

LA POLÍTICA DE TIERRAS EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2018). UNA COMPLICADA ESTRATEGIA DE CLASE EN LA DISPUTA POR LA RENTA TERRITORIAL

LAND POLICY IN COLOMBIA DURING THE GOVERNMENT OF JUAN MANUEL SANTOS (2010-2018). A COMPLICATED CLASS STRATEGY IN THE STRUGGLE FOR LAND RENT

José Honorio Martínez*

*Universidad Nacional de Colombia, Colombia. E-mail: jhmartinez@unal.edu.co

Recibido: 3 febrero 2020 / Revisado: 3 junio 2020 / Aceptado: 9 febrero 2021 / Publicado: 26 febrero 2021

Resumen: En el presente artículo se analiza críticamente la política de tierras de los gobiernos del Presidente Juan Manuel Santos entre 2010 y 2018 en Colombia. Para ello se evalúan los antecedentes en materia de formalización y mercado de tierras; se abordan los obstáculos políticos e institucionales que enfrenta la implementación de la política, en particular, la precariedad catastral existente; se muestra el carácter instrumental dado por el gobierno al punto sobre tierras incluido en los Acuerdos de paz suscritos con las FARC-EP en 2016. Finalmente, se insiste en que la vigencia del latifundismo continúa siendo no solamente el obstáculo más grande para la búsqueda de salidas al conflicto armado y para la construcción de una sociedad más justa y equitativa, sino para la existencia de una estatalidad unitaria y moderna en Colombia.

Palabras clave: política de tierras, latifundismo, propiedad territorial, mercado de tierras, renta de la tierra.

Abstract: This article critically analyzes the land policy of the governments of President Juan Manuel Santos between 2010 and 2018 in Colombia. For this, the history of formalization and the land market is studied. Thus, the political and institutional obstacles encountered by the implementation of this policy are addressed, in particular existing cadastral precariousness. In addition, the instrumental character given by the

government to the point on the land included in the peace agreements signed with the FARC-EP in 2016 is analysed. Finally, it is suggested that the conservation of the latifundismo remains not only the greatest obstacle to the search for solutions to the armed conflict and the construction of a more just and equitable society, but also for the existence of a unitary and modern State in Colombia.

Keywords: land policy, latifundismo, territorial property, land market, social order of rural property

INTRODUCCIÓN

Después de una década (2000-2010) de intensificación de la confrontación armada por parte del Estado colombiano contra la guerrilla de las FARC-EP, el gobierno de Juan Manuel Santos, elegido para el período 2010-2014 y reelegido para el siguiente período 2014-2018, intentó recoger los frutos de una cruenta y prolongada guerra para el desarrollo capitalista, mediante el impulso de una política de modernización rentística del latifundio, consistente en la valorización, mercantilización y financiarización de la propiedad territorial¹.

¹ Se asume el razonamiento según el cual: “la propiedad es un contrato entre el ciudadano y el Estado, mediante el cual este garantiza un conjunto de derechos exclusivos al propietario, la pérdida de control estatal

Esta política encuentra su sustento en las dificultades que afronta el capitalismo actual para producir ganancias, lo que lo ha llevado a distenderse en la lucha por la renta territorial, se trata de una disputa en la que la facción financiera de la burguesía se ve obligada a confrontar a la clase terrateniente para que se adecúe a las nuevas condiciones impuestas por el capitalismo en la fase reciente de globalización neoliberal, consintiendo de paso en entregar una mayor parte de “su” renta al capital financiero. El gobierno Santos ha hecho de la política de tierras una estrategia de disputa de la facción agroindustrial, comerciante y financiera del capital para obligar a la facción terrateniente a ceder parte de su renta, en esta estrategia el campesinado ha sido empleado instrumentalmente al ser presentado como el beneficiario de la política.

La política del gobierno Santos se desarrolló, principalmente, en el aspecto de la formulación (planeación prospectiva, diseño institucional² y expedición de legislación) y contó con un escenario contextual favorable dado por la ambientación institucional nacional e internacional que tuvieron los diálogos de paz realizados entre octubre de 2012 y finales de 2016 con la guerrilla de las FARC-EP. Estos diálogos desarrollaron una agenda temática de seis puntos; dos de ellos relacionados con los problemas de la tierra y el desarrollo agrario. La mesa de conversaciones fue empleada de manera ambigua por el gobierno, en unas ocasiones, utilizándola para proyectarse como abanderado de la paz, y en otras, señalando que al desarrollo de sus iniciativas gubernamentales le eran indiferentes los posibles

sobre el territorio significa que el Estado no puede garantizar la tenencia y uso de la tierra ni la permanencia de la población en ella, y por tanto desaparece el derecho de propiedad”, Centro Nacional de Memoria Histórica, *Tierras Balance de la contribución del Centro Nacional de Memoria Histórica al esclarecimiento histórico*, Bogotá, 2018, p. 121.

² La comprensión del fenómeno institucional retoma de la conceptualización desarrollada por Pablo Dávalos en el texto: “Neoinstitucionalismo y reforma estructural”, en el cual se analiza la corrección introducida por el Banco Mundial a partir de 1997 a los modelos neoliberales en la búsqueda de resolver el problema del respeto y cumplimiento de las reglas y las normas que rigen el desenvolvimiento económico. La orientación principal del Banco Mundial al asumir el discurso neoinstitucional, representado por autores como Douglas North, de Gary Becker, Joseph Stiglitz y recientemente de Oliver Williamson, se ha orientado a buscar las condiciones que garanticen la seguridad jurídica al proceso de desarrollo capitalista.

acuerdos. En repetidas ocasiones, quizá de forma táctica, el gobierno se manifestó señalando que su agenda de gobierno mantendría su curso a pesar de lo que pudiera discutirse y acordarse en la Mesa de las conversaciones de paz.

Las conversaciones de paz culminaron con una serie de acuerdos suscritos en el Teatro Colón de Bogotá, en noviembre de 2016. Para la insurgencia “los Acuerdos” significaron la introducción de importantes exigencias políticas relacionadas con la redistribución de la tierra (creación de un fondo de tierras de tres millones de hectáreas para ser distribuidas entre los campesinos y la formalización de otros siete millones de hectáreas), mientras que, para el gobierno, se tradujeron en la posibilidad de una más eficaz viabilización de su política (iniciada y ejecutada como ya se dijo al margen de la mesa de conversaciones), dado el desarme y retiro de los frentes guerrilleros de los territorios.

La política del gobierno Santos sintetizó una serie de recomendaciones efectuadas desde los años 1990 por parte del Banco Mundial, las cuales están orientadas hacia la clarificación de la propiedad territorial en el país. Esta política ha contado con numerosas meditaciones a lo largo del tiempo, sin embargo, su enunciación más explícita vino a darse en el período reciente.

A pesar de los notorios avances logrados durante la primera década del siglo XXI en cuanto a la concesión de territorios para la minería (más de cinco millones de hectáreas), así como la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2012, la política territorial del gobierno Santos resulta bastante tardía frente a las expectativas definidas por el Banco Mundial desde los años 1990. Dicha tardanza, que podría justificarse en la prolongación del conflicto armado en el territorio nacional, obedece en realidad al carácter retardatario y contra-reformista del latifundismo en el país y sólo es explicable por la presencia hegemónica de sus intereses en las instancias estatales encargadas de la toma de decisiones relativas a la cuestión de la tierra en Colombia.

El propósito central esbozado en la política del gobierno Santos no fue modificar la estructura de tenencia de la tierra en Colombia, sino establecer la plena legalidad de la ley capitalista del valor, de modo que la propiedad territorial pueda ser respaldo seguro para las inversiones agroindustriales ofreciendo garantías al sector

financiero. El objetivo manifiesto es que el territorio -formalizado y legalizado en las relaciones de propiedad- pueda apalancar los créditos que se requieren para adelantar grandes emprendimientos en el marco de la producción globalizada, a la vez que otorga certeza al proceso de commoditización de la producción (mercado de futuros) y financiarización empresarial (mercado accionario) en las bolsas de valores. Se trata en últimas no sólo de estimular la producción agroindustrial de la tierra sino de impulsar las dinámicas especulativas que se ciernen de manera creciente sobre la producción en la época neoliberal.

La aspiración gubernamental, si bien es netamente consistente con los intereses de las facciones agroindustriales, comerciantes y financieras del capitalismo, encuentra para su desenvolvimiento práctico un colosal obstáculo que lastra e impide el éxito de la misma: el latifundismo.

Problematizando el asunto cabe plantear el interrogante: ¿si la política del gobierno Santos no se propone la disolución del latifundio, sino su modernización rentística por qué encuentra una oposición tan acérrima de parte de este? La respuesta más plausible al interrogante reside en que el rechazo del latifundismo a las reformas propuestas proviene de lo que podría denominarse como su “pecado de origen”; en efecto, el latifundismo colombiano tiene dos componentes que desde los años 1970 han sido consustanciales a su desarrollo y afianzamiento. Por una parte, el paramilitarismo y, por otra, el narcotráfico. La ligazón del latifundismo en Colombia con estos fenómenos criminales dificulta enormemente la ejecución de la política en cuestión. El paramilitarismo y el narcotráfico tienen un peso sustantivo a la hora de explicar el latifundismo del último medio siglo en Colombia.

La vigencia del latifundio en Colombia está articulada a una serie de fenómenos que se encuentran férreamente legitimados socialmente, entre ellos: la tenencia ociosa de la tierra, la improductividad de la ganadería extensiva, el arraigo del autoritarismo y el paramilitarismo, el clericalismo, el patriarcalismo y la mentalidad de sumisión, servilismo y exacción tributaria impuesta sobre las comunidades agrarias, la subsunción del poder político estatal en el poder social del latifundista, y la capacidad de asimilación y arreglo con expresiones como el narcotráfico -desde los años 1970-. En la medida que el latifundismo ha sido espina dorsal de las relaciones sociales

de poder en Colombia, el Estado colombiano ha sido un Estado históricamente hegemonizado en su orientación por los intereses de los sectores de clase ligados a la propiedad territorial latifundista.

En el período más reciente de la guerra en Colombia el respaldo de los latifundistas a los ejércitos paramilitares fue decisivo en el repliegue de la guerrilla de las FARC-EP. En este proceso la tierra ofició, como en las guerras del siglo XIX y “la Violencia” de mediados del siglo XX, como botín de los vencedores, por eso la implantación de una política que pretende formalizar, legalizar y articular la propiedad territorial al mercado financiero (modernización rentística) encuentra muy fuertes resistencias que se expresan de múltiples maneras.

La oposición del poder latifundista a reformas que no lo cuestionan ni van en pos de su disolución debe comprenderse a la luz de la especificidad del fenómeno de apropiación y el ejercicio de la propiedad territorial en Colombia y, extensivamente, del predominio ostentado por el latifundio en el régimen político en el transcurso de su historia.

La resistencia del latifundismo a la política del gobierno Santos configura un nuevo ciclo de contra-reformismo agrario como los ya experimentados en los años 1944 y 1973. En el año 1944, con ley 100 de contra-reforma agraria se liquidó el carácter reformista de la ley 200 de tierras de 1936, y en 1973, con el Pacto de Chicoral se clausuraron las expectativas reformistas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC que se había impulsado con la ley 135 de Reforma Agraria de 1961.

Dicho contra-reformismo se expresa en la forma de un difuso movimiento social y político de la clase terrateniente con manifestaciones partidarias (en los partidos históricos) y gremiales (ganaderos principalmente) encaminado a prevenir la realización de cambios que afectan sus intereses jurídicos y políticos (impunidad y dominio del poder regional y local), económicos (administración discrecional de fondos públicos y conservación de la estructura rentística informal en la explotación de la tierra) y sociales (prevalencia de valores clericales y mafiosos). La actualización del contra-reformismo agrario es probablemente el hecho más manifiesto de la coyuntura política abierta por el gobierno Santos mediante el

conjunto de iniciativas contempladas en la política de tierras.

En los momentos actuales no se trata de un contra-reformismo que defienda la conservación de la estructura latifundiaria de la tierra -ya que esta no ha sido puesta en cuestión-; su interés radica en la defensa de los privilegios y el poder de clase alcanzado en el trascurso histórico y, muy especialmente, en el período más reciente del conflicto armado en Colombia, 1980 en adelante.

Este artículo está dividido en cinco apartados. El primero, se orienta a mostrar los aspectos esenciales de la política gubernamental presentada en los documentos oficiales como una estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR); el segundo, recorre críticamente los antecedentes en materia de formalización y mercado de tierras; el tercero, aborda los obstáculos políticos e institucionales que enfrenta la implementación de la política en particular, la precariedad catastral del país, que impide en el corto plazo que los municipios del país puedan elaborar los Planes de OSPR; el cuarto muestra el carácter instrumental dado por el gobierno Santos al punto uno sobre tierras de los acuerdos de paz suscritos con las FARC-EP. Especialmente se sostendrá que los desarrollos legales (decretos 902 de Reforma Rural Integral, RRI, y 893 de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, ambos de 2017), emanados para la implementación de los Acuerdos de paz, priorizan en el establecimiento de condiciones para la consolidación del modelo corporativo de agricultura transnacional sobre cualquier expectativa de reparto agrario e impulso de “economías campesinas”. Esto se evidencia claramente con el respaldo de iniciativas agro-empresariales como las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico ZIDRES.

Finalmente, en el quinto apartado, se insiste en que la vigencia del latifundismo continúa siendo no solamente el obstáculo más grande para la búsqueda de salidas al conflicto armado en Colombia y para la construcción de una sociedad más justa y equitativa, sino para la existencia de una estatalidad unitaria y moderna.

1. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO SANTOS: EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL (OSPR)

Si se atiende al objeto de estudio que plantean los numerosos trabajos publicados en el país en

la segunda década del siglo XXI sobre la cuestión agraria, la tierra y el territorio, la pertinencia del estudio de la cuestión territorial es enorme. Ello tiene que ver no solamente con el significado que entraña su comprensión en el plano académico, sino con las profundas consecuencias que su resolución podría conllevar para la superación de la violencia política en el país.

En dichos trabajos, y con mayor énfasis en los elaborados por las instituciones oficiales del Estado, resalta el abandono del enfoque agrarista con el que fueron abordados los problemas sociales del campo durante la segunda mitad del siglo XX y su reemplazo por un enfoque técnico que enfatiza en lo que se denomina el “ordenamiento del territorio”. Este enfoque, netamente permeado por la sociología positivista -con sus concepciones del orden, la norma y el progreso-, predomina particularmente en los documentos “metodológicos” producidos por la UPRA. Este desplazamiento epistemológico, que no es casual, guarda estrecha relación con las expectativas tecnocráticas y despolitizadoras trazadas por las grandes agencias mundiales del desarrollo y el financiamiento.

En lo que se sigue se hará una mención de los trabajos publicados poniendo de presente el énfasis que realizan las instituciones públicas del sector rural en la noción del “ordenamiento del territorio”.

Entre los documentos aparecidos sobre la problemática de los territorios rurales, principalmente en la segunda década del siglo XXI, pueden mencionarse los siguientes: el “Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada de Acción social”, el Informe “Colombia rural razones para la esperanza” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011, el “Atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia” elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y la Universidad de los Andes.

En el año 2013 fue adoptada por el Ministerio de Agricultura la “Guía metodológica para adelantar la formalización de la propiedad rural por barrido predial”, el año siguiente fue publicado el texto “Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida Notas de política: Colombia”, en ese mismo año, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA publicó tres documentos; uno sobre experiencias latinoamericanas de ordenamiento social de

la propiedad rural, otro, de carácter conceptual sobre el proceso de regularización de la propiedad y otro, en el que se esboza la estructura que deben tener los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR).

En 2015, se publicaron los tres volúmenes del informe de la “Misión para la transformación del campo” por parte del Departamento Nacional de Planeación y la UPRA publicó el documento “Gestión del territorio para usos agropecuarios” subtítulo “bases para la formulación de política pública”.

Durante el año 2016 se dieron a conocer por parte del Departamento Nacional de Estadística (DANE) los resultados del III Censo Nacional Agropecuario realizado en 2014, el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó el informe titulado “Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas”, en agosto fue expedida la ley 1776 de Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico ZIDRES y a finales del año fue suscrito entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el cual contiene dos puntos sobre la cuestión territorial.

En 2017 fueron expedidos los decretos ley 893 sobre los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET y 902 para la implementación de la Reforma Rural Integral RRI, la Agencia Nacional de Tierras publicó la guía de Registro de sujetos de ordenamiento (RESO) y un documento complementario de carácter conceptual en el que establece la ruta de elaboración de los planes de OSPR.

En el año 2018 fue expedido el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) de ZIDRES y fue conformada la primera ZIDRES en Puerto López Meta, en 2019 se expidió el CONPES catastral, concluyó la elaboración de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET por parte de la Agencia de Renovación del Territorio ART y se llevaron a cabo “pilotos” de planes de OSPR teniendo ejecución el primero de ellos en el municipio de Ovejas (Sucre).

En este lapso de tiempo, académicos reconocidos por su dominio del problema agrario como

Alejandro Reyes Posada³, Absalón Machado⁴, Darío Fajardo⁵, Francisco Gutiérrez Sanín⁶ y el exministro de agricultura Juan Camilo Restrepo⁷ publicaron trabajos sobre el tema. Esta breve mención de textos, documentos e informes permite entender la relativa centralidad que aún en el siglo XXI continúa teniendo en Colombia la cuestión agraria.

En el conjunto de abordajes mencionados se resalta la “Misión para la transformación del campo” por cuanto constituye el documento oficial más completo y consistente en cuanto a las recomendaciones que plantea para el rediseño de las políticas agrarias en el país, es dicho documento el que acoge enfáticamente el discurso del “ordenamiento territorial” presentándolo como matriz para la comprensión del problema de la tierra en Colombia en el siglo XXI.

La Misión para la transformación del campo fue contratada por el Departamento Nacional de Planeación DNP y se desarrolló durante el año 2013. La misma estuvo dirigida por José Antonio Ocampo y fue acompañada por un Consejo Directivo constituido por dirigentes gremiales y de especialistas en los temas agrarios en el país, entre los cuales se cuentan: Álvaro Balcázar, Julio Berdegú, Albert Berry, Henry Eder, Roberto Junguito, Absalón Machado, Rafael Mejía, José Leibovich, Cecilia López, Santiago Perry, Juan Camilo Restrepo, Alejandro Reyes y Jorge Rondón.

El informe final de la Misión se publicó en el año 2015, en su capítulo 16 titulado: Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) se esbozan las líneas generales de una iniciativa institucional que en ocasiones se asume, en los documentos simultáneamente producidos por parte de las entidades del sector Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria UPRA, Agencia

³ Reyes Posada, Alejandro, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma, 2009.

⁴ Machado, Absalón, *La cuestión agraria tierra y pos-conflicto en Colombia*, Bogotá, Debate, 2014.

⁵ Fajardo, Darío, “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”, en *Informe de la Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas*, Bogotá, 2014.

⁶ Gutiérrez Sanin, Francisco, *¿Qué hacer con el tierre-ro? Tierra, territorio y paz sostenible*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2017.

⁷ Restrepo, Juan Camilo, *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*, Bogotá, Penguin Random House, 2017.

Nacional de Tierras ANT, Agencia de Renovación del Territorio ART, como una política y en otras como un programa.

La política, como se asumirá en el presente artículo, se enmarca en un contexto de incorporación creciente del territorio a las lógicas de la apropiación y la valorización territorial, para las cuales el Banco Mundial ha reclamado insistentemente seguridad jurídica.

Cabe que recordar que el Banco Mundial publicó en 1999 el texto⁸: *The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges*, en el cual insiste en el asunto de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y en el impulso del mercado de tierras, una década después dio a conocer el trabajo “Una nueva geografía económica” en el que reconoce la crucial importancia del territorio para los procesos de expansión capitalista.

Sobre el caso particular de Colombia el Banco Mundial produjo en 2014 el informe: *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Dicho informe recoge con toda claridad las líneas centrales del Banco en materia de política de tierras: seguridad jurídica, mercantilización de la tierra, subordinación del campesinado ante los monopolios agroindustriales vía alianzas o asociaciones productivas e institucionalidad reguladora.

Es en esta dirección como la política identifica la informalidad, el desorden y la inseguridad jurídica como los problemas centrales para adelantar tal ordenamiento del territorio. Textualmente dice el diagnóstico presentado como punto de partida:

“La tenencia de la tierra en Colombia es informal, desordenada e insegura y su aprovechamiento carece de un ordenamiento que administre y asigne los derechos de uso y de propiedad de manera funcional al contexto social y productivo de cada territorio”⁹.

La política debe concretarse finalmente con la elaboración por parte de cada uno de los 1.102

⁸ Biswanger, Hans P., “The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges”, *The World Bank Research Observer*, 14/2 (1999).

⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Misión para la Transformación del Campo*, Bogotá, DNP, 2015, p. 60.

municipios del país de un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR siguiendo las pautas definidas por la UPRA en cuanto a la metodología y estructura que deben adoptar.

En resumidas cuentas la política del gobierno Santos para la modernización rentística del latifundio pasa inicialmente por la formalización y la legalización de la propiedad rural, y posteriormente por la catastralización y elaboración de los planes de OSPR en cada municipio del país, sobre la base de este proceso administrativo, jurídico y de planeación, y contando con el resultado de los POSPR se considera que el mercado de tierras logrará dinamizarse contribuyendo a que los campesinos sin tierra accedan a la propiedad de la misma.

Se considera que el esclarecimiento de la propiedad y su titulación tendrá la virtud de constituir no solamente un factor productivo para el propietario rural sino de respaldo financiero para la inversión, para lo cual el productor rural deberá eslabonarse a la agricultura de exportación siguiendo el modelo de las alianzas productivas. Con esta política el gobierno se plantea diversos objetivos que van desde el establecimiento de condiciones para la atracción de la inversión extranjera hasta la ampliación de la base social de gravación fiscal en el campo, desde la transformación de economía campesina en agroindustria hasta la conversión del campesino en trabajador rural tercerizado, pero fundamentalmente la posibilidad de legitimación del Estado en el territorio nacional por medio de su pleno dominio y control militar.

2. LA REITERADA RETÓRICA DE LA FORMALIZACIÓN Y EL MERCADO DE TIERRAS EN LA POLÍTICA AGRARIA

El razonamiento esbozado en la formulación de la política de tierras del gobierno Santos contiene dos premisas que han venido siendo punto de referencia para su formulación, la primera, fundada en la idea de la formalización de la propiedad y la concomitante posibilidad del crédito agrario como métodos inclusivos para que el campesinado se convierta automáticamente en agente económico competitivo en el mercado, y la segunda, la consideración a priori del mercado de tierras como mecanismo democratizador de la propiedad rural.

A continuación se expondrán a modo de antecedentes de política los magros resultados alcanza-

dos en el país desde mediados de los años 1990 en ambas materias.

2.1. La formalización de tierras: argucias y realidades

La formalización de la propiedad rural funge en los actuales discursos de la política de OSPR como una especie de panacea que al resolver el problema de la titularidad de la propiedad incorporará a los nuevos propietarios entre los sujetos objeto de las políticas públicas y a la vez en potenciales clientes del sistema financiero. Se trata de la fórmula: ‘la titulación jurídica de la tierra para la titularización financiera’. El imaginario en el que se inscribe este razonamiento es el del capital dinerario adquirido a crédito como el motor de la competitividad, en la cual se eslabonan la producción, la productividad, el empleo y el acceso a los mercados.

La validez de dicho argumento comienza a ponerse en duda cuando se analiza la situación de gremios como el cafetero plenamente incorporados al mundo financiero desde hace más de medio siglo. Para los caficultores contar con la tierra y los créditos no han constituido garantías suficientes para que prosiga su agónica quiebra y paulatina desaparición como productores agrarios. En este sentido, la postulación de la formalización de tierras como el procedimiento jurídico que asegurará el tránsito a un nuevo orden rural más equitativo y democrático es errónea.

La formalización de tierras es susceptible de analizarse críticamente es tres aspectos, uno que podría denominarse el formal u operacional referido a la forma como se desenvuelve su realización en el plano administrativo, un segundo aspecto referido a los alcances de los programas de formalización adelantados en el país desde 1997, y un tercer aspecto orientado a analizar su dimensión más propiamente estructural, es decir, a lo que ha sido su significado en términos de transformación de la estructura agraria y de la situación de las comunidades campesinas.

Para referir al primer aspecto se tendrán en cuenta el artículo: “El derecho al despojo en Colombia: un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde debajo” de Rocío del Pilar Peña Huertas y Santiago Zuleta Ríos, y la entrevista realizada a Jennifer Mojica, quien se desempeñó como Subdirectora de Tierras del Incoder, por el autor de este artículo para el proyecto de investigación “Análisis del diseño institucional de la

política de ordenamiento social de la propiedad rural” de la Escuela Superior de Administración Pública en septiembre de 2019.

Peña y Zuleta sopesan las dificultades que enfrenta la formalización de la tierra en Colombia desde el punto de la completitud del proceso jurídico, es decir, el registro del título de propiedad en las oficinas de instrumentos públicos. En este sentido, se parte de mostrar que “de las 107.945 resoluciones de adjudicación de baldíos que se emitieron desde la década de los sesenta hasta el año 2014 -por el Incora-Incoder-, tan solo para 56.930 (47%) se había perfeccionado el derecho de propiedad”¹⁰, es decir, la recepción por parte de los colonos de títulos de adjudicación no se ha completado la mayor parte de los casos con el respectivo registro.

Las razones por las cuales los campesinos no “perfeccionan los derechos de propiedad” se resumen en tres argumentos que son expuestos por Mojica:

“[i] son costosos en términos de dinero y tiempo para los campesinos, [ii] son confusos e imprecisos con respecto a la información; y [iii] otorgan discrecionalidad a los funcionarios encargados de la gestión, que en ocasiones resulta muy fatigosa para los sujetos de adjudicación de la tierra”¹¹.

Los autores del artículo se detienen minuciosamente en la revisión del proceso de adjudicación de tierras mostrando la existencia de una profunda brecha entre la episteme y el discurso normativo institucional desde la cual se disponen los procedimientos y las condiciones reales de posibilidad de las comunidades campesinas. La exigencia de requisitos y formalidades precisa de un campesino en unas condiciones de conocimiento de los procesos administrativos y jurídicos, recursos financieros y técnicos, tiempo para adelantar trámites y facilidades de desplazamiento a las instituciones (en las ciudades) realmente imposibles de encontrar en la media del campesinado. En resumen, la formalización está concebida como un prolongado proceso administrativo que exige condiciones que no tiene un campesino promedio.

¹⁰ Peña Huertas, Rocío del Pilar y Zuleta Ríos, Santiago, “El derecho al despojo en Colombia: un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo”, *Revista Análisis Político*, 92 (2018), p. 7.

¹¹ Entrevista a Jennifer Mojica, entrevista personal, 19 de septiembre de 2019.

Lo analizado por Peña y Zuleta da pertinencia a lo dicho por Mojica cuando asevera que la formalización de la propiedad posiblemente no ha sido una prioridad de los campesinos sino de los compradores de tierras que buscan dar seguridad a las transacciones de apropiación.

Al respecto dice Mojica:

“Cuando yo estaba en el Incoder eso me llamaba mucho la atención, nosotros veíamos en las solicitudes de adjudicación que las personas que solicitaban la titulación de tierras baldías, eran personas en su mayoría de la tercera edad, entonces yo decía no logré explicar porque la mayoría de personas son de la tercera edad. Dentro de las hipótesis que puede uno hacer es porque la gente ve que va se va a morir entonces quiere dejar la herencia lista, la otra hipótesis es que la gente se aburrió y se quiere ir, entonces le resulta mejor vender con títulos que vender solamente la compraventa o la carta de mejoras o la tercera hipótesis, es que se orientan las políticas de demanda de titulación dependiendo del cliente que se quiere quedar con las tierras, y eso lo pudimos ver también en muchos lugares. Por ejemplo, en Vichada se encontraron casos en donde las empresas que querían hacerse a grandes extensiones de tierra para implementar proyectos agroindustriales, hacían negociaciones con colonos y campesinos (que estaban en tierras baldías) antes de tener la titulación, se hacían promesas de compraventa diciendo ‘cuando usted haga el trámite de titulación y se lo titulan, ahí perfeccionamos el negocio’ o sea que la gente se motivaba a ir a solicitar la titulación cuando ya tenía vendida la tierra.

Hay casos extremos, como el de Río Paila Castilla del proyecto Veracruz en Cumaribo. En ese caso Río Paila negocia las compras de más de 40 predios baldíos y es Río Paila prácticamente el que hace el trámite ante el Incoder de titulación. Cuando se hace la promesa de compraventa los campesinos le entregan a Río Paila la posesión o sea que cuando va el Incoder ya en los baldíos estaba Río Paila y así se titula. Y así muchos casos”¹².

Un tercer aspecto referido a los programas desarrollados en Colombia y sus alcances, muestra que en Colombia desde 1997 se han venido desarrollando programas tendientes a la formalización de la propiedad rural.

“En 1997, el gobierno colombiano gestionó un empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo BID para financiar el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (contrato 00157) que se propuso adelantar la titulación masiva de poseedores no propietarios de predios rurales y urbanos”¹³.

Hasta 2007 los resultados del programa eran muy pobres “de una meta de 108.000 títulos solo se entregaron 8.446, sin la certeza de si los títulos expedidos fueron debidamente registrados”¹⁴.

En 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR creó un nuevo programa de formalización de la propiedad rural el cual se reforzó con la expedición de la ley 1561 de 2012 de saneamiento de la propiedad, este programa fue ejecutado por el Ministerio hasta el 2015, afectando 89 municipios y formalizando 3.282 títulos. En 2016, el programa se trasladó a la recién creada Agencia Nacional de Tierras ANT.

Acero y Parada indican que:

“En 2016, la ANT firmó un convenio de cooperación con la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) para titular 5.000 predios en zonas de alta presencia de cultivos ilícitos (los departamentos de Putumayo, Cauca y Antioquia). En el acto de lanzamiento del programa, el representante de UNODC, Bo Mathiasen, señaló que: Los derechos de propiedad y la formalización generan un círculo virtuoso donde hay mayores garantías de créditos, mejora las finanzas municipales y genera arraigo y responsabilidad con los territorios”¹⁵.

El gobierno del presidente Iván Duque plantea en el Plan de Desarrollo 2018-2022 una meta de 24.350 títulos a ser formalizados en los cuatro

¹² Idem.

¹³ Acero Vargas, Camilo y Parada Hernández, María Mónica, “¿‘De eso tan bueno no dan tanto’? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional”, *Revista Análisis Político*, 95 (2019), p. 96.

¹⁴ Ibid., p. 96.

¹⁵ Ibid., p. 98.

años de gobierno que le corresponden, sin embargo, no precisa la magnitud en hectáreas que podrían alcanzar dichas titulaciones.

Esta somera revisión del desenvolvimiento de los programas de formalización denota que el compromiso frente a la misma ha sido bastante limitado, en realidad muy débil. Del análisis realizado por Acero y Parada pueden extraerse al menos tres conclusiones que caben de resaltar-se porque muestran las dificultades existentes y que deben ser acometidas en la política de OSPR. Una primera conclusión se refiere a “que hasta el momento no existen evaluaciones de ninguno de los programas de formalización descritos, razón por la cual no sabemos en qué medida los objetivos que se buscaban con ellos se cumplieron o no”, una segunda precisa lo siguiente:

“los programas tienen una visión muy limitada de lo que implica la formalización, puesto que no consideran el conjunto de procesos que esta soporta. Todos los intentos por formalizar parten de la idea de que una vez se registra un título que asigna un derecho de propiedad, la seguridad en la tenencia está garantizada”,

y una tercera conclusión conectada con la anterior consiste en que

“se necesitan ciertas garantías institucionales para poder ejercer plenamente los poderes derivados de la propiedad. Primero, un sistema judicial accesible que permita dirimir las disputas que se generen por la asignación de derechos. Segundo, un sistema de registro con información actualizada de manera permanente. Y, tercero, un poder de policía que defienda el derecho de exclusión de los bienes. [...] La seguridad en la tenencia se garantiza si se tienen jueces, policías y agencia de tierras encargados de zanjar disputas y hacer efectivos los derechos de propiedad”¹⁶.

Un segundo aspecto a analizar en relación a la formalización de la propiedad rural es el que tiene que ver con su significado en términos históricos a la hora de transformar la estructura agraria y modernizar las relaciones sociales en el campo.

La formalización de tierras ha sido históricamente un recurso jurídico del Estado para viabilizar el acceso del campesinado a la tierra, tal formaliza-

ción ha sido efectiva en los procesos de colonización de tierras llevados a cabo sistemáticamente el país e incluso alentados por las entidades oficiales como lo fueron los programas de colonización dirigida del Incora en los años 1960, la formalización traducida en la titulación de la tierra a los colonos u ocupantes de baldíos de la nación ha sido una constante de la acción estatal. De hecho, si se toman las cifras existentes sobre titulación de baldíos lo que se infiere es que la política agraria en Colombia ha consistido en uno de sus aspectos más fundamentales en el impulso de la colonización y la titulación de baldíos. Los datos son los siguientes: entre 1960 y el año 2000 fueron tituladas 18.523.204 hectáreas de tierras baldías a 174.489 beneficiarios, en el mismo período que fueron adjudicadas 1.711.086 hectáreas a 103.084 beneficiarios¹⁷. Es decir, en la labor del Incora guardo una proporción de uno a diez siendo que por cada hectárea adjudicada vía reforma agraria se titularon 10 hectáreas vía colonización de baldíos.

En Colombia, el reformismo agrario impulsado por la Alianza para el Progreso promovida el por el gobierno estadounidense de John F. Kennedy en los años 1960¹⁸ no cuajó en un efectivo reparto de la tierra sino en la conservación del patrón latifundiaro de tenencia de la tierra teniendo en el impulso de la colonización de tierras una válvula de escape al conflicto social por la tierra.

Los resultados de la ley 135 de 1961 fueron bastante pobres en materia de redistribución de la tierra, en cambio fueron significativos en la titulación de baldíos. Como lo muestran los datos del Informe “Colombia tierra y paz experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI” publicado por el Incora en 2003.

En dicho informe se compilaron los análisis de distintos autores sobre el tema y fueron presentadas las cifras que sustentan el propio balance institucional, de este informe cabe resaltar algunas de las conclusiones planteadas por consultores y funcionarios de larga trayectoria como Héctor Mondragón y Manuel Ramos Bermúdez, las

¹⁷ Ramos Bermúdez, Manuel, “Reforma agraria un repaso a la historia” en *Colombia Tierra y paz, experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas y caminos para el siglo XXI*, Bogotá, Incora, 2001, pp. 169-241.

¹⁸ Ver al respecto: Breton de Solo, Víctor, *¿La tierra para quien la trabaja? Reforma, agraria, desarrollo rural y crisis del campesinado en América latina (1950-1990)*, Lleida, Universidad de Lleida, 1994.

¹⁶ Ibid., p. 101.

cuales resultan muy pertinentes frente al problema político representado por la existencia del latifundio. Mientras para el primero; “es imposible que una administración local descentralizada sea eficiente, y mucho menos que sea algo democrática, sin la total sustitución del poder de los gamonales clientelistas y sin destruir su régimen de propiedad latifundista”¹⁹, para el segundo,

“Mientras se siga afianzando un poder territorial y una cultura rentística en el campo, así como un orden político antidemocrático, mientras además de la tierra no se faciliten y creen las condiciones encaminadas a lograr el bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, como lo prevé la Constitución Política, no podrá avanzarse en el proceso de reconstrucción de la sociedad rural, de superación de la violencia y de promoción del desarrollo integral”²⁰.

El informe en cuestión permite contar con cifras oficiales consolidadas sobre el papel institucional del Incora en el desarrollo de la política de reforma agraria. Según el mismo la labor expropiatoria del Instituto fue muy limitada, de las 1.856.058 hectáreas que ingresaron al Fondo Nacional Agrario FNA entre 1962 y 2000 solamente 70.645 ingresaron bajo esta modalidad²¹, siendo la mayor parte de las tierras adquiridas mediante procesos de compra, y en la etapa de la ley 30 de 1988, a precios de mercado los cuales se encontraban en dicho momento especialmente elevados debido a la valorización especulativa propiciada por el lavado de ingresos del narcotráfico.

De otra parte, el informe permite aseverar que la labor de la entidad se concentró principalmente en la titulación de baldíos antes que en la adjudicación de tierras vía reforma agraria (esto es vía Fondo Nacional Agrario). Las cifras presentadas por el Incora permiten conjeturar que, si bien la titulación de baldíos ha tenido una pauta relativamente minifundiaría, a la larga tales minifundios han pasado a engrosar la formación del latifundio, no de otra manera podrían explicarse las cifras sobre la concentración de la tierra en el

¹⁹ INCORA, “Evaluación e impacto de los programas de reforma agraria 1962-2001”, en *Colombia Tierra y paz, experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas y caminos para el siglo XXI*, Bogotá 2001, p. 57.

²⁰ Ibid., p. 150.

²¹ Ibid., pp. 169-241.

país. Es decir, en Colombia ha habido una pauta de ocupación territorial que transcurre por la vía de la colonización de tierras baldías, las cuales son posteriormente formalizadas a sus ocupantes, pero que finalmente pasan a concentrarse en latifundios, ello, ante la intensificada violencia ejercida por el paramilitarismo y adicionalmente por las escasas posibilidades de la pequeña agricultura de salir avante bajo las tónicas instituidas por la economía de exportación.

Un estudio de Villaveces & Sánchez (2015) con base en datos recogidos del Incodec da cuenta de 556.503 adjudicaciones entre 1901 y 2012 que cubrieron un área total de 23.449.313 hectáreas.

Tabla 1. Adjudicaciones de baldíos en número y área (1901-2012)

Período	Número de adjudicaciones	Área total adjudicada (Ha)
1901-1994	433,204	18.799,322
1995-2012	123,299	4.649,991
Total	556,503	23.449,313

Fuente: Elaboración propia. Juanita Villaveces y Fabio Sánchez, Tendencias históricas y regionales en la adjudicación de baldíos en Colombia, *Serie Documentos de Trabajo* N° 179, Universidad del Rosario, 2015.

Los datos de estos autores son coincidentes con las cifras presentadas por el INCORA en su balance institucional lo que refrenda la tesis de la conservación de la estructura latifundiaría de la tierra sobre la base del pliegue en la ampliación de la frontera agrícola como política de ordenamiento territorial.

Villaveces y Sánchez presentan una conclusión que es rotunda frente a los nulos resultados en cuanto redistribución de la tierra, dicen:

“La reforma agraria en Colombia ha sido la adjudicación de baldíos o transferencia de propiedad del Estado a particulares sin una pretensión explícita de transformar el estado existente de la tenencia de la tierra. Desde esa perspectiva, no ha pretendido redistribuir la tierra aun cuando sea clara la función social de la propiedad. Los posibles efectos en la distribución de la tierra surgen por el potencial de aumentar el número de propietarios gracias a la adjudicación de baldíos pero esto no significa que se reduz-

ca la concentración de la tierra o la existencia de grandes propiedades en manos de muy pocos”²².

Si se tiene en cuenta que la pauta histórica demuestra que la titulación de tierras no ha redundado en la transformación de la estructura agraria para propiciar un ordenamiento territorial más democrático, entonces cabe problematizar sobre los resultados que puede esperarse de la actual política de OSPR cuando se coloca casi todo el acento en la formalización de tierras.

La formalización de tierras funge en el discurso de la política como el proceso que al llevar la regularización de la propiedad llevará seguridad para los nuevos propietarios, convirtiéndolos en posibles sujetos de la política pública, pero sobre todo en clientes del sistema financiero en la medida que pueden apalancar el crédito con la propiedad territorial.

La formalización de la tierra se ofrece como la posibilidad para la conversión de los agricultores en sujetos de crédito con lo que pareciera dibujarse un horizonte de integración al mercado, sin embargo, no se comenta que en realidad la posibilidad de la financiación vía crédito está sujeta a los cálculos bancarios sobre tasas de retorno de las inversiones, siendo en última instancia los cultivos agroindustriales para la exportación, impulsados bajo la figura de las alianzas productivas los que tienen el apoyo estatal. Es decir, la formalización va ligada a un paquete de incentivos del que hacen parte el crédito, la alianza productiva, y la sujeción al modelo de la agricultura de exportación vigente. Dentro de este modelo los pequeños y medianos agricultores se encuentran condenados a desaparecer por las lógicas prevalentes de la concentración y la centralización de capital, provistas por las dinámicas de la economía de mercado. En realidad, el modelo es una reproducción tardía del agotado modelo de la revolución verde implementado desde los 1950 en toda América Latina. Las consecuencias de dicho modelo son, en lo fundamental, los problemas sociales, económicos y políticos que hoy enfrenta la ruralidad colombiana. Es decir, los destierros, la expansión de los cultivos de uso ilícito, la violencia social son consecuencias ligadas al desarrollo de dicho modelo, por tanto, lo que cabe esperar en el corto y mediano plazo es

²² Villaveces, Juanita y Sánchez, Fabio, “Tendencias históricas y regionales en la adjudicación de baldíos en Colombia”, *Serie Documentos de trabajo*, 179 (2015), pp. 47-48.

la prolongación y el acrecentamiento de dichos problemas.

2.2. El mercado de tierras: la ilusión y la frustración del campesinado

Complementando la noción de formalización se plantea en el discurso institucional una segunda noción que ostenta gran centralidad en la política de OSPR es el mercado de tierras, cabe recordar que el primer objetivo específico de la política de OSPR es “ofrecer seguridad jurídica y promover un mercado de tierras transparente y público”. Este objetivo aparece reiteradamente en los documentos como un objetivo que debe alcanzarse.

La Ley 160 de 1994 adoptó el mercado de tierras como mecanismo para garantizar el acceso de los campesinos a la tierra. La operatividad del mecanismo implicaba que el Estado entregaba una

“subvención a los campesinos para que éstos compraran en forma directa la tierra, al tiempo que la acción de las instituciones estatales vinculadas al agro debía orientarse, principalmente, a facilitar la negociación entre propietarios y campesinos.

Con este enfoque se pretendía reducir la intervención directa del Estado en el proceso mismo de transacción de la tierra; en lo sucesivo, su participación fundamental en la reforma agraria debía consistir en fomentar la demanda por parte de los campesinos y trabajadores rurales sin tierra. Para tal fin, se concedía a los beneficiarios una subvención equivalente a 70% del precio de la tierra; a la vez, para financiar el 30% restante, se dispusieron líneas de crédito especiales, con redescuento en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), operación que contaría con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías. De esa manera, los campesinos interesados en la adquisición de predios podían llevar adelante, en coordinación con el INCORA, las negociaciones pertinentes con los propietarios. Cabe agregar aquí que los campesinos podían actuar en forma individual o colectiva”²³.

²³ Balcázar, Álvaro, “Colombia lecciones de la reforma agraria” en *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*, Santiago, Cepal, 2003, p. 311.

En los distintos documentos elaborados por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria UPRA se omiten cuestiones tan importantes como la realización de un balance de lo que significó el mercado de tierras dispuesto en 1994. La figura del mercado de tierras fue integrada en la ley 160 de 1994 y reglamentada en los decretos 1031 y 1032 de 1995, como el mecanismo que facilitaría el acceso de los campesinos a la tierra, a pesar de las advertencias de distintos sectores académicos y sociales sobre sus limitaciones el mecanismo se implementó siendo absolutamente nulos sus resultados. En especial el estudio “El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?” publicado en 1999 por Tercer Mundo y apoyado por Centro de Estudios Ganaderos CEGA e Instituto Interamericano de Cooperación en Agricultura IICA recopiló la opinión de distintos expertos que cuestionaban los posibles alcances del “mercado de tierras” para resolver el problema de acceso a tierras de los campesinos.

Casi una década después de su vigencia el mecanismo fue evaluado en sus logros, los cuales fueron publicados en un artículo titulado: “Colombia lecciones de la reforma agraria” elaborado por Álvaro Balcázar para la Comisión Económica para América Latina CEPAL en 2003. El mismo dice lo siguiente:

“En los primeros cinco años de funcionamiento de la política de redistribución de tierras por medio del mercado (1995-1999), ingresaron 286.939 hectáreas al Fondo Nacional Agrario y se benefició a apenas 19.397 familias, cifras que, en comparación con las del período 1988-1994, muestran una disminución apreciable de los alcances de la política redistributiva”²⁴.

Pero no solamente fue pobrísimo el mecanismo en su uso, sino ineficaz en sus posibilidades de pago de la financiación de la tierra adquirida, dice Manuel Ramos Bermúdez:

“debido a que las tasas de interés son superiores a la rentabilidad real del predio, lo que se evidenció en el año de 1998, cuando la cartera vencida ascendía a 10 mil millones de pesos. Los beneficiarios de los años posteriores a la iniciación del programa también estarán morosos apenas se termine el periodo de gracia. Es decir, el subsidio no

alcanza a cumplir su papel: garantizar que la rentabilidad de la finca permita pagarla”²⁵.

En conclusión, el mecanismo del mercado de tierra resultó inocuo para el logro del fin enunciado en su creación.

Aunque el autor lista diversos argumentos para explicar este fracaso, como la reducción de la inversión pública, la ausencia créditos complementarios a la subvención otorgada para la compra de tierras, las fallas y distorsiones del mercado y la desarticulación institucional, lo cierto es que existe un problema estructural referido al marco general -u horizonte de clase- en el que se inscribe la política.

El mercado de tierras como mecanismo para favorecer el acceso de los campesinos a la tierra ha sido puesto en práctica durante más de dos décadas con un rotundo fracaso, sin embargo, la POSPR insiste en el mismo sin haber realizado una evaluación de la experiencia originada en 1994. Convirtiendo el término “mercado de tierras” en una especie de conjuro que resolverá de una vez por todas la profusa problemática de la disputa territorial en el país.

El mercado de tierras -de por sí equívoco al plantear la mercantilización de un bien común- no ha resuelto ni resolverá el problema de la democratización de la tierra en Colombia. Como lo advierte Binswanger el mercado de tierras suele distorsionarse por factores políticos como la existencia del poder latifundiaro sobre la tierra y las instituciones públicas, y mientras el mismo continúe funcionando con las formas de “coerción extraeconómica” que les son propias y acompañan su implantación es improbable que haya modificaciones sustantivas en materia de acceso a la tierra para quienes no la poseen.

3. LOS OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL (OSPR)

La ejecución de la política de OSPR enfrenta obstáculos que son de índole política e institucional, entre ellos pueden contarse: la desinstitucionalización del sector agrario desde los años 1990, la ausencia de catastros actualizados y de recursos

²⁴ Ibid., p. 312.

²⁵ INCORA, “Evaluación e impacto de los programas de reforma agraria 1962-2001”, en *Colombia Tierra y paz, experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas y caminos para el siglo XXI*, Bogotá 2001, p. 146.

para adelantarlos en la mayor parte de los municipios del país. A continuación se dará cuenta de cada uno de estos aspectos.

3.1. La continuada desinstitucionalización del sector agropecuario

El diseño institucional para el sector rural esbozado en la primera década del siglo XXI mediante la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y creación de agencias como la Agencia de Renovación del Territorio ART y la Agencia Nacional de Tierras ANT, y unidades como la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria UPRA prosigue la senda de la desinstitucionalización planteada desde inicios de la década de 1990. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” reconoce que

“a partir de 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno nacional tomó la decisión de eliminar un conjunto de entidades del orden nacional, implicando una reducción de la institucionalidad del sector agropecuario y rural del 60 %”²⁶.

Sobre el sistemático proceso de desinstitucionalización del sector agrario pueden citarse dos fuentes, la primera, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la segunda el informe de la Misión para la transformación del campo el cual presenta en el capítulo 22 un riguroso balance sobre “los cuellos de botella” institucionales. El capítulo 10 titulado Instituciones y política agraria del Informe del PNUD muestra una vertiginosa caída del gasto y la inversión para el sector agropecuario como porcentaje del PIB, el gasto pasó de representar 0,68% en 1990 a 0,39% en 2007 igual tendencia sufrió la inversión al reducirse de 0,57% a 0,23% en el mismo lapso²⁷.

Estas tendencias se han mantenido en el curso de los años sucesivos y se mantienen hasta el presente como lo corroboran las apropiaciones presupuestales para el sector agrario en los planes de desarrollo de los tres últimos gobiernos.

Los planes desarrollo 2010-2014 “prosperidad para todos”, 2014-2018 “Todos por un nuevo

país” y 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, conservan un interés retórico por el sector agrario manifestado en propuestas como la creación de áreas de desarrollo territorial en busca de una espacialidad territorial más equilibrada que desconcentre el PIB de las regiones centrales del país (Valle, Antioquia, Cundinamarca, Bogotá y Eje cafetero) donde se encuentra el 62%, como los desarrollos urbano-rurales y la transformación del campo y el campo con progreso, sin embargo, mantienen la tendencia de realizar apropiaciones sectoriales que no permiten grandes despliegues en materia de inversiones trasladando la posibilidad de las mismas a iniciativas privadas y limitándose a prefigurar el marco normativo para que las mismas se logren. La figura más precisa en esta materia son los “contratos plan” acogidos en los CONPES sectoriales y en la ley 1454 de 2011 de ordenamiento territorial.

El informe del PNUD reconoce que la orientación de la política en función de la apertura agrícola, con la –posible, en ese momento- suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC, 2012) y desdovimiento de programas como Agro Ingreso Seguro AIS denotan que la política sectorial esta inclinada hacia el favorecimiento de determinados grupos de sociales en desmedro del interés general que debería prevalecer²⁸.

Por su parte la Misión de Transformación del Campo recalca en su diagnóstico en nueve aspectos que deberían corregirse para avanzar en un rediseño institucional que permita nuevas condiciones para el despliegue de las políticas públicas para el campo. Estos aspectos son los siguientes: 1. Ausencia de políticas públicas explícitas que respondan a las realidades de los territorios rurales colombianos, 2. Un enfoque donde predominan los subsidios y las compensaciones que no generan valor, ni impactan positivamente la productividad y la modernización del sector, 3. Poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural, 4. Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización, 5. Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario, 6. Recursos a través de convocatorias públicas no brindan una óptima cobertura, agudizan las inequidades territoriales e impiden una atención integral y continua, 7. Poca presencia

²⁶ Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”*, Bogotá, 2015, p. 420.

²⁷ PNUD, *Colombia rural razones para la esperanza*, Bogotá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 315.

²⁸ *Ibid.*, pp. 303-333.

del MADR y sus entidades en el territorio y un acentuado enfoque centralista, 8. Débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios, 9. Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas²⁹.

En líneas generales la Misión advierte sobre la existencia de un excesivo centralismo administrativo el cual se ahonda con la desarticulación institucional. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 reafirma la centralización de la política en el Ministerio de Agricultura al colocar la responsabilidad de la ejecución de todas las estrategias sectoriales para el logro de los objetivos definidos en su ámbito de acción

Igualmente con las dinámicas de tercerización que redundan en la discontinuidad de los programas y proyectos y un sostenido enfoque asistencialista que profundiza el abandono y deterioro del sector agrario. En el caso de la elaboración de la política de OSPR la tercerización ha sido muy marcada, siendo entidades no gubernamentales como Colombia Rural SAS, la Corporación Misión Rural y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) los más destacados contratistas para el diseño de la misma. El papel de instituciones transnacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el PNUD también ha sido ostensible.

Frente a este panorama la Misión realiza diversas propuestas orientadas a corregir las deficiencias planteadas. Entre las sugerencias se encuentran las siguientes: que haya participación y empoderamiento de la comunidad, que se propenda por la descentralización y el fortalecimiento de la capacidad territorial, que opere sobre la base de políticas públicas rurales orientadas a dinamizar la economía local y regional, y que haya flexibilidad y un enfoque de evaluación con base en resultados.

En sentido similar la Misión plantea tres premisas que deberían acogerse: a. Las políticas públicas para el sector rural deben ser explícitas, b. Las demandas de las comunidades deben ser visibilizadas y c. Los procedimientos para la asig-

²⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Misión para la Transformación del Campo*, Bogotá, 2015, pp. 241-251.

nación de recursos deben ser sencillos, efectivos y flexibles.

El crítico balance realizado por la Misión para la transformación del campo da cuenta de un crudo panorama institucional para la ejecución de la política de OSPR.

Un aspecto sobre el que cabe insistir es el de la marcada reorientación que se le ha venido dando a la erosionada institucionalidad del sector para situarla en un marco en el que la frontera ente lo público y lo privado se va difuminando. A este respecto anota Jhenifer Mojica, quien se desempeñó como Subdirectora de Tierras del Incoder:

“La estructura administrativa de INCODER se diluyó por completo, antes era el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCO-RA, después era el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, ahora es la Agencia. Una Agencia es un modelo privatista, quiere ser un banco sin plata, no lo es. Antes era el director ahora es el gerente ya no son los funcionarios sino los... tiene un montón de juegos de palabras rarísimos del sector privado, también como apuntando a que yo presté un servicio y no cumplo una función pública. Es eso una Agencia que presta un servicio, ah que es pública, pero ya no es una Agencia que se sienta con una obligación de una función pública administrativa”³⁰.

La crítica de Mojica se completa señalando que:

“El ordenamiento social de la propiedad es una propuesta en donde el Estado ya no tiene el deber de hacer reforma agraria y dotar progresivamente de tierras a la población campesina, negra e indígena sino [que hay un cambio] por un deber más sencillo y es el deber de ordenar. Como si la Agencia Nacional de Tierras dejará de ser una Agencia de Tierras y fuera ahora una Agencia más de planeación, lo cual entre otras cosas es anticonstitucional. [...] La Agencia de Tierras ya no tiene por qué tener ese compromiso de buscar la manera de dotar de tierras a los que le demandan tierras sino que primero, yo ya no atiendo por demanda sino por oferta, o sea a mí ya nadie puede venir a pedirme tierras [...] Eso nos pone en

³⁰ Entrevista a Jhenifer Mojica, entrevista personal, 19 de septiembre de 2019.

la disyuntiva ¿sigue siendo el Estado colombiano responsable de garantizar una reforma agraria para los campesinos y los indígenas en Colombia o no? Y la opción de hoy es sí. La respuesta hoy es sí, ahora lo quiere hacer o no. Si no lo quiere hacer entonces tiene que cambiar sus compromisos en materia de derechos humanos, no solamente cambiar la Constitución sino también cambiar todos los compromisos que ha asumido en materia internacional, especialmente los pactos sobre derechos económicos, sociales y culturales”³¹.

Los cuestionamientos de Mojica al diseño institucional basado en “agencias” que atienden sobre la base de “la oferta” lleva a considerar su congruencia con relación a los marcos constitucionales de los cuales se desprenden importantes obligaciones para el Estado en materia de garantía de derechos para las comunidades rurales. En otras palabras, los cuestionamientos anotados llevan a preguntar si es posible la garantía del derecho a la tierra con la precaria institucionalidad existente y los desarticulados, centralizados y asistenciales diseños de política vigentes.

3.2. La precariedad en materia catastral como obstáculo coyuntural del OSPR

Una segunda consideración crítica sobre lo dispuesto en la política se refiere a las exigencias que se plantean para que los municipios adelanten los planes de OSPR.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA en el documento “Estructura del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural” define el OSPR como:

“el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa de la propiedad y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad con el objeto de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural”³².

Se han definido como sus componentes los siguientes: el acceso a tierras, la articulación de

instrumentos de políticas sectoriales, la distribución de la propiedad rural y el mercado de tierras rurales.

En lo inmediato, la implementación de la política de OSPR enfrenta un grave obstáculo consistente en que no se cuenta con la información técnica requerida para adelantar un riguroso proceso de planeación del territorio a escala municipal. La elaboración de los planes municipales de OSPR requiere la existencia de catastros formados y actualizados, en la medida que estos no existen o son deficientes e incompletos el desenvolvimiento de la política se mantiene bloqueada.

El Banco Mundial en su documento prospectivo sobre Colombia (2013) enfatiza en lo siguiente:

“Se ha estimado que alrededor de dos tercios 68,7% de las tierras en las zonas rurales se mantienen sin títulos de propiedad, y el 44% de las zonas rurales no están incluidas en el catastro. [...] garantizar una mayor seguridad de la tenencia será importante no sólo para los colombianos, sino también para el creciente número de inversionistas extranjeros que están expresando interés en inversiones comerciales agrícolas y agroindustriales en Colombia”³³.

En lo dicho por el Banco Mundial los procesos de titulación y catastralización aparecen como requisitos configuradores de la seguridad jurídica que exigen los posibles inversionistas. Es esta preocupación la que se reitera en la mayor parte de los documentos de política difundidos por las instituciones del sector en el transcurso de la última década.

Un enorme obstáculo para el desenvolvimiento de la política de OSPR se encuentra constituido por las graves deficiencias técnicas en materia de información catastral y registral. Según el diagnóstico del CONPES 3958 de 2019,

“con corte al 1 de enero de 2019, el 66% del territorio nacional tenía información catastral desactualizada, el 28,32 % no contaba con formación catastral y solo el 5,68 % del territorio nacional tenía información actualizada”.

³¹ Idem.

³² Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, *Estructura del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*, Bogotá, p. 13.

³³ Banco Mundial, *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida Notas de política: Colombia*, Bogotá 2014, p. 97.

Aunado a la ausencia de información actualizada se presenta la considerable inconsistencia entre la información de tipo catastral y la registral, advierte el CONPES que

“con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 de predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46 % encontró su pareja en el registro [i.e. logró asociar el código catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria en las bases de datos]”³⁴.

A la ausencia de información catastral actualizada y a la significativa incongruencia entre la información catastral y registral existente se suman las dificultades existentes en materia registral. Dice a este respecto el CONPES que la Superintendencia Nacional de Registro:

“actualmente administra 18.260.120 números de folios de matrículas inmobiliarias en el país, que se realiza por medio de dos sistemas de información: el Folio Magnético71 con 10.367.770 folios de matrículas y el Sistema de Información Registral SIR con 7.892.350 folios de matrículas. Sin embargo, esta entidad no cuenta con un diagnóstico integral de archivos, según lo establecido en la Ley 594 de 200073 y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012”³⁵.

Prosigue el CONPES reconociendo las insuficiencias técnicas existentes al decir que:

“esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y ejecución de actividades asociadas con la intervención de los libros del antiguo sistema ya que dicho diagnóstico revelaría de manera concreta el estado actual de la información registral. Es a partir de este que se podría determinar el plan de trabajo a desarrollar en la etapa de conservación, digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros del antiguo sistema de registro. La deficiencia de insumos registrales también genera inconvenientes para realizar la adecuada interoperabilidad entre la información de las bases de datos del registro y los catastros. Adicional a la depuración de este insumo, es necesario que estos se encuentren en una

base de datos o repositorio que pueda integrarse con la información catastral”³⁶.

Es decir, la viabilidad para la realización de los POSPR no se encuentra garantizada porque existen graves deficiencias en materia de disposición de información la cual deberá levantarse en terreno o actualizarse y revisarse, este hecho constituye un impase decisivo para el desenvolvimiento de la política, pues hasta tanto no se cuente con la información técnica requerida no es posible para los municipios ejecutar procesos orientados a la planeación del territorio rural.

La elaboración de los planes de OSPR requiere la existencia de catastros formados y actualizados, en la medida que estos son inexistentes, deficientes o incompletos el desenvolvimiento de la política se mantiene paralizada. La superación este escollo implica la disposición de grandes recursos técnicos, financieros, voluntad política y condiciones contextuales adecuadas, factores que no se encuentran presentes en los planes gubernamentales vigentes ni garantizados dada la persistente conflictividad territorial en la que se encuentra sumido el país.

4. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL RRI Y LOS PDET EN FUNCIÓN DEL MODELO AGRO-EXPORTADOR

Colombia ha vivido un conflicto armado desde, al menos, el año 1964 cuando surgieron movimientos insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional ELN y el Ejército Popular de Liberación EPL. En la formación de estas organizaciones guerrilleras fue notable la presencia de la reivindicación por una reforma agraria que permitiera el reparto de la tierra al campesinado. En 2012, a casi medio siglo de existencia de las FARC-EP se inició un nuevo proceso de conversaciones que tuvo como primer punto de la agenda la cuestión agraria. Alcanzado en 2016 un “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, la cuestión agraria fue recogida en el primer punto del Acuerdo denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”. En este punto se recogen una serie de compromisos para el Estado como la disposición de un Fondo de Tierras con tres millones de hectáreas para ser distribuidas entre los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, la formalización masiva

³⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3958, *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*, Bogotá, p. 33.

³⁵ *Ibid.*, p. 37.

³⁶ *Ibid.*, p. 37.

de la propiedad rural en una magnitud de siete millones de hectáreas, ambas metas en un plazo de doce años. Además de estos propósitos se plantea entre los aspectos más destacables del Acuerdo la creación de un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial que cobijó los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, la institucionalización de una nueva jurisdicción agraria, el diseño de un sistema de información catastral en siete años, de un sistema especial para la garantía del derecho a la alimentación y la elaboración de planes de riego y drenaje, y de zonificación ambiental.

Con fundamento en el Acuerdo suscrito el gobierno del presidente Juan Manuel Santos expidió en 2017 diversos decretos, entre los que resultan de gran importancia el 893 y 902 de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET y Reforma Rural Integral RRI, respectivamente.

El decreto 902 del 27 de mayo de 2017 que dicta medidas para facilitar la implementación de la RRI cumple un importante papel en el diseño institucional de la política de OSPR porque avanza en la determinación del marco institucional (jurídico, administrativo, procedimental) para el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de rural llevando adicionalmente modificaciones de gran alcance sobre el ordenamiento establecido en la ley 160 de 1994.

Las modificaciones introducidas se mencionan en el artículo 82 y cobijan la reforma de los siguientes aspectos: el capítulo 4 Del subsidio, el crédito y los beneficiarios; el capítulo 5 Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios; el capítulo 8 Condiciones y formas de pago; el capítulo 10 Clarificación de la propiedad, Deslinde y recuperación de baldíos artículos 49, 50 Y 51; el capítulo 11 Extinción del dominio sobre tierras incultas artículo 53, artículo 57 incisos 2 y 3, parágrafo del artículo 63, artículo 64; capítulo 12 Baldíos nacionales artículo 65 inciso 4, artículo 69 incisos 1 y 2, artículo 71, artículo 73, parágrafo 1 del artículo 74 de la ley 160 de 1994.

El decreto ley 902 da continuidad a los desarrollos institucionales iniciados en 2011 con la creación de la UPRA (decreto 4145), continuados en 2015 con la creación de la ANT (decreto 2363) y esbozados en el transcurso de los años 2013 a 2017 con la publicación de distintos documentos institucionales -ya mencionados- en los que se fue esbozando y detallando la política de OSPR.

En este sentido, surge una primera conclusión y es que el punto uno del Acuerdo de paz más conocido como RRI no es ajeno, distante ni contradictorio con el ordenamiento normativo existente en la materia, por el contrario, el Acuerdo resulta notablemente funcional e instrumental a los desarrollos preexistentes y/o que fueron produciéndose simultáneamente avanzaban las conversaciones de paz en La Habana entre 2012 y 2016.

Lo que puede analizarse es que el decreto ley 902 da un salto cualitativo en la adecuación del marco institucional para el desarrollo del modelo de agricultura empresarial financiarizada (*commoditizada*) sobre el cual han insistido los distintos gobiernos del país, con mayor énfasis desde los años 1990. Las reformas inducidas por el decreto ley 902 en esa dirección son las siguientes: el posibilitar el acceso a la tierra de sujetos sociales distintos del campesinado y las comunidades rurales, es decir a la grandes corporaciones financieras y agroindustriales, la adecuación de los mecanismos de subsidio y crédito para el acceso y la formalización de tierras a los esquemas del sistema financiero, el desmonte del criterio operativo de la demanda de tierras y la centralización de los procedimientos en un único proceso, y el desmonte de los procesos administrativos -judiciales- agrarios. En adelante la Agencia Nacional de Tierras ANT centralizará en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO las solicitudes de tierras (acceso o formalización) y atenderá teniendo como criterio la oferta, la cual se sujeta a su vez al desarrollo de los planes de OSPR y estos a las respectivas actualizaciones catastrales. Con este diseño el Estado “gana tiempo” difiriendo y represando las posibles demandas de tierras, así como los procesos administrativos-judiciales agrarios, a la vez que los potenciales sujetos de acceso a tierras (las comunidades rurales) “pierden tiempo” porque deben readecuar sus actuaciones al nuevo ordenamiento, y esperar hasta que el mismo acabe de consolidarse institucionalmente. El gran beneficiado dentro del nuevo esquema son las empresas agroindustriales, las cuales bajo la figura del “sujeto oneroso” (artículo 6), podrán contar con vastas extensiones de tierras para sus proyectos.

Se establece en el artículo sexto que podrá proceder la formalización de la propiedad de la tierra para

“Las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos

700 salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF, que cumplan los siguientes requisitos:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos 700 salarios mínimos legales vigentes.
2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.
3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
4. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación”.

Lo establecido en este artículo resulta consistente con los desarrollos de política planteados mediante la ley 1776 de 2016 o ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES, mediante la cual se establece el marco para el establecimiento de grandes empresas agroindustriales sobre en la región de la Altillanura. La política de ZIDRES recibió un fuerte impulso mediante el CONPES 3917 de 2018 con el cual se estimaron las áreas de referencia para el establecimiento de dichos emprendimientos, las cuales alcanzan una extensión de 7.278.964 hectáreas, equivalentes al 6,4 % del área continental colombiana³⁷.

La revocación de los procesos administrativos agrarios sin que exista la jurisdicción agraria que, según el nuevo ordenamiento deberá asumirlos, se traducirá en un represamiento muy significativo de la conflictividad agraria, es decir, se ha creado una especie de vacío, que, contextualizado en la historia de conflictos agrarios del país, resultará muy contraproducente porque se traduce en la desatención temporal (transitoria) del Estado frente a los diversos requerimientos que puedan surgir en materia de lo que se conocían

³⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3917, *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES*, Bogotá, 2018.

como clarificaciones de la propiedad, deslindes y recuperación de baldíos. A este respecto dice Mojica:

“el decreto ley 902 si generó una afectación fuerte en materia de procedimiento, porque antes el que tenía la facultad hacer todo el procedimiento hasta la toma de decisión era la entidad administrativa agraria, INCORA, INCODER, UNAT, hoy Agencia Nacional de Tierras. Ahora, con el decreto ley 902 de 2017, se le quita las competencias sobre estos procesos a la Agencia y ahora la Agencia tiene es que demandar esto ante un juez, un juez que no existe, que el juez agrario”³⁸.

Otra pieza del nuevo ordenamiento son los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET los cuales se formalizaron mediante el decreto 893. Los PDET -con una duración de 10 años- fueron formulados por la Agencia de Renovación del Territorio ART la cual opera aparte de la Agencia Nacional de Tierras ANT y la UPRA, teniendo a su cargo la implementación de los PDET.

Los PDET culminados a comienzos de 2019 se caracterizan por listar una variedad de programas y proyectos municipales de inversión que cubren necesidades en materia de educación, salud, servicios públicos, saneamiento básico, cultura y recreación, entre otras, lo distintivo en estos planes es la ausencia de una reflexión general sobre la territorialidad agraria y la concepción del desarrollo que la anima. El perfil de los PDET ha dado lugar a que los observadores se refieran a ellos como “listas de mercado” que no guardan ninguna posibilidad de transformación sistémica dada la ausencia de una visión articuladora. En este sentido se trata de intervenciones que se inscriben en las líneas tradicionales del asistencialismo social aplicadas durante las últimas décadas en las políticas públicas.

Es en estos términos como iniciativas inscritas en los marcos del proceso de paz, los PDET y la RRI, resultan siendo claramente instrumentalizadas, al contenerse sus potencialidades transformadoras y readecuarse mejor al afianzamiento del modelo de desarrollo agro-exportador y financiarizado en curso. Con la instrumentalización de la RRI y los PDET se repite la pauta de la política de víctimas y restitución de tierras (2011), la cual

³⁸ Entrevista a Jennifer Mojica, entrevista personal, 19 de septiembre de 2019.

se fue ajustando paulatinamente de modo que conceptos bastante regresivos –a la luz del conflicto vivido en el país– como “los derechos de uso” acabaron siendo incorporados en su marco normativo. La preocupación que se aprecia en términos generales por parte del Estado es la de superar los aspectos que fruto del conflicto se transforman en negativos para la viabilidad del modelo de desarrollo, en este sentido, una de las principales preocupaciones en materia de víctimas y restitución de tierras es la de “descongelar” los millones de hectáreas cobijadas por las medidas de protección de tierras, las cuales podrán incorporarse con la finalización del conflicto al “mercado de tierras” y las subsecuentes dinámicas de financiarización del territorio.

5. LA VIGENCIA DE LA ESTRUCTURA LATIFUNDIARIA DE LA TIERRA

En el año 2016 el Departamento Nacional de Estadística DANE publicó los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario “Hay campo para todos”, tal informe corrobora la profunda concentración e inequidad existente en el país en materia de la propiedad de la tierra. De acuerdo con el informe final:

“La clasificación por tamaño de las Unidades de Producción Agropecuaria UPA muestra que el 70,4 % de las UPA (1.669.287 unidades) tiene menos de 5 hectáreas y ocupa el 2,0 % (2.160.347 hectáreas) del área rural dispersa censada; mientras que el 0,2 % de las UPA (5.842) tiene 1.000 hectáreas o más y ocupa el 73,8 % del área rural dispersa censada”³⁹.

El patrón latifundiaro bajo el cual se ordena el territorio rural en Colombia había sido advertido por el Banco Mundial en su informe de 2013 sobre Colombia, en el que señaló que:

“Más de un tercio (34%) de la superficie terrestre total de Colombia se utiliza para la cría de ganado, o alrededor de 38.8 millones de hectáreas. De acuerdo con la Estrategia para el sector ganadero 2019, de los 38.8 millones de hectáreas, sólo 19.3 millones son adecuadas para este fin. [...] Los coeficientes de carga de los pastizales se estiman en menos de un animal por hectárea [...] Estudios empíricos del sector rural de

Colombia muestran que alrededor del 1% de las parcelas cubre más de la mitad (53,8 %) de las tierras disponibles; mientras tanto, aproximadamente el 90% de las parcelas comparte aproximadamente una cuarta parte de la tierra”⁴⁰.

Lo aseverado en el informe del Banco Mundial se confirma con los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario, los que además de mostrar la concentración de la tierra muestran el inadecuado uso de la misma. La concentración de la propiedad de la tierra se complementa con una mayor improductividad agropecuaria de las grandes extensiones, las cifras al respecto son las siguientes:

“El 40,4 % (873.070 ha) del área de las UPA menores a 5 hectáreas tiene uso esencialmente agrícola, mientras que en las UPA de 1.000 hectáreas o más el 16,1 % (12.988.144 ha) se destina primordialmente a dicho uso”⁴¹.

La principal conclusión que se desprende de estos datos es que las pequeñas unidades de producción dan un mayor aprovechamiento agrícola a la tierra que las grandes propiedades en las cuales predominan, bien los usos ociosos o los pecuarios, específicamente la ganadería extensiva.

La vigencia de la estructura latifundiaro de la tierra en el país es un problema histórico que en el siglo XXI volvió a enfatizarse en distintos informes institucionales como los elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo titulado “Colombia rural razones para la esperanza” (PNUD, 2011), el “Atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia” (2012) elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y la Universidad de los Andes y el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica titulado “Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas” (2016).

La permanencia del latifundismo como fenómeno social y político ordenador del territorio rural hace que las dinámicas rentistas y especulativas ostenten gran centralidad en el proceso de desarrollo económico desestimulando las actividades

³⁹ Departamento Nacional de Estadística, *Tercer Censo Nacional Agropecuario “Hay campo para todos”*, Bogotá 2016, p. 67.

⁴⁰ Banco Mundial, *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida Notas de política: Colombia*, Bogotá, 2014, p. 89.

⁴¹ *Ibid.*, p. 70.

productivas que tienen como base la tierra como medio de producción.

El latifundio se entiende como una institución social que cumple el papel de producir desposeídos, los mismos que requiere el capital para producirse y reproducirse mediante el trabajo asalariado generador de plusvalor. En la medida que la acumulación primitiva es un hecho constante y permanente, el latifundio cumple una función sistémica que va aparejada a la producción y formación de la clase trabajadora. Sobre este respecto, dice Marx al dar cuenta de la acumulación primitiva como proceso social que “la expropiación de los productores agrícolas, de los campesinos, que los priva de la tierra, constituye la base de todo el proceso”. Proceso que “está inscrito en los anales de humanidad con trazos indelebiles de sangre y fuego”, y que “asume distinta coloración en los diferentes países”. Como el capital que “viene al mundo chorreando sangre y lodo de los pies a la cabeza”, el nacimiento -a la historia- del trabajador asalariado también es un hecho violento. Violento en tanto que ha pasado por el despojo directo -o indirecto- del medio de producción: tierra.

En estos términos el mundo rural ha sido históricamente una despensa de fuerza de trabajo, la cual se ha incorporado a los procesos productivos capitalistas de forma coercitiva.

La renta de la tierra en sus distintas formas de realización; de monopolio, absoluta y diferencial, es un privilegio que ostenta el latifundista con fundamento en el ejercicio de la apropiación territorial⁴². El latifundista no produce mercancía alguna, la tierra le preexiste. Este aspecto cabe de ser retenido porque dado el carácter no producible de la tierra, su carácter de mercancía es inusual. Una mercancía, como la tierra, que existe de forma limitada, escasa y no producible no permite pensar en un mercado en los términos convencionales de la teoría económica. En este sentido se estaría hablando de una mercancía extraña que no es fruto de la composición de capital ni tiene la impronta del trabajo abstracto grabada en su producción.

Igualmente es conveniente referir que la globalización neoliberal con su acento en la financiarización y el desarrollo de los mercados de materias primas (*commodities*) ha propiciado condiciones

⁴² Ver al respecto: Harvey, David, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

ampliamente favorables al acentuamiento del rentismo con base en la valorización territorial.

La vigencia del latifundismo se complementa con la del rentismo lo que propicia la denominada por Biswanger “gran distorsión” para la instauración de mercados de tierras. Éste al analizar las relaciones de tenencia de la tierra agrícola en países en desarrollo enfatiza que

“[i] el establecimiento de grandes fincas se debió a la coerción y a las distorsiones extra económicas; [11] la sobrevivencia de estas explotaciones dependió de subsidios que a su vez han deteriorado la competitividad de los pequeños productores; y [iii] los costos sociales de estas distorsiones han sido inmensos”⁴³.

En efecto, en el caso de Colombia, mediante los intensificados procesos de violencia política los terratenientes y empresarios han coaccionado directa e indirectamente, a través de ejércitos privados (grupos paramilitares), a los campesinos para abandonar sus parcelas⁴⁴. De acuerdo con los datos del Proyecto de protección de tierras y patrimonio, entre 1995 y 2010, fueron abandonados por personas víctimas de desplazamiento forzado un total de 270.680 predios que comprenden 6.556.978 hectáreas⁴⁵. Los datos de la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras -consultados en línea el 25 de noviembre de 2019- dan cuenta de que entre 2011 y 2019 fueron cobijados por medidas de protección 111.672 predios. Es decir, sumando las cifras del período 1995-2019 se tiene un total de 382.352 predios que han sido abandonados de forma forzosa por sus propietarios, poseedores u ocupantes.

La ausencia de una orientación política dirigida a modificar la estructura agraria latifundiaria se traduce en la prolongación de un patrón de ordenamiento de la propiedad rural, el cual tiene como elementos distintivos: la concentración, la

⁴³ Biswanger, Hans P., “Las relaciones de tenencia de tierra agrícola en el mundo en desarrollo”, *Revista Planeación y desarrollo*, 26/1 (1995), p. 17.

⁴⁴ Ver al respecto: Informe: Fundación Forjando Futuros para la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), *Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia*, Medellín, 2018.

⁴⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, CNMH – UARIV, Bogotá 2015, p. 235.

improductividad, la colonización y apropiación de baldíos, la expansión de la frontera agrícola, el rentismo territorial y la inequidad social. Como lo demuestra Fajardo la política agraria en Colombia ha tenido como pauta necesaria para la preservación del latifundio, el impulso de la colonización de baldíos, sin que las titulaciones de las tierras ocupadas redunden en la democratización de la propiedad territorial, conservándose vigente el latifundio tras la sistemática inviabilidad –y sostenibilidad- de las economías de colonización.

Los datos de Fajardo sobre la estructura agraria en tres momentos 1954, 1970 y 2014 son denotativos del hecho que la ampliación de la frontera agrícola vía colonización de baldíos no ha modificado la estructura agraria sino que por el contrario ha afianzado la vigencia de la estructura latifundiaria.

Tabla 2. Frontera agrícola y relación entre grandes y pequeñas explotaciones (1954-2014)

	1954	1970	2014
Tamaño de la Frontera agrícola (Millones de ha)	27,7	30,9	113,0
Porcentaje de explotaciones mayores de 500 has	0,9	0,7	0,7
Porcentaje de superficie total de las explotaciones mayores de 500 has	44,0	40,8	41,1
Porcentaje de explotaciones menores de 5 hectáreas	54,0	43,0	69,9
Porcentaje de superficie de explotaciones menores de 5 hectáreas	3,5	4,3	4,8

Fuente: Fajardo, Darío, La frontera agraria en la construcción de la paz, Instituto SINCHI, *Revista Colombia Amazónica*, 9 (2016), pp. 36-37.

Como lo evidencian las cifras entre 1954 y 2014 la frontera agrícola paso de 27 millones de hectáreas a 113 millones de hectáreas, en este lapso las explotaciones de tierras mayores a 500 hectáreas (dato técnico empleado para catalogar un latifundio) se redujeron de 0,9% a 0,7%, y pasaron de tener 44% a 41,1% de la tierra, al tiempo las pequeñas explotaciones menores de 5 hectáreas pasaron del 54% a 69% y de contar con el 3,5% al 4,8 de la tierra. Lo que corroboran estos datos es muy importante, porque de da cuenta de tres grandes fenómenos: el primero, la permanencia de estructura concentrada de la propiedad de la tierra, el segundo, la acelerada ampliación de la frontera agrícola y el tercero, que

el latifundio se consolida junto con la ampliación de la frontera agrícola.

La significación de este hecho para la orientación de las políticas es de alcance mayúsculo ya que conlleva necesariamente a replantear la política de colonización y titulación de baldíos (formalización de tierras) que ha estado presente en la política agraria. Es decir, la formalización de tierras que es el mecanismo con el que usualmente se complementa la colonización de tierras debe ser reformulada si se pretende modificar la estructura agraria en el país.

La formalización de tierras como mecanismo de titulación ausente de una política agraria que otorgue competitividad a la producción agropecuaria en los mercados tiende a convertirse en una mera transición que acaba dando lugar al traspaso de la propiedad territorial de los colonos a los grandes propietarios. Pero no es solamente la formalización de tierras la que debe corregirse como mecanismo de política pública, sino que es en primera instancia patrón de ordenamiento latifundiario del territorio rural el que debe reformarse, dando lugar a una política que se direcciona efectivamente hacia la democratización de la estructura agraria del país. Mientras las orientaciones de política no se dirijan a la superación del patrón latifundiario de la tierra, las intervenciones realizadas resultaran periféricas y residuales conllevando, como ha venido aconteciendo históricamente, a la reafirmación de la inequidad territorial en el país.

Al ser el latifundio la estructura de propiedad que marca la distribución de la tierra en Colombia, cualquier política de ordenamiento del territorio rural debe necesariamente que fijar la atención y tomar una postura frente al fenómeno, la ausencia de una conceptualización sobre el mismo en los documentos institucionales denota un llamativo silencio, que se reemplaza por una profusa retórica que tiene por objeto un territorio abstracto. Esta es una consideración final sobre las limitadas posibilidades reales de la política de OSPR para llevarse a cabo.

CONCLUSIONES

En el presente artículo se han analizado las principales limitantes que enfrenta el diseño institucional planteado con la política de OSPR para su implementación. Existiendo lo que podría denominarse un “complejo político-institucional de limitantes” sobre los cuales distintas consultorías

que acompañaron la construcción documental de la política pasaron por alto o tocaron muy tangencialmente. Las limitaciones mencionadas se refieren a la vigencia de la estructura agraria latifundiaría de la tierra, la cual paradójicamente no se considera como obstáculo para el OSPR, la ausencia de registros fiables y actualizados en materia catastral y registral, la continuidad del proceso de desinstitucionalización del sector agrario, la miope mirada en materia de planificación con la cual se considera que la formalización y el mercado de tierras son fines en sí mismos y la instrumentalización de la RRI en pos de la profundización del modelo agroindustrial devenido de la revolución verde y sostenido en el país durante más de medio siglo con los resultados sociales y ambientales que históricamente se han traducido el conflicto armado por la tierra, la existencia de un gigantesco proceso de despojo y destierro llevado a cabo por la clase terrateniente, y el avance territorial de los cultivos de uso ilícito con graves efectos socioculturales y ambientales.

El “complejo de limitaciones” descrito y analizado requiere para ser superado de una voluntad política clara y de un compromiso definido con la democratización del país. Mientras el conjunto de limitaciones no se atiende y se prosiga con intervenciones institucionales reducidas, atomizadas y segregadoras (caso de los municipios PDET), la problemática territorial de las comunidades rurales continuará acrecentándose con las consecuencias históricas que ya son conocidas en el siglo XX.

Las expectativas de la política de OSPR se comprenden mejor cuando se analizan dentro del contexto del modelo de desarrollo primario exportador en boga, el cual ha acentuado la apropiación y la valorización del territorio en proporciones gigantescas. Según el Informe de la Contraloría General de la República sobre la Minería en Colombia (2013), en el país se ha configurado un latifundismo minero: de 9.702 títulos 10% de los titulares concentran el 84% del área titulada; en contraste, el 80% de los titulares más pequeños tienen menos del 8%⁴⁶.

Del mismo modo en que se ha consolidado el modelo minero sobre el territorio, la agroindustria, en especial, de la palma aceitera prosigue

extendiéndose vertiginosamente. Los cultivos de palma alcanzaron en el año 2017 una extensión de 516.960 hectáreas. Este avance ha sido el resultado de una política en la que se pueden mencionarse medidas integrales como: la ley 138 de 1994 de fomento al cultivo de la palma, el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de la ley 139 de 1994, el cual subsidia el 75% de los costos de establecimiento y 50% de los costos de mantenimiento del segundo al quinto año, los incentivos de la ley 101 de 1993 para la estabilización de precios de aceite palmero, la ley 693 de 2001 que obliga al consumo del “biodiesel” en las ciudades de más de 500.000 habitantes, La determinación que obliga al uso de etanol en la mezcla de combustible automotor en una proporción de 20% en el año 2012 y 10% en el biodiesel para el año 2010. La ley 788 de 2002 que exime de IVA, impuesto global y sobretasa al componente alcohol de los combustibles oxigenados, la ley 939 de 2004 de estímulo a los biocombustibles.

El modelo de desarrollo agroindustrial basado en el impulso del cultivo de palma obliga a los pequeños agricultores a participar en las denominadas Alianzas Productivas, sistema que fue adoptado por el Ministerio de Agricultura a finales de 1990, convirtiéndose en productores subalternos que no tienen ninguna intervención sobre las decisiones que los ligan con la producción agraria. Con las alianzas, los campesinos ingresan en un esquema que les impide decidir qué y cómo cultivar, participar en la determinación de los precios de la producción, quedando sujetos a un régimen laboral, financiero y comercial en el cual no tienen ninguna participación. Los pequeños productores que quieren participar necesitan tener por lo menos entre cinco a diez hectáreas de tierra, además deben firmar contratos con los operadores e intermediarios (empresas) que les garantiza la compra del fruto de la palma, durante periodos que pueden superar los 20 años. Adicionalmente, las empresas los apoyan en la consecución de créditos y del incentivo de capitalización rural para la siembra de palma, y les suministran asistencia técnica y las semillas. En algunos casos, las empresas también les brindan asistencia social y apoyo en las labores propias de las alianzas (asuntos contables, financieros, de personal, etc.).

Aunque sin explicitarlo es este esquema productivo el que se sigue impulsando por parte de la política de OSPR, el cual guarda plena consistencia con lo esbozado en la ley 1776 de ZIDRES y el CONPES 3917 de 2018.

⁴⁶ Ver al respecto los informes de Garay, Luis Jorge, *Minería en Colombia*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2013.

En estos términos “la transformación del campo” enunciada como horizonte de la política pública no tiene ninguna posibilidad de alcanzarse, pues lo que se acentúa con la política de OSPR es la profundización del latifundismo en sus variantes narco-paramilitar o agroexportador financiarizado.

El “complejo institucional de limitantes” para el desenvolvimiento de la política de tierras del gobierno Santos aseguró de antemano el fracaso de la misma garantizando así la continuidad de la estructura agraria latifundiaria en Colombia, la cual se remoza con las pequeñas adecuaciones que en materia de derechos de propiedad y seguridad jurídica puedan introducirse para modernizar el flujo rentístico de la tierra manos de terratenientes, agroindustriales, bancos y bolsas de valores.

