procesos, concentrada la acción por municipios.</p> <p>- Evacuar el 80% de los nuevos procesos en trámite determinados como de éxito y enviarlos a Oficinas Centrales.</p> |
| Incorporar a la actividad económica las tierras aptas | <input type="checkbox"/> Adelantar estudio técnico que permita determinar la vocación agropecuaria de los | - Vincular al programa de Reforma Agraria por menos el 100% de los |

| | | |
|---|--|--|
| que están en trámite de extinción del derecho de dominio, por enriquecimiento ilícito, entregadas al INCORA con carácter de provisionalidad | predios asignados provisionalmente. <input type="checkbox"/> Determinar la viabilidad de asignación provisional. <input type="checkbox"/> Propiciar acuerdos temporales para su explotación mientras dura la provisionalidad. <input type="checkbox"/> Tramitar la devolución de los predios no aptos para reforma agraria y depurar los listados de predios. | predios aptos. - Actualización de listados de predios |
|---|--|--|

Fuente: INCORA, 2001c.

Objetivo 4. Contribuir al cierre de la frontera agropecuaria, propiciando el uso racional del suelo y la conservación de los recursos naturales.

Plan Operativo INCORA (2002). Objetivo 4.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|--|--|--|
| Continuar la titulación de los terrenos baldíos aptos para adelantar explotaciones agropecuarias. Y teniendo en cuenta el componente de manejo y conservación de recursos naturales. | <input type="checkbox"/> Ordenar las acciones de acuerdo a la cobertura poblacional y de área, priorizando municipios. <input type="checkbox"/> Adelantar la titulación teniendo en consideración el tamaño de la unidad, determinada para la zona relativamente homogénea correspondiente. <input type="checkbox"/> Para titulación de áreas menores a la UAF adelantar convenios con las alcaldías. <input type="checkbox"/> Recuperar el área excedente a la UAF, buscando la reubicación en estas áreas de la población asentada en ecosistemas frágiles. <input type="checkbox"/> Efectuar la venta de los excedente a la UAF, cuando no estén en zonas de reserva campesina. <input type="checkbox"/> Garantizar el financiamiento del programa mediante el cobro de las tarifas establecidas para la expedición del título | <ul style="list-style-type: none"> - Culminar los procesos al menos en dos municipios. - Lograr recursos financieros por el cobro de los servicios reglamentados. - Asignación de recursos de acuerdo a la captación de ingresos. |
| Propiciar la coordinación de acciones tendientes a ejecutar los planes establecidos en las ZRC constituidas. Abordar la dotación de tierras a las comunidades indígenas de conformidad con el plan estratégico definido por la Comisión de territorialidad indígena y evitar la compra de nuevas mejoras a colonos en territorios ya legalizados. | <p>Evaluar el estado de ejecución de los planes de desarrollo. Convocar a las instituciones y comunidad para acordar la ejecución de los proyectos. Mantener un constante monitoreo sobre la ejecución de los compromisos concertados y adelantar las gestiones necesarias cuando estos no se adelante.</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Adelantar la negociación de tierras y mejoras de acuerdo a los estudios socioeconómicos y las prioridades fijadas por la comisión nacional de territorialidad indígena. <input type="checkbox"/> Adelantar informativos sobre los territorios entregados a las comunidades indígenas. | <ul style="list-style-type: none"> Alcanzar el 30% de los compromisos adquiridos en los planes de desarrollo de las ZRC Elaborar informes de avance trimestral. - Resolver de manera definitiva la problemática del 20% de los resguardos identificados con problemas. <input type="checkbox"/> Informativo en junio sobre el estado de cada resguardo indígena |

Fuente: INCORA, 2001c.

Objetivo 5. Lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión administrativa y de apoyo y mejorar la imagen institucional.

Plan Operativo INCORA (2002). Objetivo 5.

| ESTRATEGIAS | ACCIONES ESPECIFICAS | METAS |
|---|---|---|
| <p>Propiciar el compromiso de todos los funcionarios en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Convocar a reflexiones colectivas sobre los aspectos que tienen incidencia en el quehacer institucional y en la proyección de la misma. <input type="checkbox"/> Propiciar condiciones en el ambiente de trabajo que motiven a los funcionarios y logren una mayor eficiencia, eficacia y efectividad. <input type="checkbox"/> Efectuar acuerdos de eficiencia concertados y ajustados a la capacidad operativa de la regional y/o dependencia del nivel central y establecer cronogramas de trabajo. <input type="checkbox"/> Adelantar el seguimiento sobre los planes de trabajo establecidos, base para efectuar unos objetivos de evaluación del desempeño. <input type="checkbox"/> Evaluar periódicamente las metas propuestas y los resultados alcanzados. <input type="checkbox"/> Evaluar permanentemente la asesoría prestada por el nivel central. <input type="checkbox"/> Dar a conocer a todos los funcionarios el nuevo Código Disciplinario. | <ul style="list-style-type: none"> - realización de al menos 3 jornadas donde de manera conjunta gerencia y funcionarios analicen directrices del nivel central, evalúen sus resultados, y se adopten correctivos. - Establecer un plan de motivación. - Acuerdos de eficiencia establecidos con todos los funcionarios. - Evaluación del desempeño - objetivos - Preparar informes de seguimiento mensual y trimestral de la gestión. - Reportar a la Gerencia General informe sobre las comisiones de funcionarios del nivel central - Un seminario con todos los funcionarios de la regional. |
| <p>Lograr una mayor racionalidad en el uso de los recursos físicos y financieros de que se dispone.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Actualizar la información sobre los bienes pendientes de ingresar al FNA. <input type="checkbox"/> Agilizar los trámites de adjudicación de tierras del FNA. <input type="checkbox"/> Adelantar Programa de Normalización de Cartera de tierras, producción y otros. | <ul style="list-style-type: none"> - Inventario actualizado. - Al menos el 25% de lo pendiente. - Beneficiar con tratamientos de cartera al 50% de los usuarios vencidos. |
| <p>Lograr que la institución mejore su imagen, prestando un mejor servicio al cliente.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Evaluar y recomendar al nivel central modificaciones y ajustes a las normas y procedimientos. <input type="checkbox"/> Dar respuesta oportuna y concreta a las solicitudes presentadas por los clientes externos e internos. <input type="checkbox"/> Dar atención amable a los ciudadanos que se acercan a las dependencias de la institución, tratando de dar respuesta a sus interrogantes. <input type="checkbox"/> Mantener una permanente retroalimentación entre el nivel central y regional, buscando la mayor eficiencia en nuestra gestión. | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión y análisis de por lo menos dos normas reglamentarias. - Evacuar toda solicitud en 8 días. |

Fuente: INCORA, 2001c.

PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES

Córdoba

Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011

En este Plan se reconoce que, pese al rápido crecimiento de su economía, Córdoba sigue muy rezagado en los factores relacionados con la competitividad y el desarrollo social. Es así que la Agenda Interna de Córdoba se orienta a una reconversión productiva que le añada valor a su producción agropecuaria y minera (Gobernación de Córdoba, 2008).

Con el propósito de lograr lo anterior, se establecieron como sectores estratégicos la Promoción Agropecuaria y el Desarrollo Agropecuario.

Promoción Agropecuaria

Se planteó como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, generando fuentes alternativas de desarrollo, fuente y empleo promoviendo y estimulando la conformación de empresas en el departamento de Córdoba. Lo anterior mediante programas de Desarrollo Empresarial.

Desarrollo Agropecuario

Tuvo como objetivo promover la productividad y competitividad del Departamento a través de programas y proyectos encaminados a lograr crecimiento económico con redistribución de los ingresos, mediante la integración de los factores que condicionan el desempeño de las actividades productivas (infraestructura, recurso humano, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, las instituciones y el entorno macroeconómico) (Gobernación de Córdoba, 2008).

Cundinamarca

Plan de Desarrollo Departamental 2001-2004

Entre las políticas que orientaron la ejecución del Plan de Desarrollo Departamental, se planteó el fortalecimiento del sector agropecuario, suministrando apoyo a los productores

rurales en capacitación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, orientación al pequeño y mediano productor, facilitando el acceso a fuentes de crédito (Gobernación de Cundinamarca, 2001).

Entre sus principios está el de fomentar la Nueva Ruralidad y señala lo siguiente:

La vocación rural del Departamento se origina en la riqueza de sus recursos naturales y en su gran tradición agropecuaria. Pero la visión integral del Plan de Desarrollo lleva a proponer una visión más moderna de ruralidad, que supere la visión aferrada a lo agrario y a una concepción de atraso y premodernidad. Lo rural, más que un sector económico, es un territorio donde se entrecruzan diversos sectores económicos y se determina por condiciones de cultura, tradición, historia, instituciones y tejido social. Este territorio rural, predominante en Cundinamarca, es fuente y potencial de crecimiento económico moderno, eficiente y competitivo. Para lograrlo, debe partirse del reconocimiento y la valoración de lo que realmente representa lo rural: entender en forma integral la economía de lo rural, más allá de lo agroproductivo para introducir la economía ambiental, que permita estimar el verdadero valor de los servicios ambientales que el territorio rural presta y demandar de sus beneficiarios las justas compensaciones económicas que esta producción representa (Gobernación de Cundinamarca, 2001).

Uno de los principales problemas que afectan a la población del Departamento es la falta de acceso a los servicios y a los recursos productivos necesarios para obtener un mejor nivel de ingresos que les permita satisfacer sus necesidades y retener excedentes que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida. Teniendo en cuenta que la base fundamental de la economía del Departamento está representada en el sector agropecuario, se busca consolidar una política agropecuaria de corto, mediano y largo plazo, establecida de manera concertada entre sus actores, con el objeto de implementar alternativas de producción, transformación y comercialización que a la vez que sean sostenibles, representen incrementos en productividad y mejoren el ingreso de los productores. Es necesario aplicar una política, alrededor de objetivos fundamentales, que permita corregir la gran dispersión y segmentación de los recursos y que canalice esfuerzos en torno a lo prioritario para el desarrollo rural (Gobernación de Cundinamarca, 2001).

Dentro de los principios normativos de referencia, no se incluye la Ley 160 de 1994 dentro del Plan. Así, el sector agropecuario se divide en diversos componentes con diferentes subprogramas. Dentro del componente Cundinamarca Productiva y Moderna, uno de los subprogramas es Cundinamarca Campesina, asociada, empresarial y competitiva. Se menciona que se avanzará en superar la economía de subsistencia; reducir los niveles de pobreza; generar capacidades y oportunidades bajo criterios de equidad e inclusión, y buscar la transición a una economía asociativa y empresarial (Gobernación de Cundinamarca, 2008).

Asimismo, en un enfoque amplio del desarrollo rural, se buscará la ampliación de habilidades, capacidades y oportunidades con miras a satisfacer los mercados regionales potenciales, promoviendo el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías y la innovación; la asociatividad; la empresarialización; el cooperativismo; y otras formas de cooperación productiva, con miras a garantizar una equitativa distribución de la rentabilidad, la mejora del ingreso a lo largo de las cadenas, y generar economías de escala. El Departamento formulará y ejecutará una política pública para el Desarrollo Rural, que facilite la aplicación de las estrategias mencionadas (Gobernación de Cundinamarca, 2008).

Huila

Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007

En este Plan, se incluye el programa de reconocimiento a la diversidad étnica, el cual tiene como fin apoyar a las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan en el territorio huilense para el logro de mejores condiciones de vida, mediante la identificación de oportunidades que garanticen su continuidad como integrantes de una sociedad que los reconoce y respeta. Las metas del programa se concentran en el logro de 8 planes de vida apoyados en su elaboración y con seguimiento, 6 comunidades apoyadas para la legalización, dotación o adquisición de tierras, 50 proyectos productivos apoyados, 14 comunidades étnicas atendidas con programas de salud pública y prestación de servicios y 15 comunidades étnicas atendidas con programas de salud pública y prestación del servicio (IICA et al., 2004).

Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011

Se menciona que la estructura agraria departamental muestra que el acceso a la tierra y los patrones de uso del suelo están condicionados al antagonismo entre su vocación y uso, a la distribución de la tenencia y a la movilidad de la tierra como factor productivo. En esta estructura coexisten simultáneamente un sector de economía avanzada y otro de economía de subsistencia tradicional (Gobernación de Huila, 2008).

Sin embargo, dentro de los instrumentos normativos de orden institucional y sectorial no se menciona la aplicación de la Ley 160 de 1994 (Gobernación de Huila, 2008). Es así que, se establecen como objetivos específicos del sector agropecuario:

1. Modernizar y diversificar la base productiva sectorial, con fundamento en el uso eficiente y sostenible de su dotación de factores humanos, culturales, ambientales y físicos, y mediante el desarrollo, dotación y atracción de factores intangibles como la empresarización y la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico.
2. Buscar, mediante la interacción y contribución de los diferentes actores de la actividad agropecuaria departamental, la identificación de un saber-hacer único asociado a las unidades productivas, como fuente de diferenciación y de ventaja competitiva, así reconocidas por los mercados (consumidores).
3. Construcción y fortalecimiento de encadenamientos productivos agroalimentarios y agroindustriales de renglones productivos estratégicos, apoyándose en una mejor calidad de recursos de soporte (humanos, físicos, de infraestructura económica y de conectividad, financieros) en una institucionalidad transparente con seguridad ciudadana.
4. Constituir la planeación agropecuaria en un proceso continuo, sostenible y permanente en el tiempo, que permita construir condiciones para la inversión productiva sectorial desde las dimensiones micro, meso, meta y macroeconómicas (Gobernación de Huila, 2008).

De forma aislada, menciona en uno de sus programas, un lineamiento de política inspirado para proveer la infraestructura física para la irrigación de nuevas áreas y su contribución significativa como factor de productividad y competitividad; apunta igualmente a la adecuación de suelos, modernización de labranza, así como factores de producción en reforma agraria (Gobernación de Huila, 2008).

Meta

Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007

Planteó como objetivo general “elevar la calidad de vida de los habitantes del departamento, con énfasis en las comunidades más pobres. Bajo esa perspectiva las políticas social, de territorio competitivo y sostenible, de cultura, convivencia y de fortalecimiento del Estado, están dirigidas al Bienestar Colectivo” (Gobernación de Meta, 2004).

Uno de sus programas está orientado al apoyo de grupos étnicos, el cual tiene como objetivo elevar la calidad de vida de las comunidades étnicas del departamento respetando su cultura y generando condiciones para su desarrollo humano. Para lo anterior, se plantearon los siguientes subprogramas:

Formulación e implementación de los Planes Integrales de Vida de las comunidades Indígenas.

Seguridad alimentaria para las comunidades indígenas.

Apoyo a la organización de las comunidades afrometenses (Gobernación de Meta, 2004). Asimismo, se plantea al Desarrollo Rural como una de las estrategias planteadas dentro del componente de Territorio Competitivo del departamento. La base argumental es la de establecer condiciones favorables de crecimiento social y económico para el mejoramiento de la producción y competitividad del sector rural del Departamento. Tuvo como objetivo principal elevar la competitividad del sector e incrementar la calidad de vida de la población rural, a través de la gestión coordinada entre las instituciones del Estado y la comunidad organizada. Sin embargo el componente de reforma agraria no fue explícito en los programas y subprogramas planteados en el Plan (Gobernación de Meta, 2004).

Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011

Una de sus estrategias está enfocada a la atención de población vulnerable, entre ellas grupos étnicos y población desplazada, priorizando los siguientes municipios:

Indígenas:

Puerto López, Puerto Gaitán, Mapiripán, Uribe, Puerto Concordia, Mesetas, La Macarena, Villavicencio y Granada.

Afro-descendientes:

Puerto López, Granada, Acacías, Villavicencio, Cumaral, Fuentedeoro, Cabuyaro, Vistahermosa, San Martín, Puerto Concordia, San Carlos de Guaroa, Puerto Rico, Puerto Lleras, Barranca de Upía (Gobernación de Meta, 2008).

Desplazados:

| | |
|---------------|-------------------------------------|
| Receptores | Expulsores |
| Villavicencio | Vistahermosa |
| Acacías | La Macarena |
| Granada | Puerto Concordia |
| San Martín | Mapiripán |
| Vistahermosa | Uribe |
| Uribe | Mesetas (Gobernación de Meta, 2008) |

Las metas de economía campesina y agro-industria se enmarcaron bajo subprogramas de desarrollo competitivo, emprendimiento empresarial, desarrollo empresarial y del agro, cofinanciación y aval complementario de proyectos productivos, entre otros (Gobernación de Meta, 2008).

Santander

Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007

Dentro del marco normativo e institucional no se hace mención explícita de la Ley 160 de 1994. El sector de desarrollo rural, tiene como objetivo liderar, apoyar y coordinar con los actores del sector rural las actividades encaminadas a promover la asociatividad y la participación para el posicionamiento del sector, bajo esquemas de encadenamientos productivos que permitan generar capacidad empresarial rural, valor agregado y empleo productivo (Gobernación de Santander, 2004).

Para ello, los programas planteados en el Plan son:

Encadenamiento productivo, en el cual está entre sus metas, titular baldíos a 3000 familias; programa de investigación, transferencia y asistencia técnica agropecuaria; programa mujer y empresa rural; fortalecimiento de la oferta exportadora del

departamento y programa de fortalecimiento institucional (Gobernación de Santander, 2004).

Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011

Se contempla al sector agropecuario como línea estratégica “Campo generador de riqueza con equidad”. Se plantea como objetivo bajo un nuevo enfoque de desarrollo integral, hacer del campo santandereano un sector competitivo, eje fundamental para el crecimiento económico y social de sus comunidades, que bajo principios de cooperación, participación, equidad y solidaridad genere empleo productivo sostenible que disminuya la pobreza rural y así lograr su posicionamiento en el contexto nacional para alcanzar un adecuado desarrollo rural (Gobernación de Santander, 2008).

Entre sus metas está expedir la Política Pública de Desarrollo Rural en el departamento. Los programas contemplados en el Plan son investigación, asistencia técnica y desarrollo organizacional; promoción y fomento de cultivos de tardío rendimiento; fomento de proyectos productivos agropecuarios; apoyo a la comercialización y modernización agropecuaria, y propiedad, infraestructura y equipamiento para el desarrollo rural. En este último programa, se tiene como meta 2000 familias beneficiadas con la adjudicación y legalización de predios, si bien, no se hace mención de la Ley 160 de 1994 (Gobernación de Santander, 2008).

Sucre

Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011

Como política dirigida a las comunidades étnicas, se plantea como objetivo generar mecanismos de participación social, cultural y económica de los grupos indígenas, Afrocolombianos y Rom del departamento de Sucre, para la planeación de proyectos que atiendan sus necesidades y coadyuvar a superar las condiciones de inequidad en estos grupos poblacionales. De forma específica en lo relacionado con la tenencia de la tierra, se menciona que son pocas las hectáreas recuperadas para el número de familias indígenas existentes. Para la población Rom y Afrocolombiana, es aún más grave el problema de la tierra, pocas familias poseen propiedad para cultivar sus productos; lo que repercute en la baja producción agrícola y por ende en bajos ingresos familiares para

los grupos étnicos. Por ello, se planea gestionar la titulación de tierras para los diferentes grupos étnicos del Departamento (Gobernación de Sucre, 2008).

Dentro del capítulo de crecimiento económico, productividad y competitividad se incluye al sector agropecuario, como componente fundamental para promover e incentivar el incremento de la productividad, competitividad e innovación de la economía departamental en el sector urbano y rural para la generación y distribución equitativa de ingresos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los sucreños, y además fomentar la capacidad investigativa en ciencia y tecnología.

Como objetivos específicos están:

Adelantar el desarrollo sostenible y competitivo de los sectores agropecuario, pesquero, avícola, forestal, agroindustrial y turístico de Sucre.

Promover la oferta exportadora con base a la vocación agropecuaria y artesanal del Departamento.

Mejorar la calidad de vida de los productores agropecuarios, asegurándoles la producción agroalimentaria.

Aunque se reconoce que un factor que está fuertemente asociado con la pobreza imperante en la zona es la elevada concentración de la propiedad de la tierra, en el Plan no se incluye explícitamente el componente de reforma agraria en el departamento (Gobernación de Sucre, 2008).

PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

Cabrera

Plan de Desarrollo Municipal 2001-2004

En este Plan se menciona que Cabrera fue constituido y declarado Zona de Reserva Campesina, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población rural y de esta manera evitar el desplazamiento de los mismos hacia otros municipios, ciudades y departamentos (Alcaldía de Cabrera, 2001).

Entre los programas contemplados para el sector agropecuario se prioriza la diversificación y asesoría en cultivos transitorios frutales y aromáticas; impulso de semilla

certificada de papa en la zona alta del municipio; sistemas de producción agrosilvopastoriles (Alcaldía de Cabrera, 2001).

Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

A diferencia del Plan anterior no se menciona a Cabrera como Zona de Reserva Campesina. El objetivo general del Plan es fortalecer a Cabrera como polo de desarrollo teniendo como principal fundamento el sector agropecuario, de manera que lidere la consolidación económica necesaria para propiciar el bienestar social de sus habitantes, sustentado en el uso racional de los recursos disponibles, el respeto por los valores humanos y el reconocimiento de sus potencialidades culturales y nacionales (Alcaldía de Cabrera, 2004).

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

No se menciona a Cabrera como Zona de Reserva Campesina. Se plantea como objetivo general construir una cultura de planeación participativa, para fortalecer, afianzar y difundir las acciones de los actores y autoridades municipales, articulando planes, programas y proyectos establecidos a nivel municipal, regional, nacional e internacional garantizando la atención integral a toda la población, con énfasis en el segmento más pobre y vulnerable, contribuyendo participativa, solidaria y concertadamente al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Cabrera mediante el ejercicio de una Gestión Pública eficiente, transparente y efectiva (Alcaldía de Cabrera, 2008).

El objetivo general del sector agropecuario, es generar y promover la construcción del municipio productivo y competitivo, con un empleo digno y bien remunerado, incluyente socialmente que eleve la calidad de vida, contribuya al crecimiento económico y la equidad; en armonía con el medio ambiente (Alcaldía de Cabrera, 2008).

Fuente de Oro

Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003

Dentro de las Políticas del Plan incluye dentro de los Sectores Vulnerables a la población desplazada. En cuanto a las Políticas del Sector Agropecuario, se mencionan las siguientes:

La administración municipal propenderá por jalonar recursos tanto económicos, físicos como humanos tendientes a apoyar a los pequeños productores agropecuarios en la

conformación de grupos asociativos, empresas asociativas de trabajo y de esta forma empezar a ganar un espacio en el círculo de las cadenas productivas.

Como complemento a este proceso se debe capacitar a los productores en sistemas de producción verde ó limpia (cero o mínimo uso de pesticidas) productos que tienen garantizado un mercado internacional; no se debe dejar de ver la capacitación técnica y tecnológica para hacer eficiente el proceso productivo.

El fortalecimiento de la UMATA debe ir dirigido a la contratación de un profesional en fomento y conformación de todo tipo de asociaciones productivas y/o de trabajo para el sector productivo.

Apoyar al Consejo de Desarrollo Rural (Alcaldía de Fuente de Oro, 2001).

De forma muy puntual, se planteó como estrategia gestionar ante el Ministerio de Agricultura soluciones para el problema de endeudamiento y tenencia de la tierra a los beneficiarios de Reforma Agraria. Asimismo, en materia de vivienda, se diseñó el proyecto La COROCORA, el cual buscó favorecer personas que pertenecieron o fueron beneficiarias de la Reforma Agraria (Alcaldía de Fuente de Oro, 2001).

Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

En la visión del Plan se destaca al municipio por ser el primer productor de plátano del departamento, el primer productor de arroz seco y el segundo productor de maíz tecnificado. Es así que, una de las líneas de acción está en el apoyo a iniciativas de agricultores, empresarios y microempresarios que bajo criterios de desarrollo sostenible aumenten la productividad para así lograr un mayor beneficio económico junto con la preservación del medio ambiente. En este Plan no se hizo explícito el componente de reforma agraria (Alcaldía de Fuente de Oro, 2004).

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

Plantea como objetivo general brindar la oportunidad del desarrollo económico y satisfacción de las necesidades básicas mediante el apoyo a proyectos productivos y desarrollo vial que fortalezca al sector turístico y la educación integral (Alcaldía de Fuente de Oro, 2008).

Como objetivo estratégico, la economía campesina cumpliría un doble propósito: de una parte, garantizaría la seguridad alimentaria del territorio, proveyendo de alimentos agroecológicos a la comunidad y a los turistas que, en número creciente, encontrarían en

Fuente de Oro, una variada y excelente oferta de productos de la economía campesina que, de por sí y contrario a la economía agroindustrial que impone el monocultivo, es integral y diversificada, y eso se convierte en un poderoso atractivo turístico para la gente de las grandes ciudades que quieren descubrir (y en algunos casos reencontrar) las bondades de la vida del campo (Alcaldía de Fuente de Oro, 2008).

En el sector de Desarrollo Rural, se contemplaron las estrategias de asistencia técnica y transferencia de tecnología, desarrollo institucional, seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza. En esta última, en el marco de las alianzas productivas, se buscó adelantar con la organización campesina, la gestión de un proyecto integral de tierras para un mínimo de 50 familias campesinas sin tierra. De forma similar al anterior Plan, no se hizo explícita la política pública de reforma agraria (Alcaldía de Fuente de Oro, 2008).

Montelíbano

Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

En el sector de Desarrollo Agropecuario, se reconoce como problemas la falta de recursos y mecanismos para la producción agrícola, deficiente capacitación agropecuaria y ambiental, carencia en proyectos productivos, mal uso banco de tierra y maquinaria agrícola, carencia de herramientas e implementos, entre otros (Alcaldía de Montelíbano, 2004).

Con base en lo anterior, se plantea como objetivo general fomentar, estructurar y promover proyectos agropecuarios y piscícolas que contribuyan al fortalecimiento de las actividades del sector rural con miras a la sostenibilidad y rentabilidad del pequeño y mediano productor, gestionando recursos de financiación, cofinanciación, subsidios e incentivos para apoyar la ejecución de los programas y proyectos.

Para la carencia de tierra adjudicada, se contempla como estrategia gestionar y facilitar ante el INCODER los procesos de titulación de tierras a grupos asociados de campesinos en pequeños y medianos productores, las comunidades negras y de los resguardos Indígenas. Asimismo, no hace explícita mención de la política pública de reforma agraria (Alcaldía de Montelíbano, 2004).

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

Como fundamento legal, en la línea estratégica de desarrollo económico contempla tanto la Ley 160 de 1994, como la Ley 1152 o Estatuto de Desarrollo Rural (posteriormente

Declarado Inexequible), la cual en su momento derogó la primera (Alcaldía de Montelíbano, 2008). En cuanto al sector agropecuario, en el marco del Desarrollo Económico, se contempla el subcomponente de Desarrollo Rural con la realización de los siguientes proyectos:

Formulación de proyectos productivos rentables y sostenibles

Cofinanciación de Proyectos Productivos rentables y sostenibles

Terminación de la Planta de Beneficio de ganado del San Jorge

Gestión para la consecución del Banco de Maquinaria Agrícola

Diseño y montaje del Centro experimental piloto para la transferencia de tecnología agropecuaria

Diseño, construcción y dotación de la estación piscícola

Diseño e implementación del Centro de Insumos Agropecuarios

Fortalecimiento al Consejo Municipal de Desarrollo Rural

Apoyo a programas de Desarrollo Alternativo

Gestión y cofinanciación para el diseño y elaboración del sistema de información y uso adecuado del suelo rural (Alcaldía de Montelíbano, 2008).

De esta forma, a pesar de la inclusión de la Ley 160 de 1994 en la normativa del Plan, no incluyó acciones a nivel municipal en el contexto de la política pública de reforma agraria.

Puerto Wilches

Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003

En este Plan, se menciona que se adelantó un proceso de reforma agraria en 1998, a través de la selección de Puerto Wilches como municipio piloto para el plan cuatrienal de reforma agraria del INCORA, y del cual resultaron beneficiarios COOPARCEWIL (570 has de palma en producción) y ASPRACOM (639 has en la hacienda Buenos aires) (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

De forma específica, se inició un proceso de reforma agraria con 57 familias de ex-empleados de promociones agropecuarias Monterrey a los cuales les fue entregada una parcela de 15 hectáreas cada una con palma en producción. Así mismo se realizó adelantando un proceso similar con 39 familias pertenecientes a la asociación de productores agropecuarios comuneros (ASPRACOM), las cuales fueron ubicadas en la hacienda Buenos Aires (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Se reconoce como uno de los problemas del sector agropecuario que, si bien se viene adelantando un proceso basado en el mecanismo de compra de tierras (Proyecto piloto de reforma agraria), existen limitaciones legales o procedimentales para una compra ágil de fincas, en razón a sus altos costos y por otras razones; se ilustra el caso de fincas que no se compran por encontrarse muy enmontadas (con rastrojos de varios años) (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Entre las reflexiones, contenidas en el documento “PROPUESTA MUNICIPAL DE PAZ”, mencionado en este Plan, dice “nos empeñaremos en un proceso de diversificación de las actividades económicas, especialmente las agropecuarias, reconociendo la necesidad de profundizar los procesos de reforma agraria e impulsando productos promisorios y generadores de empleo como la palma, el caucho y la piscicultura, para pequeños productores. Procesos productivos que tendrán éxito en la medida que los pobladores y campesinos logren el control sobre sus productos y sus excedentes” (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Teniendo en cuenta lo anterior, para abordar la problemática agraria se propone en cuanto a reforma agraria, solucionar las limitaciones de la ley o procedimentales para profundizar el proceso, teniendo como metas la compra de tierras en zonas de reforma agraria y la titulación de tierras a campesinos con más de 20 años de posesión de sus predios (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Para abordar la problemática agropecuaria, se plantea en reforma agraria, definir por parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural y del Comité de Reforma Agraria el acompañamiento al campesino para formular proyectos productivos viables en productos como maíz, arroz, plátano, frijol, cacao, ñame, ahuyama, patilla, y cría de especies menores. Como parte del Desarrollo Agropecuario, se contempló la realización de proyectos de reforma agraria en los corregimientos El Guayabo, Badillo y Puente Sogamoso (Alcaldía de Puerto Wilches, 2001).

Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

El Plan concibió como objetivo para el Sector Agropecuario: generar condiciones para el desarrollo de actividades del sector primario con el fin de incentivar la producción agropecuaria, mediante la asistencia técnica y el desarrollo de proyectos productivos. Teniendo en cuenta el nivel de detalle del Plan anterior en cuanto a política pública de reforma agraria, en esta vigencia no se hace explícita esta política pública, lo cual se

evidencia en la priorización de otros objetivos del sector agropecuario (Alcaldía de Puerto Wilches, 2004).

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

En el sector agropecuario se establece como objetivo fortalecer la estructura empresarial del sector, con gestión para el financiamiento de proyectos productivos agropecuarios, del municipio de Puerto Wilches. Con lo anterior, se busca el fomento a la productividad y competitividad del sector pecuario, y el fortalecimiento a programas especiales. De forma puntual, en el sector defensa y seguridad humanitaria, se plantea como meta apoyar convocatorias INCODER para la adquisición de tierras con destino al apoyo de población desplazada. De esta forma, se ve un gran cambio en la orientación y prioridad de políticas del sector agropecuario con respecto al Plan de Desarrollo Municipal de la vigencia 2001-2003 (Alcaldía de Puerto Wilches, 2008).

Rivera

Plan de Desarrollo Municipal 2005-2007

Se menciona que uno de los factores que incidieron en la creación de conflictos por el uso del suelo fue la inadecuada reglamentación del área suburbana y de expansión Urbana que facilitó la parcelación y consolidación de fincas de recreo y conjuntos campestres sin un desarrollo armónico, sumado al cambio del uso del suelo ocasionado por la Reforma Agraria adelantada por el INCORA en las Fincas Gutemberg, La Esmeralda, San Mateo, Las Mercedes, La Quinta y Barcelona ya que estas tierras y en su mayoría son de vocación ganadera extensiva y fueron utilizadas para la producción agrícola (Alcaldía de Rivera, 2005).

Dentro de las áreas estratégicas de acción para el sector agropecuario establece:

Capacitación y asistencia técnica agropecuaria requerida por la comunidad organizada, dando apoyo a programas comunitarios viables como parcelas demostrativas, granjas integrales, programas pecuarios adopción y mejoramiento de la tecnología-apropiada.

Estimular y apoyar las organizaciones comunitarias en la implementación de tecnologías, para mejorar la productividad y creación de canales de comercialización más eficientes.

Adelantar un programa que permita identificar y determinar las áreas que requieran adecuación de tierras, priorizando la construcción de los distritos de pequeña irrigación como el de la Ulloa.

Planificación de la producción agraria Municipal, mediante la organización de los productores permitiendo reglamentar el uso del suelo y del agua, buscando optimizar la producción y sus beneficios.

Todo lo anterior permite inferir que todo lo relacionado con la política pública de reforma agraria no se hizo presente dentro de las áreas estratégicas de acción en este Plan (Alcaldía de Rivera, 2005).

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

Para el desarrollo del sector de desarrollo y gestión agropecuaria tiene por objetivo sectorial, conocer y utilizar la amplia potencialidad de los recursos físicos y humanos del medio rural del municipio, para generar mayor productividad mediante redistribución equitativa de las oportunidades, mediante el impulso de manera decidida a los agricultores del municipio para mejorar las estructuras de producción y generar valor agregado a la región, haciéndolo sostenible y acumulador de riqueza. Sin embargo, el componente de reforma agraria no se hace explícito, priorizando en su reemplazo subprogramas de asistencia técnica, agricultura sostenible, desarrollo y gestión agropecuaria, y apoyo institucional (Alcaldía de Rivera, 2008).

San Benito Abad

Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003

En este Plan se menciona explícitamente que la propiedad de la tierra en el departamento de Sucre, tiene como característica fundamental su distribución desigual, un porcentaje de las tierras productivas se encuentran en poder de unos pocos propietarios, y un gran número de familias sumidas en la pobreza poseen escasa superficie. En San Benito Abad se acentúa esta característica y es factor determinante en el nivel de pobreza en que está sumida la población rural (Alcaldía de San Benito Abad, 2001).

En este Municipio la concentración de la tenencia de la tierra se presenta de manera marcada, con una distribución desigual sesgada de la propiedad, presentando un vasto latifundio, donde el 22.3% de los propietarios posee el 73.2% de la tierra (superficie en

Ha.), mientras que la pequeña propiedad menor de 50ha representado en el 31.6% de la superficie está en poder del 63% de los propietarios.

Hay que destacar, que en zonas aptas para la explotación agropecuaria hay predominio de la mediana y gran propiedad, esta característica tiende a prevalecer a pesar del esfuerzo del Gobierno de reformar la propiedad agraria, ya que a falta de una política de atención técnica y financiera a los pequeños propietarios favorecidos por el INCORA, éstos tienden a despojarse de sus parcelas y venderlas nuevamente al gran terrateniente volviendo a su condición original (Alcaldía de San Benito Abad, 2001).

Se reconoce al sector agropecuario por ser el más desprotegido por el Estado y por tal motivo el programa planteado se fundamenta en la motivación al campesino para la producción agrícola mediante el apoyo de la UMATA al pequeño productor, asesorándolo con la elaboración de proyectos, asistencia técnica y capacitación productiva. Se apoyarán proyectos productivos en la cría y levante de pollos, cerdos, y pescado, todo esto a través de las micro y fami empresas (Alcaldía de San Benito Abad, 2001).

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

Como eje estratégico, se contempla a San Benito Abad Agropecuario y Pesquero. La apuesta en este eje es la de crear un círculo virtuoso: el de generar un mayor desarrollo económico que inducirá a mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas (Alcaldía de San Benito Abad, 2008).

El Eje tuvo como objetivo general impulsar y fortalecer el desarrollo integral y sustentable de la comunidad, mediante el fomento, apoyo, mejora, y la diversificación de actividades en el sector agropecuario y pesquero realizando un mejor y más eficiente uso de los recursos, haciendo de este, un escenario; atractivo, competitivo, pero sobre todo que genere un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, como eje de desarrollo, capaz de aprovechar las ventajas competitivas y comparativas para producir y comercializar sus bienes y servicios a nivel regional y nacional. Se plantean las estrategias de promoción y acceso a líneas de crédito agropecuario, y abastecimiento de mercado con alimentos de calidad, sanos y accesibles. El componente de reforma agraria, no se hace explícito en este Plan (Alcaldía de San Benito Abad, 2008).

