

# La Reforma Rural Integral como piedra angular de un posible proyecto constituyente en Colombia: un análisis histórico

## Rural Reform As A Cornerstone Of Possible Constituent Project In Colombia: A Historical Analysis

*Marcela Valencia Toro\**

*Sergio Fabián Lizarazo Vega\*\**

Fecha de recepción: 16 de marzo del 2018

Fecha de aprobación: 31 de julio del 2018

### Resumen

Este artículo presenta los resultados de un análisis histórico sobre la estructura de tenencia y uso de la tierra en Colombia, que ubica en el primer punto del Acuerdo General de Paz suscrito por las FARC-EP y el Estado, elementos concretos que podrían cimentar la consolidación y proyección de un proceso constituyente abierto en el país. Para realizar este análisis se rastrearon las características insti-

---

1 Polítoóloga, especialista en Análisis de Políticas Públicas; magíster en Desarrollo Rural, y candidata a doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

2 Trabajador Social de la Universidad Nacional de Colombia; magíster en Educación; candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, y docente de cátedra en la misma Universidad.

tucionales de los esfuerzos de las Reformas Rurales desde la década del sesenta hasta la fecha, y se comparan los contenidos de las dos versiones del Acuerdo Final, que se producen antes y después del plebiscito del 2 de octubre de 2016, a la luz de la perspectiva conceptual del proceso constituyente abierto. Se concluye que el potencial del Acuerdo radica en las capacidades organizativas de diversos sectores sociales y en sus acumulados históricos.

### **Palabras clave**

Proceso constituyente abierto, Reforma Rural Integral, Acuerdo de paz, tenencia de la tierra.

### **Abstract**

This review article seeks to identify the elements of the Havana peace agreement, specifically point 1 on Integral Rural Reform, which allow the identification of starting points for the consolidation of a constituent process in Colombia. To carry out this exercise, the contents of the two versions of the Final Agreement that occur before and after the referendum of October 2, 2016 are compared and analyzes from the perspective of the open constituent process. It is concluded that the potential of point 1 lies in the organizational potential of various social sectors.

### **Key words**

Open constituent process, Integral Rural Reform, Peace Process.

## **Introducción**

El objetivo de este artículo es, a partir de un ejercicio de revisión bibliográfica, identificar las características que dentro de los acuerdos de paz de La Habana, específicamente en lo que atañe a

la Reforma Rural Integral, permiten identificar puntos importantes para la puesta en marcha de un proceso constituyente en Colombia alrededor del tema de la estructura de tenencia de la tierra. Así, el trabajo buscó responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son los principales rasgos característicos de la estructura de tenencia y uso de la tierra en Colombia y los elementos contenidos en el Acuerdo Final de Paz, particularmente en lo relacionado con la RRI, que permiten contemplar la hipótesis sobre el posible despliegue de un proceso constituyente abierto en Colombia?

La tesis fundamental del documento es que la Asamblea Nacional Constituyente, que se realizó en el año 1990, y la Constitución Política, que de allí surgió, no fue el resultado de un proceso constituyente, sino de las necesidades de ajuste del régimen político y económico, impulsado por el bloque de poder hegemónico<sup>1</sup>, el cual negó la tenencia de la tierra como un elemento importante para la democratización social, y que en el periodo de su consolidación da unas respuestas marginales a este problema. En este marco, los acuerdos alcanzados en La Habana entre la insurgencia de las FARC-EP y el Estado colombiano sobre el tema de desarrollo rural recogen algunas de las demandas históricas del movimiento social colombiano respecto a la tierra, por lo que se abre un campo en disputa en la implementación de los acuerdos, del que puede surgir un proceso constituyente.

Para desarrollar estas ideas, el documento se dividirá en seis partes: en la primera se elabora un acercamiento conceptual a los procesos constituyentes; en la segunda se presenta un acercamiento

---

1 El concepto lo acuña el intelectual italiano Antonio Gramsci en *Los cuadernos de la cárcel*. Hace referencia al bloque de dominación que amalgama a todas las clases sociales en función de los intereses de dominación de la clase burguesa. Para Gramsci, esta dominación se ejerce a partir, sobretudo, de la hegemonía cultural que la clase burguesa ejerce sobre el proletariado. Así, la dominación supone una dirección moral e intelectual de una clase sobre otra. Para efectos del artículo, este concepto es pertinente en tanto expresa de manera coherente y clara lo sucedido en la coyuntura crítica del año 1991 en Colombia.

histórico al tratamiento del problema de la distribución de la tierra en Colombia; en la tercera se exponen los elementos actuales de la situación de la tenencia de la tierra en Colombia; la cuarta parte ubica los principales elementos del acuerdo alcanzado en La Habana; la quinta propone un análisis desde la perspectiva de los procesos constituyentes del acuerdo, y, finalmente, en la sexta se plantean las conclusiones del trabajo.

## 1. El concepto “situado” de procesos constituyentes

El concepto de procesos constituyentes se construye a partir de la experiencia latinoamericana, específicamente de Venezuela, Chile y Bolivia, en el marco del ciclo progresista<sup>2</sup> que inició en el subcontinente en la primera década del siglo XXI, después de una dinámica de movilización diversa en contra de los resultados de las reformas económicas emprendidas desde la perspectiva del neoliberalismo. Teniendo en cuenta este postulado, lo primero que se debe plantear en este trabajo es la relación entre lo “destituyente” y lo “constituyente” en este contexto para después definir qué se entenderá en este trabajo por procesos constituyentes.

### 1.1. *Lo destituyente en los movimientos sociales*

Esta sección parte de la noción de Álvaro García Linera (2001) respecto a los movimientos sociales en Bolivia al inicio de la década del 2000, en la que señala los cambios que se producen en el mundo del trabajo y la organización social como resultado de la hibridación de la condición de clase y la emergencia de nuevas identidades.

Estos cambios se identifican en dos formas particulares: la forma multitud y la forma comunidad. La aparición de la forma multi-

---

2 Este concepto alude al período histórico caracterizado por la llegada al gobierno en diferentes estados latinoamericanos (Venezuela, Argentina, Brasil, Ecuador, Chile, entre otros) de proyectos políticos socialdemócratas y de izquierda.

tud, que implica una unificación territorial flexible, presenta un eje de articulación sólido y permanente que convoca a la movilización. Se articula alrededor de temas de la reproducción social y de los recursos materiales, orientados a la democratización social y la soberanía; además, entiende que la actuación conjunta solo se resuelve en la práctica (García, 2001).

La forma comunidad se identifica con los movimientos Aymara, que se caracterizan por la sustitución del poder, la instauración de un sistema comunal productivo aplicado a la guerra de movimientos, la ampliación de la democracia comunal, la política de igualdad y, por último, a la construcción de una política de identidad y alteridad (García, 2001).

Entonces, estos elementos constituyen la caracterización de los movimientos sociales en su dimensión destituyente, es decir, en su capacidad de generar rupturas frente al modelo económico que impone una serie de características de exclusión de la mayoría de la población y que implica un proceso de organización alrededor de reivindicaciones transformadoras.

Para Maristella Svampa (2007), estos movimientos se caracterizan por tener un anclaje territorial, por su acción directa disruptiva, por el desarrollo de herramientas de democracia directa y por la demanda de autonomía. Para ella, estas características están más centradas en el carácter destituyente de los movimientos sociales, en la medida en que no logran dar cuenta de un proyecto alternativo de sociedad que, ubicándose en la perspectiva de hechos históricos, como la transformación venezolana o boliviana, son una ilusión para los movimientos sociales en América Latina.

## **1.2. Los movimientos constituyentes**

A partir de la experiencia latinoamericana, diversos autores han buscado asignar el papel de los procesos constituyentes en la con-

solidación de alternativas al modelo de desarrollo neoliberal y sus consecuencias.

De acuerdo con Errejón y Canelas (2012), un proceso constituyente es:

(...) un “momento radicalmente político”, de apertura de la discusión y cuestionamiento de las posiciones políticas heredadas por la irrupción de sujetos “sin parte” en el orden anterior (Ranciére, 20007); esta emergencia desnaturaliza el orden anterior y se encamina a la construcción de un nuevo acuerdo que sienta las bases de la nueva comunidad política. En ese sentido, es un momento especialmente favorable para que afloren las diferencias políticas o se politicen las demandas hasta entonces vividas como cuestiones secundarias. Se trata de un horizonte de oportunidad para la expresión de las más diversas tensiones y aspiraciones de una sociedad. (p. 23)

Pero los procesos constituyentes a los que se hace referencia en este trabajo se desarrollan en el marco del modelo neoliberal, y en el caso colombiano esto implica una particularidad en términos del pacto constitucional vigente, pues como señala Estrada, la Constitución Política de Colombia se revela como un orden constituido en el espacio nacional estatal desde la idea de la democracia liberal, pero que busca primordialmente la consolidación de un proyecto constitucional del mercado total (Estrada, 2006).

Con Carolina Jiménez (2006), se pueden identificar las fuerzas que estructuraron el proyecto constituyente, en la medida en que a partir de un ropaje de democracia participativa y la búsqueda de la paz, se pudo brindar legitimidad al proceso, pero se escondía la posibilidad de la privatización del Estado, la neoliberalización de la economía y la construcción de una sociedad heterónoma, lo que no permitió a muchos sectores sociales identificar el verdadero sentido del cambio que se generó con la coyuntura crítica de 1991, sintetizada en el pacto constitucional.

## **2. Las formas históricas de la reforma agraria en Colombia**

En este apartado se ubicarán las formas jurídicas que se desarrollan en el país con respecto al tema de la distribución de la tierra en Colombia a partir de dos subsecciones: la primera corresponde a las acciones realizadas entre las décadas del sesenta y ochenta; mientras que la segunda se concentra en los resultados del mercado asistido de tierras.

### ***2.1. La reforma agraria en Colombia entre 1960-1980***

La primera herramienta jurídica usada formalmente sobre el tema de la reforma agraria fue la Ley 135 de 1961, en la que se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Su aplicación inicial se dio en el año 1972. Como lo señalan Balcázar, López, Orozco y Vega (2001), esta ley posibilitó la ejecución de dos tipos de acciones: a) la titulación de tierras a aparceros y arrendatarios, y b) la expropiación de latifundios productivos. Seis años después, la Ley 1 de 1968 buscó agilizar el proceso de titulación e incluyó la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). La mayoría de las tierras tituladas en este periodo corresponden a cesiones, mientras que un porcentaje mínimo se tituló como derivación de procesos de expropiación.

En términos del abordaje teórico del problema de la tierra en este periodo, Álvaro Albán (2011) señala que primó la visión estructuralista, que centró la atención en el problema de la tenencia de la tierra y en las relaciones sociales que de esta se derivan, por lo que se consideraba necesaria la intervención del Estado para transformar la estructura de tenencia. Según este autor, en este mismo periodo fueron importantes los abordajes marxistas que buscaron presentar la evolución histórica del problema de la tierra, la economía campesina y el carácter del desarrollo agrícola del país.

Este mismo autor hace énfasis en la concepción que en este período tuvo el gobierno liberal sobre la reforma agraria: “(...) un complemento de las inversiones del Estado en infraestructura en el sector rural y como medio de presión, respaldado por la organización del campesinado, para que los latifundistas removieran los obstáculos al desarrollo capitalista en el campo” (Albán, 2011, p. 347). Los factores fundamentales para la aparición de esta perspectiva de la reforma agraria fueron la Alianza para el Progreso y la reacción que esta significó frente al peligro comunista de la revolución cubana (Albán, 2011).

Para Albert Berry (2002), esta ley fue el fruto de varios factores: en lo interno, el conflicto rural vigente con la característica especial de la rebeldía de los campesinos que buscaban alejarse de las expresiones partidarias tradicionales, la preocupación por el rezago en la producción de alimentos, la posibilidad de adquirir votos y el poder de agricultores modernos, lo que explica la dificultad en la puesta en marcha de la reforma agraria. En el escenario internacional, la discusión de la Alianza para el Progreso se convirtió en un ambiente positivo a esta reforma. Según él, en el periodo de 1962-1970, el INCORA centró sus acciones en el mejoramiento de tierras y el crédito subvencionado con solo un 8,3 % en la compra de tierras, lo que señala que la ley buscaba la colonización dirigida con la construcción de infraestructura económica y social por parte del Estado (Berry, 2002).

En concordancia con los dos autores anteriores, Gilberto Tobón presenta esta reforma como una reforma muy limitada, y presenta dentro de sus resultados los siguientes:

(...) los campesinos pobres y medios tenían en 1960 el 14,5 % de la superficie explotada frente al 75,8 % de los terratenientes. En 1970 los campesinos pobres y medios tenían el 12,4 % de la superficie explotada y los terratenientes el 77,7 % de la tierra. (1990, p. 132)

Para Margarita Gáfaró, Ana María Ibáñez y David Zarruk (2012) las intenciones de la ley nunca se tradujeron en acciones reales porque “Las tierras expropiadas eran en áreas aisladas y de mala calidad (...) En 1972, habían otorgado 123.000 títulos, frente a 935.000 familias elegibles, y solo un 1,5 por ciento de las tierras de grandes predios se había redistribuido” (p. 26).

El segundo periodo de la reforma agraria, a partir de la expedición de estos referentes legales, se dio entre 1973 y 1982. El punto de quiebre fue el Pacto de Chicoral, que tuvo como herramientas normativas la Ley 4 y 5 de 1973, en las que el gobierno de Misael Pastrana estableció los mecanismos de crédito y fomento de la producción agrícola para grandes productores y, además, estableció como requisito para la expropiación que el Ministerio de Agricultura fijara unos mínimos de productividad por regiones y productos, proceso que nunca fue realizado (Tobón, 1990). A estas leyes se sumó la Ley 6 del mismo año, que impidió las impugnaciones de la propiedad a grandes latifundistas por parte de aparceros y arrendatarios que ocupaban las tierras (Balcázar et al, 2001). Para Albán este entramado jurídico se convierte en un proyecto de contrarreforma agraria, que enterró la idea de modificación de la estructura de tenencia de la propiedad, acelerando la concentración y expulsión de campesinos (Albán, 2011).

Uno de los elementos que no se trata en muchos textos académicos en este periodo es la aparición de la figura de las empresas comunitarias. Berry (2002) señala que este tipo de empresas estuvieron bajo el control absoluto del INCORA y que fracasaron por la inadecuada cantidad de tierra asignada, la baja calidad de estas, la incertidumbre en la tenencia y la falta de créditos.

Se impulsó como remplazo de la reforma agraria la perspectiva del Desarrollo Rural Integrado (DRI) que, de acuerdo con Berry, “fue un rechazo de la reforma agraria como se entendía comúnmen-

te: un proceso que modifica la estructura agraria y el acceso a la tierra, en favor de un intento de elevar la productividad de las pequeñas fincas existentes” (2002, p. 45).

De acuerdo con Albán (2011), el DRI buscó subsanar los vacíos de las reformas agrarias y brindar apoyo en los recursos que deberían complementar estas acciones. Berry y Albán coinciden en señalar los pobres resultados de esta intervención. Para Tobón el DRI, que no tocó la variable tierra, sí permitió articular las economías de mercado a las economías campesinas a través del crédito, lo que permitió mejores condiciones de explotación (1990).

Gáfaró, Ibáñez y Zurrek (2012) señalan que el programa del DRI se dividió en tres fases: la primera, hasta 1982, buscó modernizar la producción agrícola en zonas de minifundio; la segunda, tuvo como énfasis el componente productivo, y la tercera, a partir de 1991, es caracterizada por el programa de Desarrollo Rural Integrado Campesino.

La llegada a la presidencia de Virgilio Barco marcó el inicio de las negociaciones de paz con diversas organizaciones guerrilleras, lo que implicó el diseño del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que, además de la amnistía, pretendió crear los elementos necesarios para la reinserción de los combatientes. Con la Ley 35 de 1982 se estableció como tarea del INCORA intervenir en áreas de violencia por medio de los mecanismos de compras de tierras, lo que implicó la reducción al mínimo de la expropiación de tierras y favoreció a los latifundistas especuladores (Albán, 2011).

Esta perspectiva se fortaleció con la expedición de la Ley 30 de 1988, la cual estableció que el precio a pagar por las tierras que eran entregadas en el marco del PNR debía ser el valor asignado en el avalúo catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y se estableció un mecanismo más ágil para el pago (Balcázar et al, 2001). Las asignaciones en este marco normativo fueron realizadas a

partir de la compra de predios medianos, lo que produjo un proceso de división aún mayor de las propiedades medianas existentes en este periodo (Machado, 1998).

Gáfaró, Ibáñez y Zurrek (2012) señalan que estas intervenciones no lograron transformar la estructura de tenencia de la tierra, así mismo, influyeron en el aumento de los precios de las tierras como resultado del surgimiento del narcotráfico, lo que conllevó a la expulsión de campesinos a zonas de colonización.

## **2.2. El mercado de tierras como mecanismo de reforma agraria en Colombia**

En el documento de Franco y De Los Ríos, los autores presentan el tema del mercado de tierras como una estrategia que se ha desplegado en dos fases: en la primera, entre el año 1994 y el 2002, se estableció este mecanismo de reforma agraria, que determinó que el INCORA se concentrara en la mediación entre los campesinos que desearan adquirir la tierra y los dueños de estas; el segundo periodo, entre 2003 y 2010, tiene como hito de inicio la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), y el nuevo esquema de acceso a los subsidios que, dependiendo de las condiciones de los solicitantes de tierras, podrían llegar al cien por ciento del valor, por lo que los autores consideran que esta visión se acerca a una visión integral de la reforma agraria (Franco y De Los Ríos, 2011).

A inicios del siglo XXI, Álvaro Balcázar presentó una discusión sobre la propuesta del mercado de tierras de esta época al cuestionar los supuestos de las reformas agrarias lideradas por el Estado. La principal conclusión de este texto señala que:

Si el acceso a la propiedad de la tierra ya no es el determinante principal de la capacidad para generar y apropiar riqueza y del cambio social, es necesario reorientar la atención a lo que realmente importa: la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información, y al tipo de instituciones que facilitan el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores,

lo cual requiere condiciones jurídicas y económicas específicas para ese tipo de desarrollos. (Balcázar, 2011, p. 115)

Una visión contraria es presentada por Jacques Chonchol en un texto del 2003 en el que, a partir de la evaluación de los procesos de reforma agraria por vía del mercado en América Latina, entre los que se incluye Colombia, señala que los costos de compra y regularización de la tierra hace imposibles para los campesinos pobres acceder a estas tierras.

De acuerdo con Mondragón, los resultados del Mercado Asistido de Tierras fueron muy pobres por varias razones: en primer lugar, la demanda de tierras es superior a la oferta; en segundo lugar, los altos costos financieros de los créditos que adquieren los beneficiarios, y como tercera razón, las condiciones de reconcentración de la propiedad rural, con los fenómenos del narcotráfico y la expropiación violenta de tierras (Mondragón, 1999).

Por otra parte, para Darío Fajardo, la aplicación de la Ley 160 de 1994 se enfrentó a dos tipos de obstáculos que hacen muy pobres sus resultados: por un lado, aquellos relacionados con la reglamentación de la ley y la adecuación institucional para su cumplimiento, y, por otro, el poder económico y político de los terratenientes (2002). Esto generó que en las negociaciones de tierras los precios fueran determinados por los propietarios de las tierras, aumentando así los precios, además, la disponibilidad de crédito por parte de la Caja Agraria y el Banco Agrario fue muy limitada.

Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz (2010) señalan los malos resultados de la aplicación de esta ley en términos cuantitativos: entre el año 1993 y el 2001 se entregaron 598 332 hectáreas, concentradas en cuatro departamentos. La mitad de estas tierras fueron entregadas en 40 municipios en todo el país. Entre el 2004 y el 2007 las acciones del INCODER se concentraron en la titulación de baldíos: del total de las tierras tituladas por el INCODER en este

periodo, el 53,4 % fueron baldíos asignados a colonos, el 37,9 % corresponden a titulación de baldíos a comunidades afrodescendientes y solo un 5,6 % corresponde a programas de reforma agraria.

Para Manuel Pérez, el modelo del mercado de tierras sufrió una dinamización que favoreció el sector privado, y la entrega de subsidios se concentró en la asignación individual de estas, lo que permitió una mayor inserción al medio rural de los sectores financieros, que con la emergencia de sectores provenientes de las economías ilegales permitió “(...) legalizar activos provenientes de lavado de dólares, generación de áreas para la producción y la ampliación de la producción ganadera extensiva” (Pérez, 2004, p. 82).

Absalón Machado, en el texto *La cuestión agraria en Colombia a fines del Milenio*, entiende la Ley 160 y el mecanismo de reforma agraria orientado por el mercado como “(...) una adecuación de la intervención del estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada” (1998, p. 49). En este texto, además de señalar las características de esta reforma, plantea que se está llevando a cabo un retroceso redistributivo en la medida en que los propietarios de las tierras que se venden en este esquema están recibiendo del Estado el valor comercial de sus predios.

Otro de los elementos sobre la dificultad de este modelo, señalado por Berry (2003), tiene que ver con la estructura clientelar de la política en el país, que determinó que la entrega de los subsidios estuviera mediada por esta lógica. Además, señala cuatro retos fundamentales para esta perspectiva de reforma: la financiación, la voluntad política, la oferta de tierras para venta voluntaria y el porcentaje de municipios que cumplan las condiciones para participar en programas de reforma agraria.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, Gáfaró, Ibáñez y Zurrek (2012) señalan que una realidad del mercado de tierras

tienen que ver con el escaso uso de los mercados de arrendamiento para permitir el uso de la tierra de los campesinos sin acceso a esta, por lo que consideran este elemento como fundamental de una política de tierras, a lo que se suma la posibilidad de hacer asignaciones directas, señalando como recomendación: “Eliminar la figura de asignación directa de tierras por mecanismos de mercado que está vigente en la actualidad. Estos mecanismos no han sido exitosos en los países en que se han implementado. Es preferible fortalecer la asignación directa” (p. 36).

### 3. La situación de la tenencia de la tierra en Colombia hoy

En la actualidad, la concentración de la propiedad rural es el primer elemento para caracterizar la situación de la tenencia de tierra en Colombia. En la Tabla 1 se presentan con el índice de Gini los datos disponibles con respecto a la concentración de la propiedad rural:

Tabla 1. Concentración de la tierra en Colombia medida por el coeficiente GINI 1997, 2002, 2009<sup>3</sup>

Año	Machado	Rincón	Castaño	Ossa	DNP	Offstein	ATLAS
1997	0,88	0,801	0,843	0,863			
2002					0,878	0,854	
2009							0,854

Esta tabla nos señala que la concentración de la propiedad rural, a partir de 1994, se ha profundizado, lo que indica que las intervenciones para frenar la concentración de la propiedad rural en el marco de la Ley 160 de 1994 no han tenido un impacto positivo en esta realidad.

Al fenómeno de la concentración de la propiedad rural se suma en este periodo la apropiación violenta de la tierra. Entre 1991 y 2013

3 Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Autor. (pp. 71).

el despojo violento de la tierra en Colombia se sitúa entre los 6,8 y 10 millones de hectáreas (Oficina internacional de Derechos Humanos, 2013).

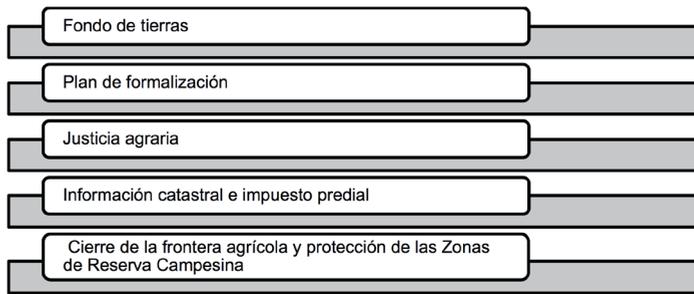
Y como elemento adicional se deben señalar los conflictos alrededor de los usos de la tierra y, en especial, del aumento de los pastos en el país. De acuerdo con el IGAC-IC:

La superficie en Colombia con cobertura predominante de pastos, asciende a 41.669.776 ha que corresponden al 36,7% de la superficie del territorio nacional; de este porcentaje el 10.7% está representado por pastos naturales pertenecientes a la vegetación de sabanas y, el restante 26.0%, por coberturas de pastos con mayor o menor manejo cultural y cuyo aprovechamiento principal es el pastoreo de ganado en una extensión de 29.403.648 ha; en estas tierras se concentra la mayor actividad ganadera del país. Es de resaltar la alta participación de la cobertura que representa la asociación de pastos con rastrojos, matorrales y relictos de bosques, la cual alcanzó una extensión de 13.767.786 ha que, al compararla con el estudio realizado en el (IGAC-ICA) en el año 1987 representa un incremento de más del 50% del área reportada en esa época (8.514.185 ha). Esto es significativo y probablemente inducido por las condiciones de orden público que han venido rigiendo en nuestro país, las cuales han propiciado, en muchas regiones, el abandono de actividades agropecuarias y el desplazamiento forzado de la población y, por ende, el cambio en la cobertura y uso de las tierras. (IGAC, ICA, 2002, p. 72)

Este elemento es fundamental en la medida en que muestra el conflicto aún vigente por la tenencia de la tierra, en contravía de los argumentos del neoliberalismo sobre la superación de los problemas por la tenencia de la tierra, teniendo en cuenta además el conflicto armado y la relación directa de la tenencia de la tierra con los poderes de elites locales.

#### **4. Los elementos fundamentales de la reforma rural integral**

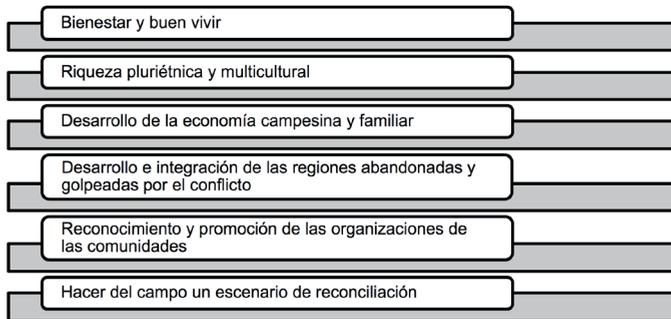
El acuerdo alcanzado en La Habana con respecto al tema de Reforma Rural Integral y las variaciones introducidas en el acuerdo final tiene cinco componentes.



Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa de Conversaciones (2016).

Estos elementos se desarrollan a partir de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial que tienen como objetivo “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (Mesa de conversaciones, 2016, p. 17), y tienen las siguientes características:

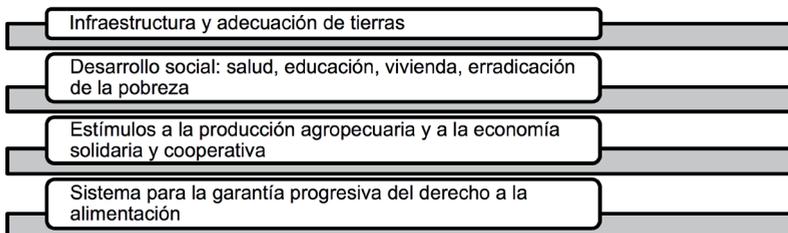
Figura 2. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET



Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa de Conversaciones (2016).

El siguiente elemento, que es necesario desarrollar, es el tema de los Planes de la Reforma Agraria Integral que contemplan como objetivos aportar a la “superación de la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural”, y la “integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (Mesa de conversaciones, 2016, p. 19). Estos planes se pueden agrupar dentro de la siguiente lista:

Figura 3. Planes nacionales para la Reforma Rural Integral



Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa de Conversaciones (2016).

En síntesis, el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera diseñó un complejo entramado de acciones estatales para la superación de las principales problemáticas de la cuestión agraria en el país. Se trata de un sistema nacional de planes, programas y proyectos orientados a la reestructuración del modelo de tenencia y uso de la tierra, el cual ha estado en el centro del conflicto social, político y armado de la vida republicana de Colombia.

Con respecto a la última versión de los acuerdos, los cambios introducidos son:

- Especificación de la necesidad de medidas que garanticen la igualdad de participación de mujeres y hombres en la transformación estructural del campo que se propone en este punto del acuerdo.
- Principio de desarrollo integral del campo: búsqueda del balance entre las diversas formas productivas del campo, con una atención especial a la economía campesina, familiar y comunitaria.
- Inclusión de las víctimas dentro de las poblaciones sujeto de priorización de las acciones.
- Inclusión expresa de la protección del Derecho Constitucional de la propiedad privada como algo que no se puede afectar por lo incluido dentro del acuerdo.
- Extensión del plazo para la entrega de los 3 millones de hectáreas a 12 años. Se mantiene el plazo de 10 años para la forma-

lización de 7 millones de hectáreas y para el desarrollo de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

- Con respecto a los procesos de expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social y la expropiación administrativa por inexplotación, se llevarán a cabo de acuerdo con lo establecido en la Constitución y las leyes vigentes, en especial Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013.
- Expedición de una Ley que promueva otras formas de acceso a tierras del Estado para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa.
- Selección de los beneficiarios del Plan de Adjudicación Gratuita y el Subsidio Integral por la autoridad administrativa competente a partir de un Registro Único de posibles beneficiarios.
- Conformación de un grupo de expertos para proponer reformas normativas y de política pública en un periodo de tres meses para ser discutido con los actores interesados con respecto a propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, garantizar la función ecológica y social de la propiedad, facilitar el acceso a la tierra a trabajadores sin tierra o con ineficiente cantidad de esta, promover el uso productivo de la tierra.
- Creación de una instancia de alto nivel para la generación de lineamientos con respecto a la planeación indicativa del uso de la tierra con el fin de armonizar las políticas sectoriales. Esta instancia no eliminará potestades de las autoridades locales con respecto a la planeación del territorio.
- La determinación del valor del avalúo catastral se realizará de acuerdo con las leyes vigentes.

- El proceso de constitución de Zonas de Reserva Campesina debe realizarse de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2777 de 1996.
- Creación de mecanismos que garanticen la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, con el fin de impulsar la asociatividad solidaria y vigorizar la democracia local.
- Las autoridades competentes se encargarán de la elaboración y puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Se amplía el periodo de 10 a 15 años para cumplir con la meta de reducción de la pobreza en un 50% a partir de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, pero el Plan Marco debe concentrar sus esfuerzos en alcanzar la mayor cantidad de logros en los primeros 5 años.
- En la asistencia técnica no se podrá imponer un tipo particular de semilla.
- Establecimiento de la asociatividad entre actores productivos de diferente tamaño para garantizar la producción a escala (Mesa de Conversaciones, 2016b).

## **5. ¿Cómo el Acuerdo de La Habana responde a las necesidades de la transformación de la distribución de la tierra en Colombia?**

Como se pudo observar en el acápite tres de este documento, el problema de la tierra en Colombia continúa siendo crítico: los índices de concentración de la propiedad no se transforman; el proceso de restitución de tierras no da resultados claros y se mantiene frenado por la persistente existencia de distintos tipos de violencia, que aún hacen presencia en muchas regiones del país, y la expansión de un modelo ex-

tractivista agro-minero determina la continuidad del expolio de la tierra y la expansión de los intereses de capitales transnacionales.

En esta lógica, el acuerdo alcanzado en La Habana se entiende en este trabajo como una respuesta inicial que abre la puerta a un proceso constituyente, pero solo en la medida en que se entienda la implementación como un campo en disputa el cual, desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, son sistemas de relaciones que compiten, representado conflictos entre diversos grupos y sus posiciones (Bourdieu, 2002).

A continuación hablaremos de los aspectos que abren la configuración de este campo en disputa desde los acuerdos para la apertura de un proyecto constituyente.

Como primera medida, la creación del fondo de tierras implica que el gobierno colombiano debe realizar un proceso realista de consolidación de un sistema de información catastral como una herramienta para la transformación del modelo productivo en el país, en tanto su inexistencia ha sido una de las herramientas fundamentales para el despojo de tierras. Esto implica que, desde la perspectiva de los movimientos sociales y los sectores progresistas, la implementación debe generar capacidades técnicas que permitan la construcción de información propia que dispute lo realizado por el gobierno, pues esta puede generar realidades particulares que nieguen el problema de concentración de la propiedad rural.

Un segundo elemento, el cual permite dar cuenta de la configuración de un campo en disputa para la implementación, se centra en el papel que la planeación tiene hoy en la construcción de acciones obligatorias para los gobiernos locales. Esta perspectiva es fundamental, sobre todo después de los cambios realizados en el acuerdo, porque la responsabilidad de gestión de las acciones se ubica en los gobiernos locales, lo que permite que las acciones de organizaciones sociales y políticas tenga un anclaje territorial (Svampa, 2006), con el fin de facilitar una disputa más clara para lograr la configuración de un andamiaje

institucional cercano a las visiones de los movimientos sociales y los sectores subalternos.

El tercer elemento que es necesario señalar tiene que ver con el camino recorrido por las organizaciones sociales y políticas para la constitución del escenario de paz que hoy vive el país. La reivindicación de una paz estable y duradera se ha mantenido en el escenario político del país luego de la finalización de los diálogos del Caguán, detenidos como resultado de la acción de organizaciones políticas y sociales de base que se negaron a asumir la perspectiva dominante del gobierno Uribe de una posible victoria militar sobre las guerrillas. En este tránsito, las organizaciones lograron consolidar una visión que se encuentra hoy en lo alcanzado en todos los puntos del acuerdo de La Habana, pues se entiende que la paz son transformaciones sociales, políticas y económicas; pero también es claro que la forma que esto tome dependerá de la construcción de una relación de fuerzas favorables a estos cambios, lo que en el caso colombiano también tiene que ver con la generación de estrategias que respondan a la violencia paramilitar y criminal sistemática, que hoy se despliega contra los movimientos sociales y sus principales liderazgos regionales y nacionales.

La forma comunidad es hoy una característica importante de las organizaciones campesinas en Colombia. Un ejemplo importante es la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, organización que surgió en el año 2010 como resultado del proceso de articulación de diversas organizaciones que fueron perseguidas de forma sistemática por parte de los gobiernos Uribe (ILSA, 2012), pero que crean un proceso nacional que parte del reconocimiento de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como una alternativa real para la construcción de un ordenamiento territorial alternativo, y para alcanzarla se proponen una serie de acciones, como la declaración ZRC de hecho, que dibuja el carácter constituyente que las organizaciones campesinas

emprenden hoy en la consolidación de una visión propia con respecto al mundo.

## Conclusiones

A lo largo del artículo se recorrió un camino de caracterización histórica de la estructura de tenencia y uso de la tierra en el país, a la luz de los ajustes institucionales diseñados e implementados por el Estado. En consecuencia, es posible afirmar que el desarrollo histórico de este modelo ha privilegiado la alta concentración de la tenencia de la tierra en un privilegiado grupo social, generando profundas desigualdades, perpetuadas por dinámicas de expoliación violenta.

Adicionalmente, de los principales desarrollos del artículo, se concluye que el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y, de manera particular, su primer punto sobre desarrollo rural entre la antigua insurgencia de las FARC-EP y el Estado colombiano constituye una ventana de oportunidades altamente significativas para la puesta en marcha de un proceso constituyente en Colombia que tenga como piedra angular en sus disputas la democratización del acceso, tenencia y uso de la tierra en el país.

La potencia constituyente contenida en el Acuerdo señalado se deriva del conjunto de medidas específicamente convenidas entre las partes e identificadas en el corpus del trabajo. Para que tal potencia se logre desatar, los actores sociales y los sujetos colectivos históricamente excluidos del sistema de agrario colombiano deberán comprender el proceso de implementación de lo acordado como un campo en disputa que permita superar el restringido marco constitucional y legal vigente, revisado en este artículo en detalle.

## Bibliografía.

- Albán, A. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 327-356.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M. L., y Vega, M. (2001). *Colombia: análisis y lecciones de su experiencia de reforma agraria*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4(6), 24-70.
- Borras, J. (2004). La reforma agraria asistida por el mercado: el caso de Brasil, África del Sur y de Colombia y sus implicaciones para Filipinas, En: Salgado, W. & Houtard, F. (Comp.) *Globalización, Agricultura y Pobreza*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Díaz-Callejas, A. (2006) *La reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil: nuestra Costa Caribe y el problema Agrario*. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Estrada, J. H. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia, En *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*, Ceceña, A. E. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Errejón, I., y Canelas, M. (2012). Las autonomías en Bolivia y su horizonte: un análisis político. En *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*. La Paz: Diseños digitales.
- Fajardo, D. (2002). *Para lograr la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2001). *La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia*, Recuperado de: <http://conectarural.org/sitio/reconociendo/pdf/13-Tierra-PoderPolitico.pdf>
- Franco, A. M., y De Los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119.
- Gáfaró, M., Ibáñez, A. M., y Zurrek, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Documentos CEDE*, 38, octubre de 2012, 1-75.

- García, A. (2001). La estructura de los movimientos sociales en Bolivia. En: OSAL.
- Ibáñez, A. M., y Muñoz, J. C. (2010). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia ¿Qué pasó en Colombia entre 2000 y 2009?* Recuperado: [http://jcmunozmora.webuda.com/papers/lbanez-munoz\\_2010.pdf](http://jcmunozmora.webuda.com/papers/lbanez-munoz_2010.pdf)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Corporación Colombiana de Investigación
- Agropecuaria (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá: Autor.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. En *Análisis político*, 58(19), 132-156.
- Machado, A. (1998). *Cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Machado, A. (2009). *La reforma rural. Una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa de conversaciones (2014). *Borrador conjunto. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. Recuperado de: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol\\_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf)
- Mesa de conversaciones (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Mesa de conversaciones (2016 b). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Mondragón, H. (1999). Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras, En Machado, A., Suárez, R (1999). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: CEGA.

- Oficina internacional de Derechos Humanos (2013). *Tierra en Colombia: entre despojo y negocio*. Recuperado de: <http://www.cronicon.net/paginas/edicante/Ediciones84/Nota10.pdf>
- Pérez, E. (1998). Una visión del desarrollo rural en Colombia. *Cuadernos de desarrollo rural*, 41, 7-20.
- Pérez, M. E. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 51, 61-90.
- Svampa, M. (2007). Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. Recuperado de: <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/viewFile/SHn19-20a06/1722>
- Tobón, G. (1990). La reforma agraria y la apertura democrática en Colombia. *Ensayos de Economía*, 1(1), 115-149.
- Valencia, M. (2011). ¿Vecinos tan diferentes? Guayaquil y Travesías. Dos entregas de Tierras en el municipio de Córdoba Quindío. (Tesis de Maestría en Desarrollo Rural) Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Valencia, M. (2014b, noviembre). *Las políticas de redistribución de tierras en Colombia: una mirada que nutra el posconflicto*. Ponencia presentada en el Encuentro Académico Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.