

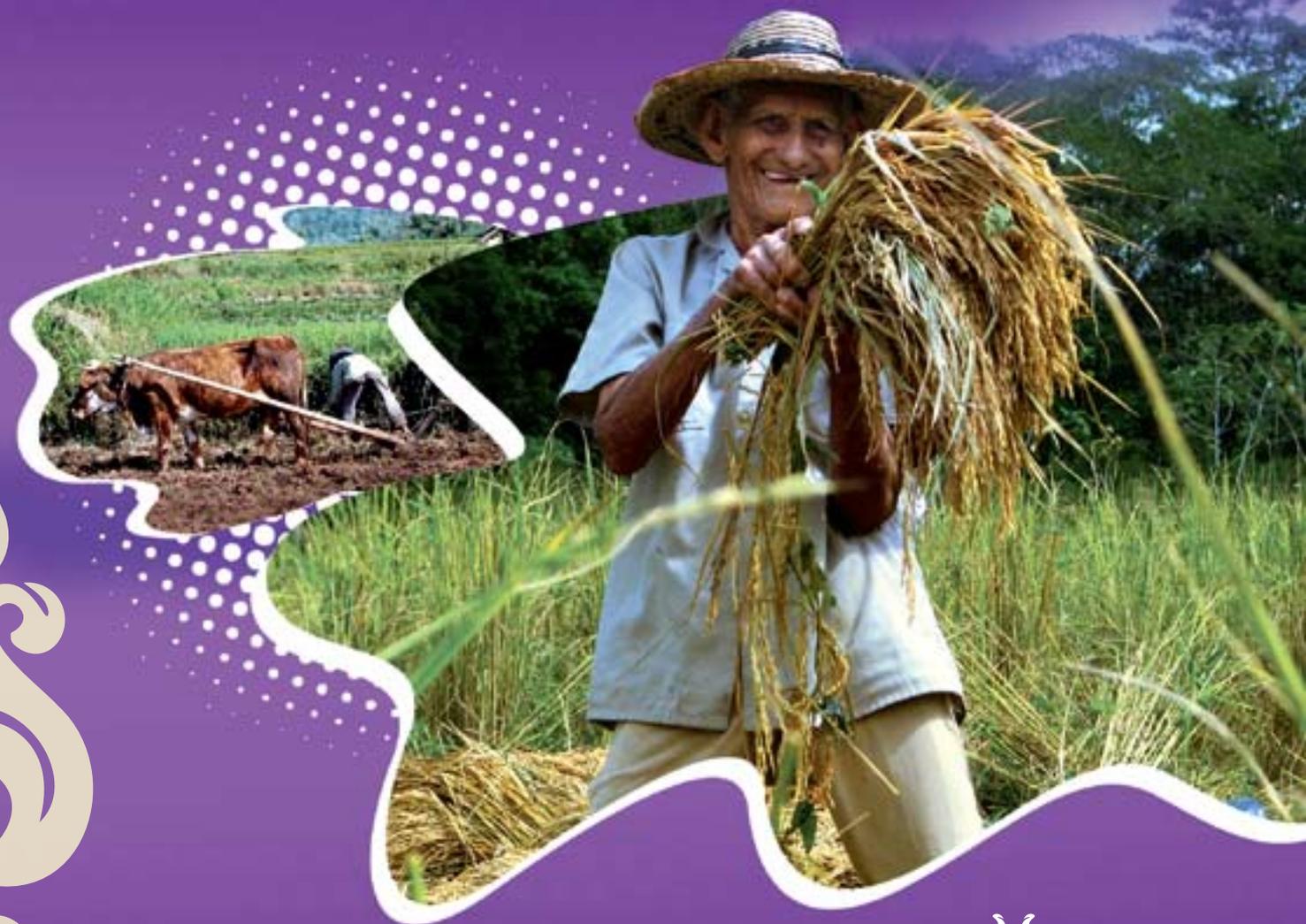
Fascículo
Interactivo

15

Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia

Facultad de Economía

Fascículo Interactivo 15 de 16



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Adelante en el tiempo

Universidad, Ciencia y Desarrollo

Programa de Divulgación Científica

TOMO IV

Durante el último siglo, el país ha planteado alternativas para la configuración institucional y estructural del campo, y para lograr que la tierra sea más productiva y equitativa, pero no lo ha logrado. Al contrario, pareciera que este largo periodo ha significado para el campo el deterioro de cualquier institucionalidad que fomente la permanencia, la productividad y una tenencia pacífica.

Varias razones pueden contarse para este penoso resultado en las políticas de tierra. Algunos expertos advierten una discrepancia entre las políticas, el arreglo institucional vigente y la perspectiva de país que se tenía en mente.

El corto plazo alentó la formulación de políticas públicas de tierra bajo un esquema institucional excluyente y cargado de tensiones y poderes políticos. Ante esta situación, el éxito de la reforma agraria hubiese sido una coincidencia prácticamente imposible. Es decir, el país ha alcanzado lo que ha podido, dado el panorama institucional.

Juanita Villaveces Niño, profesora de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, plantea que la política de tierras y la reforma agraria sean revisadas desde una perspectiva dinámica, en la cual se incluyan no sólo las estrategias de



política, sino el entorno institucional, el bagaje cultural de los actores que intervienen directa e indirectamente en la política y el peso de la historia.

De acuerdo con este esquema, la profesora Villaveces propone una revisión a la lógica detrás de la política de tierra en Colombia y subraya que sus múltiples enfoques pueden ser percibidos de distinta manera por los hacedores de políticas públicas.

En el país se han implementado políticas de tierra, distribución y uso, con la intención aparente con la intención de crear una organización rural compuesta por pequeños y grandes propietarios con miras a fomentar la producción agrícola y

la industria; sin embargo, los resultados de los distintos intentos no parecen ser los esperados.

Algunos expertos señalan que se han ensayado prácticamente todos los modelos de reforma agraria en Colombia, pero no se ha contado con la organización institucional adecuada ni se ha puesto la voluntad política indispensable para hacerlas efectivas.

●● **Tierra y violencia**

La cuestión de la tierra en Colombia puede ser vista como un tema importante para el desarrollo del país, de la sociedad, su economía y sus relaciones políticas en particular,

Continúe el tema en el fascículo interactivo en www.urosario.edu.co/investigacion

Este artículo es una síntesis de los temas que desarrollan los grupos de investigación de la Universidad del Rosario. Este material cuenta con documentos, capítulos de libros, entrevistas, fotografías y bibliografía de apoyo, entre otros soportes o estudios, que el lector podrá **consultar en la página Web** www.urosario.edu.co/investigacion.

Bibliografía 

Fotografía 

Página web 

Vídeo 

Foro 





porque la distribución altamente desigual de la tierra es una causa de la pobreza. Asimismo, existe un amplio consenso entre los académicos sobre el estrecho vínculo entre conflicto y violencia en Colombia, pues la distribución y tenencia de la tierra es origen y resultado del conflicto reciente (por lo menos los últimos cincuenta años).

Se esperaría que los gobiernos comprometidos en los procesos de paz con actores alzados en armas, hubiesen hecho frente a la cuestión de la tierra, más aún cuando este tema ha sido señalado por las partes como condición para la construcción de un nuevo país.

Por ejemplo, algunos historiadores aseguran que la guerrilla de las Farc, en sus anteriores acercamientos al diálogo, ha manifestado que la negociación con ellos resulta compleja. El gobierno busca negociar un futuro para las partes y para el país, mientras que el grupo alzado en armas plantea una negociación sobre el pasado, la historia de exclusión y desigualdad que han vivido, matizada en la tenencia de tierra.

En el contexto reciente de negociación con grupos armados ilegales se esperaría que el tema de la tierra hubiese sido incluido de manera contundente en la agenda de negociación como condición para un post-conflicto estable.

Para algunos académicos la solución a la problemática de la reforma agraria y al desarrollo de las comunidades campesinas, indígenas y negras, representa uno de los

principales aportes a la paz y a la convivencia ciudadana, así como uno de los mayores impulsos a la economía nacional.

Para otros, las cifras globales de los usos del territorio colombiano son la mejor síntesis posible de las distorsiones sociales acumuladas a lo largo de la historia. El país tiene 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola y sólo usa 3,7 millones en agricultura, entre cultivos transitorios y permanentes, que equivalen a menos de una

El Estado o el mercado

La reforma agraria se entiende en el sentido doble de reforma de la tenencia de la tierra y reforma del uso de la misma. Mientras la primera dimensión se refiere a la repartición de tierras, la segunda está relacionada con las condiciones de producción como acceso al crédito, asistencia técnica y comercialización.

Una política de tierra, por su parte, se enfoca hacia temas específicos entre los cuales la tenencia de la tierra es uno que puede estar incluido o no. Generalmente se habla de política de tierra con miras a implementar una visión de fomento al desarrollo, la equidad social en el campo a través de una estructura de producción enfocada en productos con alto valor agregado, que hace mejor uso de sus abundantes recursos naturales y humanos; una economía rural diversa y multifuncional que brinda a la población oportunidades y servicios para su sustento; y una sociedad pacífica donde las oportunidades económicas son distribuidas de una manera más equitativa y los pobres puedan participar en un crecimiento generalizado.

A lo largo de la historia han existido dos grandes modelos para establecer la reforma y las políticas de tierra, unas centradas en el Estado y otras basadas en mecanismos de mercado. El primer enfoque centra su atención en el rol del Estado dentro del diseño e implementación de la reforma agraria, tanto en resolver el acceso a la tierra como en elegir y generar mecanismos para que el grupo de población objetivo pueda acceder efectivamente a ésta.

La política de tierras basada en el mercado establece que éste, a través del desempeño de la oferta y la demanda, define el precio de la tierra y genera una señal que permitirá a los interesados vender o acceder a tierras. En este caso, el grupo objetivo no necesariamente coincide con el grupo más necesitado (más pobre), sino con el que tenga los recursos y el incentivo económico para producir en la tierra y genera rendimientos que le permitan recuperar su inversión y obtener ganancias interesantes. El caso colombiano ha también transitado por estos dos tipos de política de tierras; de una visión intervencionista en los años treinta, pasando por una asistencialista en los sesenta a una de mercado desde los noventa.

Cambio en la legislación, normas e instrumentos

	Normas y valores políticos fundamentales	Principios de política de tierras	Instrumentos e instituciones
Política Particularista (Siglo XIX a 1930)	<ul style="list-style-type: none"> No hay claridad acerca del rol del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Política orientada al dominio de la tierra y del control de los factores de producción, principalmente trabajo. Leyes de fin de siglo según las cuales "quien cultiva la tierra es el propietario legal". 	<ul style="list-style-type: none"> Leyes de coerción a los trabajadores. División de los resguardos. Enajenación de tierra pública en el siglo XIX a cambio de bonos del gobierno (el motivo no es la reforma agraria sino las finanzas públicas). Cesión de tierras públicas a inmigrantes. Ley 61 de 1874. Ley 48 de 1882. <p>La Ley 74 de 1926 crea el Instituto Agrícola Nacional. Autoriza al gobierno nacional a comprar haciendas mayores a 500 hectáreas situadas cerca de centros urbanos para otorgar créditos agrícolas con el fin de subdividirlas entre arrendatarios y ocupantes.</p>
Política Asistencialista (1930 – 1940)	<ul style="list-style-type: none"> Se establece la función social de la propiedad para fines productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Política de tierras orientada a definir y aclarar los derechos de propiedad con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierra y lograr una mejor asignación de la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la jurisdicción agraria (Ley 200 de 1936). <p>Introducción de la figura de la extinción del dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de la función social.</p>
Contra Política de RA (1940-1950)	<ul style="list-style-type: none"> El Estado legisla a favor de los intereses privados de los terratenientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Política de tierras encaminada a establecer la conveniencia de los contratos de aparcería y formas de sujeción de campesinos. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 100 de 1944. Decreto Ley 1483 de 1948 crea el Instituto de Parcelación, Defensa Forestal y Colonización que luego sería el Instituto de Colonización.
Política Intervencionista (1960)	<ul style="list-style-type: none"> Intervención directa del Estado con fines redistributivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Política de tierras encaminada a presionar a los grandes propietarios a modernizar sus explotaciones y permitir un uso adecuado del suelo bajo amenaza de extinción. Campo 'moderno'. Reducción de la población campesina a un mínimo eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 135 de 1961 – INCORA. Ley 1 de 1968 – sobre entrega de tierras a aparceros. Programas de compra de predios para entregar en parcelación a campesinos sin tierra. Adjudicación de baldíos. Titulación individual. Titulación comunitaria. Fomento a la colonización. Creación y delimitación de resguardos.
Contra Reforma Agraria (1970)	<ul style="list-style-type: none"> Estado asistencialista en asuntos de modernización. El Estado se abstiene de afectar el sistema de propiedad del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> Vuelta atrás en la política de tierras. Políticas asistencialistas en desarrollo de sectores clave (crédito, investigación, capacitación, tecnología, precios e infraestructura). Normas de compleja aplicación frenan cualquier intento de expropiación y titulación. Se legalizó la aparcería como sistema de contratación en el campo. <p>De expropiaciones a compra-venta de tierras .</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley 4 de 1973. Ley 6 de 1975. Decreto 100 de 1980 – Tipifica la invasión de la tierra.
Política de Mercado (1994-...)	<ul style="list-style-type: none"> Reforma agraria basada en el mercado. El Estado participa creando incentivos de desarrollo empresarial y jóvenes rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas encaminadas a dinamizar el mercado de tierras. Subsidio al mercado de tierras para el campesino. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 160 de 1994. Crédito para compra de tierra. Registro único de predios abandonados, por la Ley 387 de 1997, prevé (artículo 9) la creación y aplicación de los mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada.
Política de Concentración y Reconcentración de Tierra	<ul style="list-style-type: none"> Filosofía de 'Carimagua'. El Estado participa entregando tierra a empresarios de proyectos productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de asociaciones productivas entre comunidades y sector privado. Facilitan que se perpetúe y se legalice el statu quo ya planteado en términos de despojo de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 1152 de 2007 – Estatuto de Desarrollo Rural. Modernización y rentabilidad de la tierra. Ley 1182 de 2008.

Fuente: La autora.

quinta parte del potencial aprovechable. En cambio, ocupa 38.7 millones de hectáreas en ganadería, la mayor parte extensiva, mientras la vocación natural para pastos es sólo de 14.2 millones de hectáreas, la mayoría en los Llanos Orientales.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), a finales del siglo XX se experimentó una reconcentración de la tierra. Algunos investigadores, han encontrado deterioro de la mediana propiedad, la fragmentación de la pequeña y la concentración y fortalecimiento de la gran propiedad. Mientras en 1984, las fincas menores de tres hectáreas correspondían al 55% de los propietarios y controlaban el 2,9% del área, en 2000, las fincas

distintas manifestaciones (guerrillas de izquierda, narcotráfico o paramilitares) atraviesa la problemática de la propiedad y tenencia de la tierra, y permite manifestaciones y resultados propios del conflicto: exclusión, concentración de tierra, desplazamiento, ilegalidad e ilegitimidad.

Por ende, si bien se acepta el estrecho vínculo entre las formas de tenencia y relaciones sociales con la tierra y el conflicto armado colombiano, la profesora Villaveces asegura que es necesario entender de qué manera el tema de la tierra está siendo tratado en un país aparentemente comprometido con los procesos de paz y de construcción de una fuerte institucionalidad.

Las distintas manifestaciones del conflicto armado en Colombia están estrechamente vinculadas con la tenencia de la tierra, lo que hace necesario entender cómo se está tratando este tema en el país.



de ese tamaño, pertenecientes al 57,3% de los propietarios, controlaban el 1,8% de la superficie. El rango de fincas con más de 500 hectáreas representaba, en 1984, el 0,5% de los propietarios con un control de 32,6% del área; en 2000, estas cifras eran de 0,5 y 60,8%, respectivamente.

En resumen, la violencia y el conflicto en Colombia, en sus

●● Tensión entre distintas realidades

En el caso de la tierra en Colombia, existe una tensión entre las tres realidades de una conformación social: la histórica, la institucional y la cultural. Se encuentra una historia de exclusión, de desigualdad y de intereses políticos y económicos, una institucionalidad débil y cambiante a medida que acceden nuevos gobernantes al poder y, por último, una cultura donde la tierra es sinónimo de independencia, de romper ataduras serviles, de poder local y regional, y también la opción para jugar a la especulación económica (producción – especulación).

Para la profesora Villaveces, esto lleva a pensar que la distribución y uso de la tierra que existe hoy en día en el país responde al legado histórico en las instituciones

existentes y la cultura alrededor de la tierra. Es decir, sin enfrentar estos tres temas, sin dar una respuesta histórica ni una transformación institucional ni cambios en la cultura, la distribución de la tierra seguirá el curso que hasta ahora ha tenido con los problemas ya señalados.

Una reforma agraria contundente y una política pública de tierra eficiente exigen voluntad política para enfrentar los tres temas mencionados. El objetivo debería ser la capacidad de hacer compatible el afán por encontrar un óptimo económico con un escenario de eficiencia política e institucional.

Generar soluciones viables a la cuestión de la tierra requiere de un acercamiento desde diferentes perspectivas como la histórica, la institucional y la cultural, además de una voluntad política comprometida.

Metas lejanas

Con la actual institucionalidad, es probable que las condiciones para enfrentar las problemáticas asociadas a la tierra y su tenencia no sólo se mantengan sino quizá se acentúen, especialmente en lo referente a las problemáticas política, histórica, cultural y social, todas éstas asociadas como causa o consecuencia del conflicto interno.

Es decir, las leyes e instituciones encargadas de la política de tierra no están más que legalizando una situación que quizá no es legítima o que perpetúa los problemas más evidentes de la cuestión de la tierra. Si se parte del hecho de que resolver la cuestión de la tierra es necesario para alcanzar una paz duradera y sostenible, es posible afirmar que el país aún está lejos de esa meta.

Es evidente que el país no ha resuelto la cuestión de la tierra y los conflictos que de ésta derivan en términos de uso y tenencia. No sólo es cuestión de un cambio en las instancias de poder, también en las instituciones que respaldan los procesos de transformación de la estructura agraria así como la mentalidad que moldea el comportamiento de los actores, los colombianos.

Un elemento fundamental es saber qué se quiere enfrentar, es decir, cuál es el enfoque para intentar encontrar soluciones viables. Sin embargo, el peso histórico de la cuestión de la tierra es tan grande que resulta casi un fracaso intentar enfrentar un problema actual de la tierra desconociendo la perspectiva histórica.



●● Retos para el país

En términos de política de tierras, el primer reto que es necesario enfrentar pasa por establecer cuál es el alcance y compromiso político con una política de tierra en un contexto en el cual el país busca construir caminos sostenibles para una paz de largo plazo.

Para ello, asegura la profesora Villaveces, se requiere mirar el pasado, y las experiencias de la reforma agraria son fundamentales en esta construcción con el fin de entender que dicha construcción de la política de tierras exige la participación de los distintos grupos afectados e interesados (gobierno, campesinos, latifundistas, empresarios e inclusive los actores que se reintegren a la vida civil, entre otros).

De la misma forma, se requiere discutir sobre la verdadera necesidad de redistribución de tierra que sea sostenible económica, social, política y tributariamente en el mediano y largo plazo.

Y por último, se hace prioritario entender que la presencia del Estado también se refleja en el alcance institucional, en la credibilidad y legitimidad de las normas impuestas, en el compromiso de los ciudadanos a pagar impuestos para permitir el sostenimiento del Estado y la garantía, entre otras, a la propiedad privada y a la seguridad.

El compromiso debe ser de ambas partes: de un Estado convencido de que la tierra es un recurso fundamental para su marcha, y de los ciudadanos al exigir los derechos y responder con los deberes que emanan de la tenencia de la tierra. Así, el país alcanzará una política de tierras que complemente el camino hacia la paz sostenible en el país.

Política pública para la tierra

Los problemas de tierra y las consecuentes políticas públicas para hacerles frente pueden desagregarse según el tipo de problemática más evidente, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: política, económica, institucional, social, ambiental, histórica, cultural y seguridad.

Tierra, propiedad y enfoques de política pública

Enfoque	Problemática	Tipo de política para solucionarlo
Político	Distribución de la tierra es producto de una estructura de poder desequilibrada que fomenta control territorial y relaciones políticas premodernas que privilegian el caudillismo y el patronazgo en detrimento de relaciones políticas democráticas.	Políticas encaminadas a la ruptura de fenómenos como el caudillismo -poderes locales- expresados en el control territorial.
Económico	La distribución de la tierra y su sub-utilización frenan la productividad y el crecimiento económico.	Políticas de tierras que individualicen y privaticen a través de mecanismos de asignación de mercado. Programas de pre-redistribución que garanticen proyectos productivos a los beneficiarios. Garantizar demanda de trabajo rural o permitir la movilidad hacia otros sectores donde se demande fuerza de trabajo.
Institucional	Incertidumbre de derechos de propiedad.	Titulación de tierras, actualización catastral, reforma jurídica, definición de competencia de las instituciones encargadas de definir y proteger los derechos de propiedad.
Social	Desigualdad, pobreza y exclusión.	Políticas redistributivas que vinculen población vulnerable (indígenas, mujeres, desplazados). Políticas públicas orientadas a garantizar los derechos económicos y sociales; programas de fomento al capital humano y acceso a recursos.
Ambiental	Daño ambiental de pequeñas y grandes unidades productivas.	Política pública que fomenta la producción limpia. Áreas protegidas y políticas sobre uso del suelo, porcentaje de reserva natural en los predios.
Histórico	La tenencia de la tierra en Colombia tiene un origen histórico (colonial) que no se ha resuelto. Anhelos de propiedad para los campesinos frustrados históricamente.	Reforma agraria como deuda histórica. Transformación institucional que permita un cambio histórico en la tenencia de la tierra.
Cultural	La distribución de la tierra responde a una lógica socialmente aceptada o sancionada que determina ¿tierra para qué o para quién?	Políticas públicas encaminadas a cambios en términos de educación. Políticas de largo plazo que permitan transformaciones en el imaginario de la sociedad y su comportamiento frente a la tierra.
Seguridad	Seguridad energética versus seguridad alimentaria. Ambas afectan el uso de la tierra.	Política que establezcan equilibrio entre necesidades energéticas y alimentarias. La tierra vuelve a tener connotación de poder.

Fuente: La autora.

Grupo de Investigación Facultad de Economía

Líneas de Investigación

Economía Financiera, Regulación Económica, Organización Industrial,
Economía de la Política Social, Historia Económica, Economía Internacional,
Economía del Conocimiento y la Innovación, Econometría Aplicada, Economía de las Drogas y el Delito

Decano • Hernán Jaramillo Salazar

Director del Grupo de Investigación • Manuel Ramírez Gómez

Investigadora • Juanita Villaveces Niño

Mayor Información • mwillave@urosario.edu.co

Para profundizar en estos temas,
consulte la página web

<http://www.urosario.edu.co/investigacion>



Espere el
próximo
fascículo
el 18 de Agosto



Rector Hans Peter Knudsen Q. • **Vicerrector** José Manuel Restrepo A. • **Síndico** Carlos Alberto Dossman M. • **Secretario General** Luis Enrique Nieto A. • **Gerente Comercial y de Mercadeo** Marta Lucía Restrepo T. • **Director del Programa de Divulgación Científica y Director del Centro de Gestión del Conocimiento y la Innovación** Luis Fernando Chaparro O. • **Gerente del Programa de Divulgación Científica** - Margarita María Rivera V. • **Periodistas Científicos** - Julio Norberto Solano J. y Paola Martínez Ocampo • **Diseño y Diagramación Ekon7** - Juan Manuel Rojas De La Rosa • **Corrección de Estilo** - César Mackenzie • **Impresión** OP Gráficas • **Pre-prensa y Circulación** El Tiempo.

ISSN 1909-0501

