

# LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA ¿Posibilidad real de una política de tierras en Colombia?\*

## RESERVATION PEASANT AREAS: Real possibility of land policy in Colombia?

*Marcela Valencia Toro\*\**

Fecha recibido: 12/03/10

Fecha aceptado: 29/04/10

### Resumen

El problema de la distribución de la propiedad rural continúa vigente hoy en Colombia. Desde una lectura de los instrumentos de política pública, la Ley 160 de 1994 se convierte en el marco normativo fundamental de esta política pública, teniendo como base fundamental, la lógica del *Mercado Asistido de Tierras*.

En esta Ley se crea un instrumento de política interesante con la figura de las *Zonas de Reserva Campesina*, que puede ser leída como una forma de organización territorial, y que podría hacer parte de una verdadera política de tierras en el país si el diagnóstico del

---

\* Este artículo se propone realizar una Revisión del Tema de las Zonas de Reserva Campesina como instrumento de la política pública de tierras en Colombia.

\*\* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Análisis de Políticas Públicas y estudiante de tercer semestre de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Coordinadora del Área de Derechos Humanos y Comunicaciones del Programa Democracia en Profundidad financiado por la Agencia Catalana para la Cooperación Internacional.

problema apelara a la solución del problema de la concentración de la propiedad rural.

### **Palabras clave**

Zonas de Reserva Campesina, Mercado Asistido de Tierras, Política de Tierras, Modelo Agroexportador y Organización Social

### **Abstract**

The problem of the distribution of land ownership remains in force today in Colombia. From a reading of public policy instruments Law 160 of 1994 becomes the fundamental framework of this public policy, based fundamental logic *Market Assisted Land*.

This Law creates an interesting policy instrument with the figure of the *Peasant Reserve Areas*, which can be read as a form of territorial organization and could be part of a genuine policy of land in the country if the diagnosis of the problem appealed to solving the problem of concentration of land ownership.

### **Key words**

Peasant Reserve Areas, Market Assisted Land, Land Policy, Agro-Export Model and Social Organization

### **Introducción**

Las Zonas de Reserva Campesina son una figura jurídica que nace en la Ley 160 de 1994. El objetivo principal de esta figura es la creación de una herramienta para la planeación territorial en las zonas de frontera agrícola, que permitan una mejor ocupación del territorio.

Teniendo en cuenta esto, el objetivo de este artículo es realizar un análisis de las zonas de reserva campesina como una de las

herramientas para la puesta en marcha de una política de tierras en Colombia y presentar algunos elementos de lo que ha sido la implementación de esta figura hasta el momento.

Con este fin se proponen tres partes: la primera parte presentará los principales elementos de política pública frente a las Zonas de Reserva Campesina; en segundo lugar, se expondrán algunos elementos de lo que fue el *Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina*; y la última parte, ofrecerá las conclusiones, en las que se pretende responder a la pregunta sobre la posibilidad de construcción de una real política de tierras en el país, que tenga como instrumento de política la figura de las Zonas de Reserva Campesina.

### **Las zonas de reserva campesina (ZRC) como herramienta de la política pública de tierras**

El primer elemento jurídico que debe ser traído al debate sobre la Política de Tierras en Colombia es la Ley 160 de 1994, que nace en la búsqueda de creación de un sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que plantea un cambio de lógica fundamental de comprensión del problema de la propiedad rural en el país, pasando de la intervención estatal que se proponía en la Ley 135 de 1961 (primera Ley de Reforma Agraria en Colombia), a la lógica de redistribución por medio de un mercado asistido de tierras, en el que el papel fundamental de la intervención estatal está relacionado con la asignación de subsidios a la demanda.

Las discusiones del contexto internacional son fundamentales para la reformulación de la lógica de intervención del Estado Colombiano en el problema de la distribución de la propiedad rural. Frente a este hecho es fundamental tener en cuenta el discurso del *Mercado de Tierras*, planteado por el Banco Mundial. Desde esta institución multilateral se señala que la principal consecuencia que se genera por una estructura desigual de tenencia de la tierra es que esta crea pro-

blemas para hacer sostenible la reducción de la pobreza, en la medida en que se crean distorsiones en el mercado de crédito, generando incapacidad del hogar para invertir, incapacidad de construcción de cohesión social, que se traducen en impactos en el crecimiento económico general (Deininger, et al, 2004).

Así, la solución que se propone a este problema parte de la visión según la cual el mercado es el lugar en el cual se pueden corregir estas distorsiones, teniendo como base tres situaciones: la primera, que la mayoría de las intervenciones del Estado que se han realizado para modificar la estructura de tenencia de la tierra en el mundo no han logrado alcanzar las metas propuestas; la segunda realidad tiene que ver con el impacto que tienen los diferentes mercados en la realidad rural, y que de acuerdo con los estudios realizados por el Banco Mundial, son mayores los impactos que tienen las distorsiones del mercado de créditos que el del mercado de la tierra para la sostenibilidad de los hogares campesinos; y por último, que en las entregas de tierras exitosas, se ha demostrado que las distorsiones del mercado crean problemas para la sostenibilidad de estos hogares (Deininger, et al, 2004).

En el marco de esta lógica específica de entender el problema del acceso a la propiedad rural, esta Ley toca otros temas referentes a la lógica de ocupación de territorios de frontera agrícola y terrenos baldíos, que están relacionados fundamentalmente con el proceso constante de colonización que se mantiene en el país.

La colonización como proceso histórico siempre ha hecho parte de la lógica de ocupación del territorio rural en el país, en la medida en que se convierte en una de las pocas herramientas con las que cuentan grandes sectores de la población campesina por la búsqueda de una seguridad y estabilidad económica.

Se puede hablar de dos lógicas distintas de la colonización en el país. Una primera lógica está relacionada con la forma que toma

la colonización del occidente colombiano, que logró configurar una pequeña y mediana propiedad sostenida hasta la mitad del siglo pasado. La otra lógica está relacionada con los procesos colonizadores en el resto del país, que se han visto enfrentados a entornos biofísicos, sociales y económicos adversos, que se caracterizan por ser territorios de disputa de los diferentes actores armados del país y el desarrollo de actividades ilícitas. (Ortiz et al, 2004).

De acuerdo con Darío Fajardo, en los últimos años la visión sobre la colonización ha variado enormemente, en la medida en que parece que el proceso de ampliación de la frontera agrícola ha desbordado las capacidades de la sociedad colombiana para que este sea un proceso ordenado en términos sociales, económicos y ambientales, lo que ha determinado que este proceso acabe siendo parte de la guerra (Fajardo, 2000).

Una de las zonas que mejor representa el proceso de la colonización enfrentada a contextos completamente adversos ha sido la zona de los márgenes del Río Duda, Guayabero, Guaviare y Lozada. Esta zona de colonización se caracteriza por haber sido el lugar de desarrollo de una economía campesina de producción de hoja de coca, que hacia mediados de los años ochentas sufre un declive impresionante en la capacidad de venta, que deja sumergida a estas poblaciones en unas condiciones económicas tan graves que en muchos lugares el trueque se volvió el único mecanismo de intercambio con el cual contaba la población.

El descontento social generado por esta situación determinó que se dieran procesos de movilización constantes, en los cuales se buscaba que desde el Estado se diera alguna respuesta. Una de las movilizaciones más representativas se da en el año 1987, con la Marcha sobre San José del Guaviare, en la que uno de los resultados más importantes tiene que ver con el reordenamiento del Parque Natural de la Serranía de la Macarena, en el cual se establecía una zona que

pertenecía propiamente al parque, otra que estaba destinada a la protección y una última zona destinada a la producción (Fajardo, 2000).

Estos procesos generan la puesta en marcha de una discusión entre las comunidades y las instituciones estatales, que tiene como uno de sus hechos más fructíferos la propuesta de la zona de reserva campesina, que encuentra en Alfredo Molano Bravo un interlocutor válido con las instancias que tienen la capacidad de decisión, en este caso con el ministro de agricultura José Antonio Ocampo y el Gerente del INCORA, Carlos Ossa Escobar.

La propuesta generada por estas comunidades es incluida en el proyecto que terminaría convirtiéndose en la Ley 160 de 1994. La definición completa de esta figura se establece en el Artículo 80:

ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de estas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

Siguiendo a Joan Subirats, las condiciones históricas que se han presentado hasta este momento, llaman la atención el proceso de análisis de la Política de Tierras en el país, en la medida en que se logra ver claramente el paso que se da en la consolidación del tema de la colonización en regiones adversas en un problema socialmente relevante, elevando así su categoría dentro de la agenda pública (Subirats, 1989).

Pero a pesar de ser incluido como tema de discusión en la agenda pública, la respuesta del Estado puede ser caracterizada por su generalidad y por la no creación de elementos reales para la implementación de las herramientas que allí se plantean, en especial de las Zonas de Reserva Campesina.

El proceso para la reglamentación de la figura de las Zonas de Reserva Campesina está fuertemente influenciado por las movilizaciones campesinas de las comunidades cocaleras del Putumayo, Caquetá, Sur de Bolívar, Cauca y Guaviare a mediados del año 1996, que surgen por dos razones principales: en primer lugar, la imposición de controles a la comercialización de insumos para el procesamiento de coca, de los cuales una serie de autoridades tomaron provecho bajo lógicas clientelistas; en segundo lugar, los procesos de fumigación aérea que se estaban llevando a cabo en estas zonas afectan los cultivos de los habitantes de la zona, sin importar si estos son cultivos de pancoger o pastos de las comunidades (Fajardo, 2000).

Estas movilizaciones determinan que el Ministerio de Agricultura se sienta en la mesa de negociación con los promotores de esta iniciativa, que tienen entre su pliego de peticiones la reglamentación y puesta en marcha de la delimitación de las ZRC por parte del INCORA. En estas negociaciones los miembros de las instituciones estatales siempre apelaron a contenidos generales que les permitieron lograr el control sobre el proceso de implementación.

Fruto de esta negociación encontramos el Decreto 1777 de 1996, en el cual se establecen claramente los procedimientos para la delimitación de las ZRC y que le da un contenido más claro a la lógica de intervención por parte del INCORA.

Uno de los puntos fundamentales en la construcción de este Decreto tiene que ver con el debate frente a la interpretación de las zonas geográficas en las cuales se pueden delimitar las ZRC. En este debate encontramos dos posiciones contrarias: por un lado, la interpretación de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, que señala que el ámbito de aplicación de este tipo de medidas se circunscribe a las zonas de colonización y a los baldíos nacionales; la segunda interpretación parte principalmente de organizaciones campesinas y de comunidades que buscan la constitución de sus

territorios como Zonas de Reserva Campesina, y señala que esta figura es un elemento de ordenamiento territorial que debe ser impulsada en todas aquellas zonas en las cuales la producción campesina sea predominante y se vea amenazada por el avance de la concentración de la tierra, ligada a métodos violentos de expropiación.

Los últimos dos elementos jurídicos que sirven como base para la implementación de las Zonas de Reserva Campesina, y que están orientadas a la creación de criterios técnicos para la constitución de las mismas son: el Acuerdo 024 de 1996, que establece los criterios para la delimitación de las Zonas de Reserva Campesina; y el Acuerdo 010 de 1999, por el cual se reglamenta la extensión máxima de las propiedades en las Zonas de Reserva Campesina.

Siguiendo a André Noël Roth, este proceso social es el reflejo de la complejidad de los procesos de decisión que se toman en la construcción de las políticas públicas. La actuación del Estado, por medio de su aparato político administrativo implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras. El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías, pero al mismo tiempo las decisiones se ven influidas por diversos actores de múltiples carácter: políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc., que pueden influir dependiendo de sus intereses y recursos. Las decisiones no siempre son las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores. La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal (Roth, 2002).

### **Implementación de las zonas de reservas campesinas: del proyecto piloto a la aparición del estatuto de desarrollo rural.**

En las decisiones que se logran consolidar por el proceso de movilización de los campesinos cocaleros en el año 1996 encontramos también el compromiso para la delimitación de tres Zonas



de Reserva Campesina en tres zonas geográficas: la zona del Pato – Balsillas en el departamento de Caquetá; la zona del Municipio de Calamar en el Guaviare; y una última zona por definir.

Estas tres Zonas de Reserva Campesina se convierten en el ámbito geográfico de aplicación del Proyecto Piloto de las Zonas de Reserva Campesina (PPZRC), que solo es puesto en marcha hasta el año 1998, por la obtención de un préstamo del Banco Mundial.

La definición de la tercera Zona de Reserva Campesina que participaría en el Proyecto Piloto de las Zonas de Reserva Campesina se da en el año 1999. Las regiones que aspiraban a participar en este proceso eran los Municipios de Arenal y Morales en el sur del Departamento de Bolívar; una parte del Municipio de Puerto Asís en el Departamento de Putumayo; los municipios del Valle del Río Cimitarra en el Magdalena Medio; en el departamento de Cundinamarca se encontraba el municipio de Cabrera y la provincia de Ricaurte en el departamento de Boyacá (Ortiz et al, 2004). De todas estas opciones, termina siendo escogida la Zona del municipio de Cabrera.

## **De la implementación del proyecto piloto de zonas de reserva campesina**

La puesta en marcha de este proyecto solo se da hasta el año 1998 en el momento en el que el Gobierno Nacional recibió un crédito del Banco Mundial para la puesta en marcha del mismo. Este crédito se entrega bajo la modalidad de *Aprendizaje e Innovación* que respalda “pequeñas inversiones experimentales y proyectos de fortalecimiento de la capacidad que, de ser fructíferos, podrían dar lugar a proyectos de mayor envergadura en los que se incorporen las enseñanzas y los resultados obtenidos” (World Bank, 2010)

Al ser la figura de las Zonas de Reserva Campesina algo de lo cual no se tenía ninguna experiencia administrativa, la implementación comienza con una fase de construcción de una metodología

participativa, que permitiera la identificación de la mejor lógica de acción institucional. El ejecutor de este proyecto por parte del gobierno Nacional fue el Plan Sur, que estaba llevando a cabo la Presidencia de la República.

Uno de los principales aportes de la construcción de esta metodología participativa tiene que ver con la forma de apropiación que las mismas comunidades hacen del proceso, pues terminan siendo una forma para plantear una estrategia de manejo sostenible del territorio (Ortiz et al, 2004).

De este proceso surge entonces una propuesta de herramientas de implementación bastante concreta, compuesta de ocho fases<sup>1</sup>, que tienen como principio rector la flexibilidad de la operación de las mismas y la posibilidad de ser cambiadas, en la medida en que responden a lógicas de innovación y aprendizaje.

Otro de los puntos interesantes de este proceso es que se establece que para la ejecución de los recursos de las Zonas de Reserva Campesina debe existir una organización comunitaria que sea la contraparte en las comunidades. En el caso de la Zona del Municipio de Cabrera, Cundinamarca, la organización ejecutora es el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca; para la zona del Municipio de Calamar, Guaviare, la organización que ejecuta el programa es COAGROGUAVIARE, que es básicamente una organización que agremia productores; y por último, en la ZRC del Pato – Balsillas, es la Asociación de Municipal de Colonos del El Pato – AMCOP (Ortiz et al, 2004).

---

1 (i) Conformación Estratégica (Marco Lógico) (ii) Esquema de Operación Flexible y Autónoma (iii) Manual Operativo MOP, general y específico de cada zona (iv) Programación (anual) financiera y de actividades (POA) (v) Aplicación de Instrumentos de control y seguimiento (contabilidad financiera y de proyectos y seguimiento y evaluación) (vi) Misiones de evaluación y seguimiento del Banco Mundial (vii) Auditoría Externa (viii) Evaluación Final

En el proceso de evaluación de la Implementación del Proyecto Piloto de las Zonas de Reservas Campesinas, llevado a cabo por el Instituto de Desarrollo Rural y Regional de la Universidad Javeriana, una de las principales conclusiones tiene que ver con la forma de Sistema Complejo Adaptativo de este proceso,

los sistemas complejos adaptativos permiten comprender y valorar el enorme aporte que representan los resultados del PPZRC, han logrado construir una sintonía inédita entre las realidades locales y las instituciones diseñadas para planear su desarrollo. Evidencian, además, que el mismo PPZRC es un subsistema institucional complejo y adaptativo que explota las capacidades endógenas de un territorio para posibilitar su crecimiento. En otras palabras, la pertinencia de los Sistemas Complejos Adaptativos en esta experiencia, muestra que el proyecto constituye una forma novedosa de planificación, que concibe la ruralidad desde su complejidad (Ortiz et al, 2004: 172).

Así, de acuerdo con esta evaluación son tres las implicaciones fundamentales de este proceso de implementación de esta política pública:

- **Fortalecimiento de la autonomía local:** se señala básicamente que para el logro del éxito en la implementación de las Zonas de Reserva Campesina se debe apelar en primera instancia a un proceso de implementación en el que prime el largo plazo como forma de planeación. Además, se debe considerar que la operación de las Zonas de Reserva Campesina no debe responder a un catálogo secuencial, pues la diversidad y complejidad histórica de cada uno de los territorios es una característica fundamental para la puesta en marcha de cualquier tipo de acción, lo que determina que sea fundamental la flexibilidad en cada uno de los requerimientos de los proyectos. Las dos características anteriores deben ser consolidadas a partir de la construcción de reglas conjuntas, que se tejen a partir del abordaje de *aprender haciendo* y la *participación* que guiaron el proyecto. Por último,

es fundamental que se fortalezcan los procesos de información a los ciudadanos y la capacitación en herramientas que les permitan asumir la ejecución de los proyectos que implican la construcción de una Zonas de Reserva Campesina.

- **Fortalecimiento del entorno institucional:** para el logro del fortalecimiento del entorno institucional uno de los mayores obstáculos tiene que ver con la limitada presencia gubernamental en las regiones, que es una de las principales características históricas de las regiones de colonización del país, y que generó graves rozas con las comunidades, en la medida en que era claro la desarticulación entre los diferentes niveles administrativos, siendo el más ineficiente el nivel central. Otro de los factores que tiene que ser analizado es el impacto de las condiciones de seguridad y orden público, pues estas determinan la posibilidad de ejecución de los proyectos.
- **Fortalecimiento de la coordinación intersectorial:** la construcción de entes intersectoriales tiene que ser acompañada de recursos que permitan la verdadera acción de estos, pues en el caso del PPZRC se crean comités intersectoriales que en la práctica no tienen un funcionamiento más allá de un simple lugar de encuentro para el diálogo y la recomendación sin capacidad alguna para la ejecución (Ortiz et al, 2004).

### **Un nuevo marco: el estatuto de desarrollo rural**

A pesar del éxito del proceso de implementación del Proyecto Piloto de Zonas de Reservas Campesinas, la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez significa un revés total a la posibilidad de puesta en marcha de cualquier tipo de iniciativas de constitución de estas zonas, en la medida en que se impone la visión de la SAC sobre los territorios que pueden ser considerados objeto de la construcción de estas figuras.

En la constitución de la Zona de Reserva Campesina de la región del Valle del Río Cimitarra es donde mejor se ve reflejado este frenazo. La comunidad de esta zona comienza el proceso de constitución de la Zona en el año 1998, después de las movilizaciones de varias comunidades de los municipios de Remedios, Yondó, Cantagallo, Cimiti y San Pablo, por el recrudecimiento de la crisis humanitaria originado por la presencia de diversos actores armados en la región.

A partir de estos acuerdos la *Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra* impulsa el proceso de construcción de un Plan de Desarrollo Global construido de forma participativa. Este plan se formula alrededor de seis programas fundamentales:

- Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal, orientado a la construcción de alternativas productivas sostenibles en términos ambientales, sociales y económicos;
- Programa de Dotación de Infraestructura Básica, que está orientado a promover la inversión estatal en las principales necesidades de infraestructura identificadas en la zona;
- el Programa de Dotación de Servicios Básicos que busca satisfacer las necesidades básicas insatisfechas por la constante histórica de abandono estatal;
- el Programa de Formalización de Tenencia de la Tierra que busca poner en marcha el papel que las ZRC juegan como instrumento de ordenamiento territorial;
- el Programa de Recuperación y protección Ambiental;
- El programa de Difusión del Estado Local, Seguimiento y Control, que busca entregar herramientas para el seguimiento y la evaluación de la implementación de la ZRC;
- Y por último, el Programa de Fortalecimiento Organizativo y Derechos Humanos, que busca crear herramientas para enfrentar la grave crisis humanitaria de la región (ACVC; 2009).

Después de la construcción de este Plan de Desarrollo, el INCORA, por medio de la resolución 028 de 2002, declara la ZRC del Valle del Río Cimitarra, estableciendo todas las especificaciones de la misma (Zona que cubre, tamaño máximo de las propiedades). Pero este proceso se revierte con la Resolución 046 del 2003, exponiendo como argumento el “descontento expresado por algunos sectores de la comunidad”, teniendo como base un comunicado de las autoridades de algunos municipios de la región (ACVC, 2009).

Este cambio en la actitud está estrechamente relacionado con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y su forma de comprensión del territorio rural del país que se ve claramente reflejado en el documento *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*:

El sector agropecuario deberá ser un motor del crecimiento, de la generación de empleo y de la modernización del aparato productivo en los próximos años. Para ello, el país deberá aprovechar las ventajas que ofrece su geografía, representada en unos ciclos climáticos más continuos, una variedad muy alta de ecosistemas, una oferta excepcional de biodiversidad y recursos energéticos, además de abundantes fuentes de agua y una gran dotación de suelos productivos” (DNP, 2007: 23).

Estos principios tienen que ver con la construcción de un modelo agroexportador, que tiene como base un proceso de “modernización” de la producción y que no apela a mecanismos de ordenamiento territorial para comprender el territorio rural pues parte de señalar que el problema del campo tiene que ver con la productividad, sin importar la forma que tome la propiedad rural.

Este modelo agroexportador tiene como un primer fundamento la *competitividad* de la producción agropecuaria, que desde el gobierno colombiano en el documento *Visión Colombia 2019*, en su capítulo *Aprovechar las potencialidades del campo*, se entiende como la habilidad que tiene la producción agropecuaria de acceder, permanecer e incrementar su participación en los mercados. Esta depende estructuralmente de su capacidad de:

- (i) Reducir los precios al productor, sobre la base de mejoramientos de la productividad;
- (ii) Cumplir con los requisitos técnicos y sanitarios exigidos en los mercados internacionales y nacionales;
- (iii) Generar condiciones para lograr un mejor desempeño de los mercados agropecuarios nacionales con el fin de estimular las inversiones y facilitar las transacciones en el sector; y
- (iv) Disponer de mecanismos dirigidos a contrarrestar la volatilidad y las distorsiones de los mercados internacionales que puedan poner en riesgo la permanencia de la producción, y por lo tanto, de las inversiones y los empleos en el campo (DNP, 2007)

La *productividad* es el segundo fundamento de este modelo. Desde la visión gubernamental se señala que los determinantes de la productividad en la agricultura son la disponibilidad y calidad de los recursos naturales básicos (suelo, riego, material reproductivo); el segundo factor determinante es la permanente innovación tecnológica, que permita la creación de procesos productivos más eficientes y sostenibles (DNP, 2007).

Teniendo en cuenta estos fundamentos la principal estrategia que se propone para la acción es la organización productiva del territorio, que está conformada por:

- (i) Reconversión productiva siendo más coherentes para que no se presenten conflictos entre la vocación del suelo y el uso real.
- (ii) Inversión en infraestructura
- (iii) Aumento de los cultivos permanentes

Esta organización productiva del territorio debe ser leída como la consolidación del modelo concentrador de la propiedad rural, en la medida en que la reconversión está destinada a suplir los

conceptos de productividad y competitividad, sin preguntarse sobre la relación existente entre tamaño de la propiedad y la productividad de los mismos.

Estos lineamientos de política se ven reflejados en la hoy catatónica Ley 1152 de 2007, o Estatuto de Desarrollo Rural. Respondiendo a la visión de la SAC, este instrumento jurídico establece que las Zonas de Reserva Campesina son estrategias a ser utilizadas en las zonas de baldíos de la nación, por lo que de nuevo se convierte en una herramienta inaplicable en zonas de economía campesina.

### **CONCLUSIONES: Zonas de Reserva Campesina ¿Instrumento fundamental de una política de tierras en Colombia?**

La construcción de políticas públicas, por más que se pretenda como un proceso neutral, siempre vienen marcada por las lógicas históricas de las relaciones sociales que se dan en los contextos específicos.

Para hablar de una política pública de tierras es necesario apelar a las realidades que en nuestro contexto se dan alrededor del problema de la tenencia de la propiedad rural y sus formas de uso. Con este fin, es necesario señalar que de acuerdo con cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para el año 2007, 17.670 personas son poseedoras de propiedades de más de 500 hectáreas, lo que significa que el 0,04% de la población colombiana posee el 61% del territorio rural colombiano. Las propiedades mayores a quinientas hectáreas se han duplicado en los últimos veinte años, pasando del 32,7% de la propiedad rural en 1984 a 61% en el año 2007.

Sumado a esto, la forma de explotación de la propiedad rural también muestra una realidad bastante problemática. De acuerdo con Héctor Mondragón, los grandes propietarios solo tienen el 9% de la tierra sembrada, mientras que los pequeños propietarios, que poseen solamente el 15% del total de la propiedad rural, tienen el 45% del área sembrada del país (Mondragón, 2008).



Estas realidades son el reflejo de un proceso histórico determinado por la modernización capitalista que:

En el caso de Colombia, tenía que producir una redistribución de la población y acentuar el proceso normal de urbanización capitalista. Un paso fundamental, por la vía de la política económica, fue la quiebra de la agricultura y la desindustrialización, y la entronización, como fracción dominante, del capital financiero. Ello puede considerarse normal dentro de la lógica de economías periféricas como la nuestra. Nuestra singularidad consiste en que los conflictos de la etapa precedente, especialmente violentos, asociados con las limitaciones e incapacidades de este proyecto capitalista, se reproducen y se redoblan en el paso a la nueva etapa. Su imposición, es decir, la liquidación de la resistencia social, tenía que hacerse utilizando los instrumentos típicos de la guerra (Moncayo, 2008, p. 43).

Teniendo en cuenta esto, el marco en el que nace la propuesta de las Zonas de Reserva Campesina como instrumento de política parte de un diagnóstico contrario del problema de la propiedad rural, pues como se señaló, el modelo del *Mercado de Tierras Asistido* no encuentra el problema de la distribución como el punto neurálgico de la construcción de una política de tierras en el país.

Así, la viabilidad de hacer de las Zonas de Reserva Campesina un instrumento de una verdadera política de tierras depende de la construcción de una visión diferente de las realidades de este país, lo que en este momento parece imposible, sobre todo con la imposición de la construcción de un modelo agroexportador, que tiene en su base la exclusión y la desigualdad.

Lo que revelan las evaluaciones del Proyecto Piloto de las Zonas de Reserva Campesina es que la organización de las comunidades campesinas es un elemento fundamental para la construcción de procesos encaminados a la construcción de un país diferente, en el que la igualdad y la justicia social sean mucho más que predicaciones y se conviertan realmente en guía para la intervención del Estado.

## Referencias

- Asociación campesina del Valle del Río Cimitarra, (2009). *Exigencias del Campesinado de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra*. Declaración del Encuentro Regional por la Vida Digna, 14 de noviembre de 2009.
- Banco Mundial (2010), Visitada el 22 de enero de 2010. [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)
- Deininger, K.; Castagnini, R. y González, M. (2004). *Comparing Land Reform and Land Markets in Colombia Impacts on Equity and Efficiency*. World Bank Policy Research Working Paper 3258, April 2004, World Bank, Washington.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*. Bogotá: Planeta
- Departamento Nacional de Planeación (2007). “Aprovechar las potencialidades del campo”. En: “*Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*”. Bogotá: Planeta
- Fajardo, D (2000). *Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?* Obtenido el 22 de enero de 2010 [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario\\_Fajardo%20.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario_Fajardo%20.htm)
- Moncayo, H. (2008). “La Transformación Indeseada”. En: *La Cuestión Agraria Hoy. Colombia: Tierra sin campesinos*. Bogotá: Publicaciones ILSA.
- Mondragón, Héctor. (2008) “Ley 1152 de 2007, Hija de la Parapolítica”, en: *La Cuestión Agraria Hoy. Colombia: Tierra sin campesinos*. Bogotá: Publicaciones ILSA.
- Ortiz, C.; Pérez, M.; Castillo, D. y Muñoz, L. (2004). *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje para el Desarrollo Rural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Roth, André (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.