

Las derrotas del campesinado y la guerra*

Fotografía: Ana Lucía Ducuara.



En *El Capital*, afirmó Marx que la acumulación originaria es anterior a la acumulación capitalista, su punto de partida. La historia de Colombia es la de una acumulación originaria permanente. La peculiar geografía del país ha dado lugar a una colonización y ampliación continuas de la frontera agraria y a un despojo –también continuo– del colono.

El colono no ha sido considerado sujeto de la identidad nacional. Ha sido expulsado, despojado y nuevamente expulsado. Diversas fracciones del bloque social dominante –incluyendo los narcotraficantes– han llegado históricamente después del colono a los márgenes del territorio colombiano. Su interés ha sido la articulación con el comercio mundial a partir de productos primarios. El despojo del campesino ha

sido la condición para la obtención de mano de obra barata. Hacer de un factor abundante (la tierra), un factor artificialmente escaso ha generado el excedente de población que funciona como garantía de una baja remuneración al trabajo.

En los años 1960, la Alianza para el Progreso no logró convertir a Colombia en la ‘vitrina’ de la reforma agraria. En 1972, el Acuerdo de Chicoral fue un triunfo de los sectores más conservadores del bloque en el poder. J. Emilio Valderrama se lamentaba porque “un grupo de amigos, la mayoría de ellos propietarios de tierras” se había reunido en Chicoral para “buscar una mejor manera de venderle al Estado sus propiedades”*. Apolinar Díaz Callejas denunciaba que el director del Incora había notificado a la Asociación Nacional de Usuarios

Campeños “que nada tenía que opinar sobre la marcha del Incora en materia administrativa”**. El campesinado fue puesto al margen, en forma explícita, de la política que más directamente le afectaba. El reemplazo de la reforma agraria por la política de desarrollo rural integrado benefició a una minoría de familias campesinas con tierras próximas a los mercados y no afectó la estructura de la propiedad ni mejoró las condiciones sociales del campesinado.

A las tierras de los colonos, muchos de ellos expulsados por los narcotraficantes, llegaron estos últimos para promover la siembra de cultivos ilícitos. Allí entraron en conflicto con la guerrilla de las FARC, largamente asentada en buena parte de los territorios a los que habían llegado sucesivas oleadas de colonización. Finalmente, la extensión de los cultivos proscritos le permitió a la guerrilla convertirse en guardiana de la ilegalidad y acrecentar notoriamente los recursos, con los que pudo dar un salto inédito hacia el escalamiento de la guerra, en la segunda mitad de los años 1990.

Pero el narcotráfico no ha sido el único responsable de la expulsión de población. La Apertura Económica a comienzos de los años 1990 y la liberalización del mercado internacional del café provocaron una grave crisis. La revaluación aumentó el costo relativo de la mano de obra con respecto a los insumos y el capital y configuró un escenario apropiado para la agricultura de plantación en la década de 1990, que ocupa mano de obra mal remunerada.

El bombardeo de las llamadas “repúblicas independientes” fue una *coyuntura crítica* en la que convergieron dos secuencias: la adscripción del bloque en el poder a la esfera de poder estadounidense en el ámbito de la Guerra Fría y las sucesivas derrotas del campesinado que, en el contexto de un estilo de desarrollo mediocre y tendiente a la desigualdad, consolidaron una economía política de permanente expulsión de población. Esa dinámica ha favorecido la expansión y continuidad de los competidores armados del Estado.

La misma secuencia que dio lugar al momento formativo de 1964, con el que se inicia la trayectoria de la guerra civil (el sesgo anticampesino y la tendencia del estilo de desarrollo a expulsar población), generó una

dinámica de retroalimentación positiva que conspiró contra la temprana terminación de la guerra. Sin embargo, al comenzar la década de 1970 la opción política de la reforma agraria estaba todavía abierta.

Al desechar esa opción, el Acuerdo de Chicoral operó como un momento de reforzamiento de la trayectoria. A partir de ese momento, no solo se hizo mucho más difícil poner fin a la guerra civil, sino también retroalimentar positivamente el nuevo impulso a la expulsión del campesinado y el desarrollo gradual de nuevas oportunidades socio-espaciales y demográficas para los competidores armados del Estado. Así se desencadenó un momento posterior de reforzamiento que, en la década de 1980, se concretó con el encuentro entre las dinámicas del narcotráfico (incluidos los cultivos proscritos) y la guerra. La debilidad de los actores sociales necesarios para dotar de viabilidad a las reformas que se intentaron a fines de los años 1960 fue el mayor activo de los sectores representados en Chicoral.

Ni el narcotráfico ni los cultivos ilícitos son un evento exógeno. Son producto de un estilo de desarrollo que construyó las condiciones sociales y económicas de las ventajas competitivas para la agroindustria de la droga. Esta expresa el viejo rasgo colombiano de buscar la inserción internacional vía comercialización de productos primarios. Las élites emergentes vinculadas a esa opción mantienen activa una configuración contrainsurgente para la defensa acérrima de la propiedad. La centralidad en esa configuración corresponde a una abigarrada mezcla de terratenientes, políticos y empresarios que se oponen intensamente tanto a la redistribución como al fortalecimiento del Estado. No se trata simplemente de los enemigos agazapados de la paz, sino de los enemigos de la nación como espacio de igualdad política, del Estado fuerte y de la justicia distributiva.

Mauricio Uribe López

Profesor

Cider - Universidad de los Andes

Nota: el texto es responsabilidad exclusiva del autor y sus opiniones no comprometen a la Universidad de los Andes.

* “Severas críticas a Acuerdo de Chicoral hace Valderrama”. *El Tiempo*, 19 de enero de 1972.

** “El desmonte del Incora”. *El Espectador*, 23 de junio de 1973.

Viene de pág. 237 >



Lo cierto fue que en las regiones dedicadas al narcotráfico o donde compraron tierras los narcotraficantes **la creación de grupos armados fue el patrón que repitieron una y otra vez, en contra de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes**, bajo el argumento de que se trataba de “auxiliadores de la guerrilla”, pero también por considerarlos obstáculo para sus planes.

mayor apertura de la economía. Pero también está presente la Asamblea Constituyente, que da origen a la Constitución de 1991 y el derrumbe de la llamada Cortina de Hierro.

En ese contexto se inicia la disputa por el control del territorio entre los grupos armados y el Estado, quedando relegada a segundo plano la lucha directa del campesinado por la tierra. Los intentos gubernamentales de adelantar la reforma agraria dieron su último y corto respiro con la expedición de la Ley 30 de 1988, después de la discusión adelantada por organizaciones campesinas en el marco de los acuerdos de paz propuestos por el gobierno de Betancur³. Esta ley se sancionó después de que el gobierno Betancur creara el PNR y se facilitara la compra de tierras para zonas de conflicto mediante la Ley 35 de 1982 (Ley de Amnistía).

Pero las organizaciones campesinas, ya afectadas gravemente por la crisis de la ANUC y el impacto del conflicto armado sobre sus dirigentes, hicieron un intento de reunificación en 1987 y crearon la ANUC-Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR) (ANUC, 1987). Sin embargo, la crisis en la organización continuó y en los años 1990 sería más fuerte el impacto que causaron los grupos armados sobre ese capital social que buscaba reconfigurarse y adaptarse al contexto. Junto con este intento de la ANUC para superar la crisis en el movimiento campesino se había iniciado una especie de contrarreforma agraria con la compra de tierras por narcotraficantes y luego en los años 1990, con el despojo abierto de tierras y la

acumulación de predios en manos de grupos armados en conflicto, como parte de sus proyectos de control del territorio y de las poblaciones.

Con el declive del movimiento campesino y la contrarreforma agraria se va configurando en los años 1990 un proceso de despojo de tierras y desplazamiento forzado causado especialmente por la acción del paramilitarismo, como se anota en el capítulo 9. La relación del conflicto armado interno con el problema de tierras se hace clara cuando el despojo y abandono de tierras evidencia que esta se ha convertido en un instrumento del control territorial para los grupos armados ilegales (capítulo 6), que por tanto no defienden al campesinado, sino que lo convierten en una víctima. Con suma rapidez la tierra también es motivo de muchas disputas entre diferentes actores, en lo cual se destaca la codicia por acumular dicho recurso.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron; Johson, Simon; Robinson, James A.; Jared, Pierre. 2004. Revisiting the determinants of democracy. Massachusetts: Department of Economics, Institute of Technology.
- Acemoglu, Daron; Robinson, James. 2006. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press.
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). 1987. De pie, con ganas de echar palante. Ponencias y conclusiones del Congreso de Unidad y Reconstrucción de la ANUC. Bogotá.

³ En efecto, Betancur creó una subcomisión del diálogo en 1984 en la que operó una subcomisión agraria, que originó un proyecto de ley de reforma agraria que sirvió después de base para la propuesta que presentó el gobierno de Virgilio Barco, el cual fructificó con la expedición de la Ley 30 de 1988 sobre reforma agraria. Si bien el proyecto gubernamental presentó algunos puntos discordantes con los de esta última subcomisión, conservó lo esencial de los acuerdos.

- Balcázar, Álvaro; López Nelson; Orozco Martha Lucía; Vega Margarita. 2001. *Colombia, alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Cepal, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Berry, Albert. 2002. ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*. 4 (6) primer semestre.
- Camacho Guizado, Álvaro; López Restrepo, Andrés; Thoumi, Francisco. 1999. *Las drogas: una guerra fallida. Visiones críticas*. Bogotá: Iepri, Tercer Mundo Editores.
- Castro Caicedo, Germán. 1996. *En secreto*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). 2004. Puerto Boyacá una experiencia piloto de paramilitarismo. En: *Deuda con la humanidad. Paramilitarismo de Estado en Colombia 1988-2003*. Bogotá: Noche y niebla.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2009. *La masacre del Salado. Esa guerra no era nuestra*. Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (MH). Editorial Taurus. Semana.
- Cubides, Fernando. 1997. Los paramilitares y su estrategia. CEDE. Facultad de Economía. Documento de trabajo (8).
- Díaz Callejas, Apolinar. 2002. *Colombia y la reforma agraria. Sus documentos fundamentales*. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Escobar Sierra, Hugo. 1972. *Las invasiones en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo
- Gaitán, Fernando. 2006. El crimen organizado en Colombia. En: Martínez, Astrid (compiladora). 2006. *Violencia y Crimen*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González, Fernán, Ingrid Bolívar, Teófilo Vásquez. 2002. *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Gutiérrez, Francisco; Barón, Mauricio. 2005. Re-stating the State: paramilitary territorial control and political order in Colombia (1978-2004). *Crisis States Research Centre, working papers* (66). Londres: London School of Economics and Political Science (LSE).
- Kalmanovitz, Salomón. 2010. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Taurus, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Kalyvas, Stathis. 2006. *The logic of violence in civil wars*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Londoño Botero, Rocío. 2011. *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*. Universidad Nacional de Colombia, Colección General Biblioteca Abierta. Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lorente Sánchez-Bravo, Luis; Salazar, Armando; Gallo, Ángela. 1985. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. Bogotá: Ministerio de Agricultura, CEGA.
- Machado, Absalón. 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Machado, Absalón. 2001. De la reforma agraria a la reforma rural. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001*. Incora, Bogotá.
- Martínez, Glenda. 2004. *Salvatore Mancuso. Su vida*. Bogotá: Editorial Norma.
- Moore, Barrington. 1966. *Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Molano, Alfredo. 1987. *Selva adentro. Historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá: El Áncora Editores.
- North, Douglass; Summerhill, William; Berry R., Weingast. 2002. Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica. *Revista Instituciones y Desarrollo* K 1 (2 y 13).
- Olson, Mancur. 2000. *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist Dictatorships*. Basic Book.
- Pecaut, Daniel. 2001. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Editorial Espasa.
- Pecaut, Daniel. 2003. *Violencia y política en Colombia*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Valle. Editorial Hombre Nuevo.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). 1994. *Publicación del Plan Nacional de Rehabilitación y el Proyecto COL 91/008/PNUD*. Bogotá: agosto.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD.
- Ramos, Manuel. 2001. Reforma agraria: un repaso a la historia. En: Colombia, tierra y paz. Experiencias para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001. Bogotá: Incora, diciembre.
- Revista Ideología y Sociedad. 1972. Bogotá.
- Rojas, Manuel Enrique. 2001. Evaluación de las leyes 30/88 y 160/94 y diseño de indicadores para medición de la ejecución de la reforma agraria en Colombia. Presentado a la Dirección de Evaluación y Gestión de Resultados. Bogotá: DNP, julio.
- Reyes, Alejandro. 1995. La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia. Documento de trabajo. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Rubio, Mauricio. 1995. Crimen y crecimiento en Colombia. *Coyuntura Económica XXV (1)* Bogotá: Fedesarrollo, marzo.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press.
- Suárez, Ruth. 1999. De una política de reforma agraria hacia una política de reforma rural. En: Absalón Machado y Ruth Suárez (coordinadores). *El mercado de tierras en Colombia ¿una alternativa viable?* Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores.
- Thoumi, Francisco. 1994. Economía, política y narcotráfico. Bogotá: Editorial Tercer Mundo.
- Thoumi, Francisco. 2002. *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Tilly, Charles. 2000. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge MA: Ed. Blackwell.
- Vargas, Ricardo. 1996. Lineamientos de una propuesta para la fase IV del Fondo DRI 1997-2000. En: 20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas. Bogotá: MADR, Fondo DRI
- Vásquez, Teófilo. 2011. Recursos, política, territorios y conflicto armado. En: Teófilo Vásquez, Andrés R. Vargas y Jorge A. Restrepo (editores). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana,
- Villarraga, Álvaro; Plazas, Nelson. 1995. *Para reconstruir los sueños*. Bogotá: Fondo Editorial para la Paz.
- Zamosc, León. 1990. El campesinado y las perspectivas para la democracia rural. En: Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80. Francisco Leal Buitrago, León Zamosc (editores). Bogotá: Tercer Mundo Editores, Iepri, Universidad Nacional.

Bibliografía de consulta

- Bernal, Fernando. 2004. *Crisis algodonera y violencia en el departamento del Cesar*. Bogotá: Cuadernos PNUD, MPS.
- Buchelli, Marietta. 2006. *Curas, campesinos y laicos como gerentes del desarrollo. La construcción de un modelo de desarrollo emergente en Colombia*. San Gil: Editorial, Edisocial.
- Bushnell, David. 2007. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial. Planeta.
- Cívico, Aldo. 2009. *Las guerras de doblecero*. Bogotá: Editorial Intermedio Editores.
- Jaramillo, Jaime. 1996. *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Machado, Absalón. 2009. *La reforma rural, una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Bogotá: CID.
- Palacios, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Silva, Renán. 2006. *Sociedades campesinas, transición social y cambio cultural en Colombia*. Bogotá: Editorial La Carreta Histórica: 130, 145.
- Schmitt, Carl. 2007. *The Concept of the Political*. Chicago: Editorial University of Chicago Press.



Violencia y persistencia

del orden social rural

*Agradecimientos
a los consultores*

Benhur Cerón

Fabián Restrepo

Johana Moná

José Jairo González

Luis Alfonso Agudelo

Omar Gutiérrez

Paola Posada

Ricardo Vargas

*Somos hijos de tigre
nacimos pintados
con el odio y la guerra
en la piel tatuados.*

*Fuego y motosierra
me sacude el recuerdo
funeral en la tierra,
enterraron lo bello.*

*[...] Es la ley del más fuerte
y el que no que reviente
lo sagrado murió
el sufragio enviérmelo.*

*[...] Se escucha el rugido,
desafiante del bravo
con sus ojos de fuego,
atacando a su hermano.*

Aterciopelados
Hijos de tigre
2008

8

Capítulo

E

n este capítulo se afirma que durante el periodo que vio nacer un nuevo ciclo de violencia a partir de los años 1960, el orden social rural no se transformó, especialmente en lo que atañe al control y dominio político de la población y del territorio. Se constatan cambios en los sistemas productivos y en la inversión, pero la estructura de tenencia de la tierra, la estructura social jerárquica y la hegemonía de poderes políticos tradicionales poco o nada cambiaron.

Violencia más congelamiento del orden social rural dio como resultado reciente la extrema victimización de los grupos sociales en mayor situación de vulnerabilidad: campesinos, mujeres, indígenas y afrocolombianos.

Ese desenlace se comprende a la luz de una serie de factores: políticas públicas que no tuvieron la intención de afectar la estructura de la tenencia de la tierra (capítulo 7); desconocimiento del campesinado como actor político; nueva función de la violencia centrada en el control del territorio y la población; aumento del desplazamiento forzado y del despojo de tierras (capítulo 9); intervención de los grupos armados ilegales en la política y persistencia de las élites políticas tradicionales en el panorama electoral.

A. Desconocimiento político del campesinado

El desconocimiento político del campesinado, llamado por algunos autores despolitización¹ es una herencia histórica de la vida republicana y sus tensiones sociales, en el marco del modelo liberal de Estado construido durante el siglo XIX (Jaramillo, 1996: 283).

Desde sus comienzos, el Estado en Colombia no buscó alterar la organización de la vida política ni el orden social heredado de la Colonia,

Fotografía: Emiro Marín Carvajal.



¹ Más que entender este concepto en el sentido de despartidarizar lo político o de eliminar temas como si no fueran objeto de la política, la despolitización en este Informe se comprende como ausencia de reconocimiento político del otro como actor social, orientado a negarle o desconocer su estatus político Thorup (2006:56), a excluirlo de la vida política y relegarlo a la inercia apolítica.

especialmente frente al lugar ocupado por los grupos sociales con más vulnerabilidad. La justificación ideológica de tal orden se sustentaba en la pretendida incapacidad de esos grupos para tener representación propia y, por ende, en la necesidad de tratarlos como menores de edad; siguiendo el argumento de Schmitt (2007: 52): el protector decide quién es el enemigo en virtud de la relación constante de protección y obediencia. Ello porque “ningún tipo de orden, ni legalidad o legitimidad pueden existir sin protección y obediencia”.

Este fue un modelo de sociedad que se adaptó al orden social rural jerárquico existente, en el que la gran propiedad ocupaba un lugar de predominio social y político, y que contaba con instituciones que aseguraban el desconocimiento político, primero de los indígenas, y más tarde de los campesinos y los afrocolombianos.

Desconocer la condición política de un grupo social es, en sí mismo, un acto de enormes repercusiones políticas. Es un acto de exclusión que niega al grupo señalado su posibilidad de convertirse en comunidad política, de luchar contra la opresión, de identificar y controvertir a sus propios adversarios políticos y de tener interlocución directa con el Estado (Schmitt, 2007: 26).

Desde entonces, y hasta la época actual, campesinos, indígenas y afrocolombianos han tenido que enfrentar duras barreras a su proceso de reconocimiento como actores políticos, o a lo que puede llamarse su politización². Ello les ha dificultado participar en la vida pública e incidir en las decisiones que los afectan, pues no pocas veces han sido rechazados mediante la coerción, la difamación o la descalificación, y no solo por funcionarios de instituciones estatales, sino durante las épocas recientes de violencia, por paramilitares y guerrillas.

Pese a todo, ese fenómeno no ha significado en modo alguno que estos grupos hayan desaparecido del panorama nacional. Sus luchas y esfuerzo organizativos se han mantenido y han persistido en su empeño por expresar sus anhelos y reivindicaciones ante el resto de la sociedad colombiana. Los pobladores rurales son protagonistas y siguen reclamando su integración a la sociedad y el reconocimiento de sus derechos.

B. Violencia contra la población rural: lucha por el territorio

Los actores del conflicto aumentaron la vulnerabilidad económica, social y política de los pobladores rurales por medio de los actos de violencia, unas veces bajo el argumento de su supuesto apoyo a algún grupo rival y otras por la necesidad de ejercer el dominio territorial. El hecho



Fotografía: cortesía Acción Social.

² Politización en el sentido de poder competir, retar los poderes, las instituciones y las ideas, y de entender la política como conflicto y renovación y no como técnica y estancamiento.

cierto es que las principales víctimas de la escalada de violencia de las últimas décadas fueron los pobladores rurales y no los combatientes.

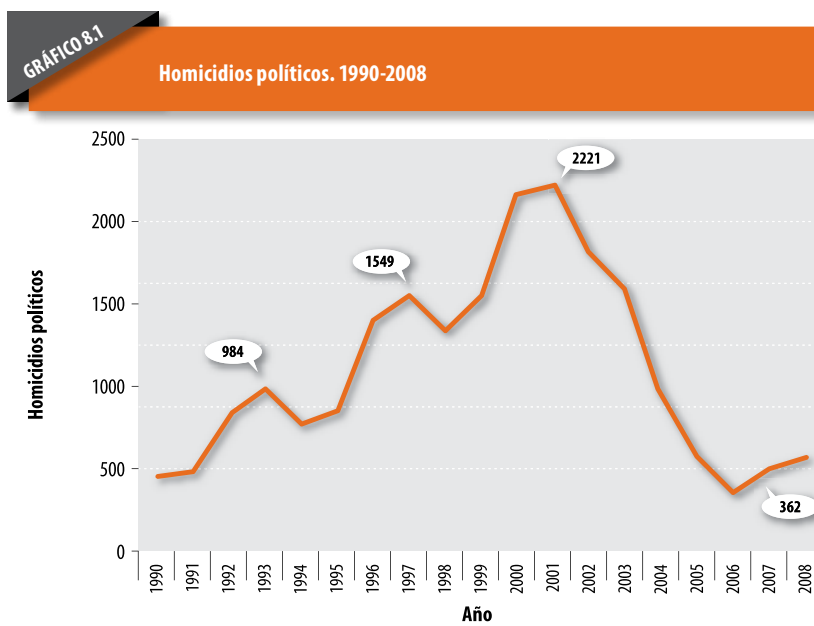
Esa nueva intencionalidad de la violencia tuvo por lo menos dos formas fundamentales de expresión: (a) la violencia homicida y otras agresiones de carácter selectivo ejercidas básicamente contra líderes rurales y (b) las masacres asociadas a un ejercicio de violencia masiva e indiscriminada.

1. Violencia homicida y otras formas de agresión contra líderes rurales

La violencia ejercida en el mundo rural contra la población adquirió diversos matices en manos de muchos actores. No solo se victimizó al campesinado raso, sino que también se actuó contra sus líderes, las organizaciones sociales, los sindicalistas, maestros y otros sujetos inmersos en la vida rural. Esta violencia fue causada por los grupos armados ilegales, pero también por algunos miembros de la Fuerza Pública, se concentró en las áreas rurales, se presentó en todas las regiones del país con grados de intensidad diferentes y el mayor número de víctimas se dio en el mundo rural en relación con el urbano.

1.1 Sobre las víctimas

Los homicidios políticos³ crecieron de manera constante hasta alcanzar su máximo pico de 2.221 en 2001 (gráfico 8.1). El crecimiento coincide con el periodo en que el paramilitarismo



Fuente: cálculos del INDH 2011, a partir del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Cinep.

³ El marco conceptual del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep (2008) define *violencia política* como aquella ejercida como medio de lucha político-social, ya sea con el fin de mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado o de sociedad, o también con el fin de destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad, política, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, esté o no organizado. Y el homicidio político como la privación de la vida de una persona por particulares o autores no identificados en forma deliberada y con la intención de castigar o impedir sus actividades, posiciones ideológicas o su pertenencia a determinadas organizaciones.

cubrió buena parte del país en la intensificación del conflicto y desarrolló su estrategia de control territorial por medio de las masacres y el desplazamiento forzado.

El cuadro 8.1 ilustra la magnitud de la violencia homicida en contra de los líderes campesinos en la década reciente, cuando arreció el despojo de tierras.

En el horizonte de los últimos treinta años, el periodo 1997-2002 concentra más de la mitad del total de víctimas de violencia registrada por la Diócesis de Quibdó, en contra de las comunidades afro, los pueblos indígenas y la población de mestizos de la región del Chocó (cuadro 8.2). Ellos han tenido que sufrir el asesinato de sus miembros, en especial de aquellos pertenecientes a los consejos comunitarios y a los cabildos indígenas y el despojo de las tierras de propiedad colectiva amparadas por la ley.

En buena medida, esta violencia ha estado relacionada con las disputas entre narcotraficantes y grupos armados ilegales por el control de la Costa Pacífica para el comercio de drogas de uso ilícito, la explotación de bosques maderables (Diócesis de Quibdó, 2008: 108) y la captura de ganancias de la minería legal e ilegal. La incursión de nuevos empresarios en el cultivo de la palma de aceite también ha sido señalada como fuente de conflictos y de formas de violencia contra la población rural.

La posesión de territorios apetecidos por los diferentes grupos armados al margen de la ley, debido a su ubicación o su riqueza mineral, ha hecho más vulnerados a los indígenas en



Desconocer la condición política de un grupo social es, en sí mismo, un acto de enormes repercusiones políticas. Es un acto de exclusión que **niega al grupo señalado su posibilidad de convertirse en comunidad política**, de luchar contra la opresión, de identificar y controvertir a sus propios adversarios políticos y de tener interlocución directa con el Estado.

CUADRO 8.1

Líderes campesinos asesinados. 2002 a 2008 y 2010

Región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010*	Total
Antioquia	6						1	1	8
Arauca	1	1	2		1	3		1	9
Santander	3					1		1	5
Huila	2	1	1						4
Cesar	1	1							2
Atlántico		3		2					5
Chocó		1	1		1				3
Putumayo			1	1			1		3
Sucre						2			2
Bolívar						1		1	2
Cundinamarca	1								1
Cauca		1						2	3
Norte de Santander								2	2
Valle del Cauca								2	2
Nariño								1	1
TOTAL	14	8	5	3	2	7	2	11	52

* Tomado de *El Espectador*, 7 de marzo de 2011.

Fuente: Gutiérrez, Francisco. 2009. Extreme inequality: a political consideration. Rural policies in Colombia, 2002-2009. PRIO Policy brief (4), Oslo.

CUADRO 8.2

Chocó. Afrocolombianos, indígenas y mestizos víctimas de la violencia. 1973-2010

Año	1973 1988	1989 1995	1669	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 2010	Total
Número de víctimas	28	48	30	84	44	39	63	74	146	41	55	102	755

Fuente: Diócesis de Quibdó, 2010. Informe de la Comisión Vida, Justicia y Paz. Las voces del pueblo negro, indígena y mestizo (6). Balance julio 2009 a junio 2010.

años recientes. En particular han sido víctimas las etnias asentadas en la región del Pacífico, la Sierra Nevada de Santa Marta, el Cauca, la Bota Caucana y en general las regiones productoras de cultivos de uso ilícito o con potencial maderero o de explotación minera.

Ahora bien, la violencia desplegada por los grupos armados se extendió y escaló más allá del escenario rural. Otros grupos de la sociedad colombiana como sindicalistas, profesores, periodistas y políticos municipales fueron víctimas frecuentes de la estrategia de terror e intimidación implementada (cuadro 8.3).

CUADRO 8.3

Homicidios por grupo social.
1996*-2009

Grupo social	Número de homicidios
Alcaldes y exalcaldes	105
Concejales	389
Sindicalistas y docentes	1088
Indígenas	1190
Periodistas	93

* No se dispone de información desagregada por grupos para años anteriores.

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Vicepresidencia de la República, a partir de Fedemunicipios (alcaldes y exalcaldes), Fenacon (concejales), FLIP (periodistas), Ministerio de la Protección Social (docentes y sindicalistas) y Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República (indígenas).

De nuevo, no solo se trataba del amedrentamiento de liderazgos rurales sino de la eliminación de cualquier voz o manifestación de inconformidad, desacuerdo o disidencia con el orden social. El contenido reaccionario y conservador del orden establecido, involucrado en las manifestaciones de violencia de los grupos armados ilegales, en especial de los paramilitares, tuvo su máxima expresión en este escalamiento y extensión de la violencia hacia otros muchos grupos sociales.

Es un tipo de violencia de profunda inspiración antidemocrática, violencia anárquica, mediante la cual se buscaba intimidar a los líderes de organizaciones, a fin de ejercer un dominio social que se ajustara a sus modelos de control territorial y de explotación económica. Es el recurso a formas primitivas y autoritarias de organización social, bajo la amenaza armada, con un desprecio por la ley y por el predominio de la autoridad del Estado. Todo esto guardaba coherencia con la forma primitiva de acumulación que los actores armados querían imponer.

1.2 Sobre autores y regiones de violencia

El paramilitarismo fue el responsable del mayor número de homicidios políticos en las dos décadas pasadas (cuadro 8.4). También del mayor número de desapariciones, torturas y amenazas entre las comunidades rurales de las regiones en donde hicieron presencia. Las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) lo siguen en orden de importancia.

CUADRO 8.4

Violencia política por autores*. 1990-2008

Actor	Homicidios políticos	Desapariciones	Torturas	Amenazas	Víctimas de violencia política
ELN	1 480	11	32	178	1 701
FARC	3 637	16	81	729	4 463
Otras guerrillas	608	7	12	98	725
Fuerza Pública	3 092	495	971	1 395	5 953
Paramilitares	12 191	1 813	1 039	2 256	17 299
Total	21 008	2 342	2 135	4 656	141

* Los datos corresponden a 802 municipios con un índice de ruralidad entre 20 y 80 en una escala de 0 a 100. Se escogió esta muestra para disminuir el efecto de municipios con muy altas o muy bajas densidades poblacionales.

Fuente: cálculos del INDH 2011, a partir del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Cinep.

De los más de 12.100 homicidios políticos perpetrados por los paramilitares en el período analizado, la tercera parte se concentró en diez municipios del país (cuadro 8.5). Asimismo, en algunos de ellos hubo acciones homicidas de dos o tres de los grupos armados ilegales y hasta de la Fuerza Pública; tal es el caso de Apartadó y San Carlos (Antioquia) y Barrancabermeja (Santander).

CUADRO 8.5

Municipios con el mayor número de homicidios políticos por actor. 1990-2008

Municipio Departamento	FARC	Municipio Departamento	Otras guerrillas	Municipio Departamento	Fuerza Pública	Municipio Departamento	Paramilitares
Apartadó Antioquia	198	Segovia Antioquia	89	Bojayá Chocó	117	Barrancabermeja Santander	475
Turbo Antioquia	149	Barrancabermeja Santander	70	Barrancabermeja Santander	97	Ciénaga Magdalena	349
Bojayá Chocó	125	Cocorná Antioquia	52	Tame Arauca	72	Cúcuta Norte de Santander	254
Tibú Norte de Santander	105	Aguachica Cesar	52	Ovejas Sucre	60	Valledupar Cesar	225
San Carlos Antioquia	64	Cúcuta Norte de Santander	51	Apartadó Antioquia	59	Aguachica Cesar	195
Carmen de Bolívar Bolívar	60	Saravena Arauca	42	Granada Antioquia	52	Apartadó Antioquia	183
Carepa Antioquia	60	Tibú Norte de Santander	39	El Castillo Meta	52	Turbo Antioquia	183
Tierralta Córdoba	58	San Pablo Bolívar	30	Saravena Arauca	51	Tibú Norte de Santander	169
Puerto Rico Caquetá	56	Arauquita Arauca	29	San Carlos Antioquia	47	San Carlos Antioquia	166
Dabeiba Antioquia	52	El Playón Santander	27	Buenos Aires Cauca	44	Santa Marta Magdalena	156

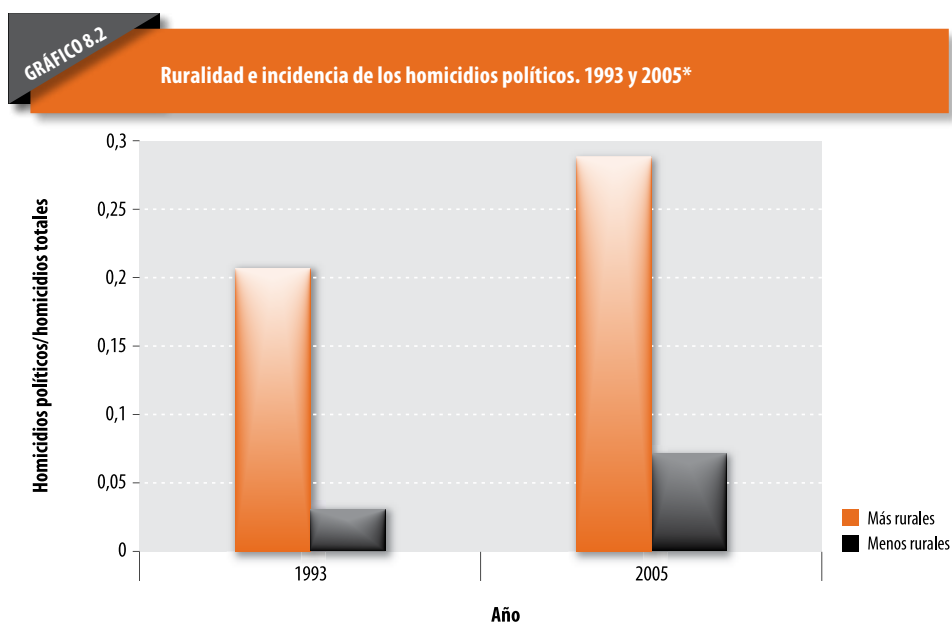
Fuente: cálculos del INDH 2011, a partir del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Cinep.

1.3 Mayor incidencia del homicidio político en el mundo rural

El gráfico 8.2 presenta la relación⁴ entre los homicidios políticos y el total de estos en 317 municipios del país para recalcar que el número de homicidios políticos frente al de los totales pesa más y tiene mayor incidencia en los municipios más rurales. Eso corrobora el planteamiento según el cual la sociedad rural es el escenario principal de la violencia política.

Como se explicó en el capítulo 2, hay una tendencia en los municipios más rurales a tener mayores índices de pobreza e inequidad. Usualmente, esas características están acompañadas de una institucionalidad pública débil y de una menor oferta de bienes públicos. Si bien esos factores podrían contribuir a la explicación de esa mayor incidencia de los homicidios políticos, Sánchez y Núñez (2001) consideran que, en general, factores como la presencia de los actores armados, la interacción entre estos y el narcotráfico y la ineficiencia de la justicia explican mejor la incidencia de homicidios en los municipios colombianos.

La segunda mitad de los años 1990 y la primera de los 2000 fue el periodo durante el cual se dio con más vigor la disputa por el predominio territorial entre guerrilla y paramilitares en regiones y municipios donde parecía que las actividades de policía y control habían desaparecido, y en las cuales se produjo una violencia tanto masiva como selectiva, propia de situaciones de soberanía fragmentada por parte del Estado (Shaw, 2009).



* Los datos corresponden a 316 municipios que disponen de información simultáneamente para homicidios políticos, totales y el índice de ruralidad.
Fuente: cálculos INDH 2011, a partir del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, Cinep para los homicidios políticos y del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH para el total de homicidios.

⁴ Esta relación se obtiene a partir del cociente entre el número de homicidios políticos sobre el número de los totales para municipios más y menos rurales, según el índice de ruralidad presentado en el capítulo 2 de este Informe.

2. Las masacres

Las masacres perpetradas por los agentes armados ilegales y en algunos casos legales en el transcurso de las tres últimas décadas han tenido implicaciones políticas profundas. Más que asesinar sin piedad a los miembros de las comunidades rurales y más que estrategia de guerra contra el enemigo, las masacres en Colombia han tenido como fin crear un entorno de deterioro democrático, destrucción de libertades, creación de miedo generalizado entre la población, destrucción de la confianza de los individuos e imposición de la fuerza y la violencia como instrumentos de dominación y control social. Han sido masacres de profunda inspiración autoritaria en las que sus perpetradores parecían considerar que, literalmente, podían destruir las sociedades rurales de manera impune, porque representaban el poder extremo. Solo esa convicción explicaría su falta de interés por borrar las huellas de sus crímenes o los rastros de su responsabilidad personal (Sociedad Española de Profesores de Filosofía, 2004).

Estas manifestaciones del accionar violento pueden entenderse al analizar el marco de todo el proceso de confrontación desencadenado desde finales de la década de 1980, y teniendo en cuenta los intereses particulares del diverso conjunto de actores envueltos en el conflicto armado interno.

Además de los propios intereses como grupos armados, su acción violenta estuvo encaminada a defender los de quienes eran sus financiadores y protectores. En ese proceso, los grupos armados ilegales y, en no pocas ocasiones, miembros de la Fuerza Pública recurrieron a la difamación y la estigmatización de los pobladores rurales. Estas actitudes reafirman la intención de negarles su existencia como actores políticos, para presentarlos con una imagen deformada que facilite el ejercicio de actos de violencia en su contra. De cara al resto de la sociedad, la difamación se convierte en un mecanismo de legitimación del asesinato o la agresión en contra de los miembros de las comunidades rurales⁵.

El dominio territorial fue una de las principales razones de las masacres. Ese dominio tuvo diversos y, a veces, complementarios objetivos: garantizar los corredores para el tráfico de drogas, ejercer influencia sobre los gobiernos locales y sus recursos e incidir en la política regional y en las fuerzas del orden.

Cuatro grupos sociales desempeñaron un papel relevante en la ocurrencia de masacres. Esta precisión, antes que afirmar que los miembros del grupo social protagonizaron los hechos,



⁵ Así como en los años tempranos de la década de 1950, en San Juan de Arama y San Martín el ejército tildaba de “bandoleros” y “bandidos” a los colonos y procedía a quemarles sus ranchos para que el terrateniente ocupara esas nuevas tierras (Londoño, 1989), en el conflicto de ahora, los miembros de estas comunidades y sus líderes suelen ser tildados de “auxiliadores de la guerrilla”, “colaboradores de la guerrilla”, “colaboradores del paramilitarismo” y “guerrilleros disfrazados”, entre otras muchas denominaciones.

busca señalar la importancia que para el análisis tiene considerar la participación de un grupo social en el conjunto de acontecimientos y decisiones constitutivos del proceso en el cual el hecho violento es apenas una parte.

Kalyvas (2002: 3) habla de actores invisibles porque no son perpetradores directos pero están motivados por intereses diversos ligados con la violencia⁶. En este caso son: (a) terratenientes y hacendados, muchas veces exitosos al convocar a su favor el uso del aparato represivo del Estado para saldar mediante la violencia, las disputas por la tierra (LeGrand, 1988); (b) políticos regionales, no solo por los vínculos con la llamada “parapolítica”, sino por casos ya muy documentados, como el de las masacres de Segovia (1988) y Macayepo (2000); (c) miembros de la policía y las fuerzas militares, que han participado en un segundo plano en muchas de las masacres⁷, y que han sido judicializados por ello; (d) narcotraficantes, muchos de ellos vinculados de manera directa con el paramilitarismo.

De las masacres perpetradas entre 1993 y 2010, cerca del 79% sucedió durante los primeros diez años (1993-2002) e incluyeron a casi el 80% de las víctimas. De estas, las 818 masacres ocurridas en el periodo 1998-2002 se distinguieron por su barbarie y el elevado número de víctimas (4.743, que equivalen al 51,7% de las víctimas de todo el periodo) (cuadro 8.6).

CUADRO 8.6

Masacres. 1993-2010

Año	Número de masacres	Número de víctimas de masacres	Porcentaje acumulado de masacres (%)	Porcentaje acumulado de número de víctimas de masacres (%)
1993	107	530	6,4	5,8
1994	86	448	11,5	10,7
1995	81	457	16,4	15,7
1996	110	572	22,9	21,9
1997	116	571	29,9	28,2
1998	113	678	36,6	35,6
1999	168	929	46,7	45,7
2000	236	1.403	60,8	61,1
2001	186	1.044	71,9	72,5
2002	115	680	78,7	79,9
2003	94	504	84,3	85,4
2004	46	263	87,1	88,3
2005	48	252	90,0	91,0
2006	37	193	92,2	93,1
2007	26	128	93,7	94,5
2008	37	169	95,9	96,4
2009	29	147	97,7	98,0
2010	39	183	100,0	100,0

Fuente: cálculos INDH 2011, con base en Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República, a partir de Policía Nacional.

⁶ En efecto, cuando se señala, por ejemplo, a alias “Cadena” como el supuesto genocida de las masacres de los Montes de María, a Carlos Castaño como el supuesto ordenador de la masacre de Mapiripán en Meta, o a “Jorge 40” como el responsable de la masacre de pescadores en Nueva Venecia, o a cualquier frente guerrillero de las masacres de Bojayá o Machuca, lo que de hecho se está realizando es un procedimiento ideológico por excelencia: reducir un suceso de esta magnitud a la culpabilidad de un individuo o frente, descuidando así el análisis de la lógica inherente del sistema que genera esta forma de violencia (Ziseck, 2005).

⁷ Tales como las masacres de Segovia (1988), La Granja (1996), Pichilín (1996), el Aro (1997), el Placer, la Dorada (1999), el Playón (1999), Macayepo (2000), Chinulito (2000), El Salado (2000), del Naya (2001), Chengué (2001), Mapiripán (1998), el Tomate y la Mejor Esquina.

No obstante, en los años corridos desde 2003 hasta 2010 se registraron 356 masacres y 1.839 víctimas, datos en sí mismo escandalosos.

Aunque se registraron masacres tanto en zonas urbanas como rurales, el fenómeno fue más persistente y letal en el campo colombiano. Al usar el índice de ruralidad municipal, explicado en el capítulo 2, para identificar características de las masacres según grado de ruralidad del lugar de ocurrencia, se encuentra que dieciocho de los veinte municipios con el promedio más alto de víctimas son rurales. Lo mismo ocurre para diez de los veinte primeros con el más alto número de masacres y para trece de los veinte con el mayor número total de víctimas⁸ (cuadro 8.7).

El ciclo de masacres vivido en los últimos años constituye una parte esencial del uso estratégico de la violencia que caracterizó la acción de guerrillas y paramilitares. Las masacres tuvieron una insólita frecuencia en un periodo sumamente corto y se concentraron en algunas zonas del país provocando efecto psicosociales devastadores en personas y comunidades (recuadro 8.1). Los grandes desplazamientos de población fueron una de sus más dramáticas consecuencias.

⁸ La aterradora y emblemática masacre del corregimiento de El Salado y sus víctimas están incluidas en los datos de Carmen de Bolívar, el municipio al cual pertenece.



La segunda mitad de los años 1990 y la primera de los 2000 fue el periodo durante el cual se dio con más vigor la disputa por el predominio territorial entre guerrilla y paramilitares, en regiones y municipios donde parecía que las actividades de policía y control habían desaparecido, y en las cuales se produjo una violencia tanto masiva como selectiva, propia de situaciones de soberanía fragmentada por parte del Estado.



CUADRO 8.7

Masacres y ruralidad. Veinte municipios con los promedios más altos de víctimas por masacres, con el mayor número de masacres y la mayor cantidad de víctimas. 1993-2010

Municipios con el mayor número promedio de víctimas de masacres			Municipios con el mayor* número total de masacres			Municipios con el mayor* número total de víctimas de masacres		
Municipio	Promedio	Grupo	Municipio	Promedio	Grupo	Municipio	Promedio	Grupo
Bojaya	119,0	Más rurales	Cúcuta	34	Menos rurales	Tibú	188	Más rurales
Chocó			Norte de Santander			Norte de Santander		
Buenos Aires	40,0	Menos rurales	San Carlos	27	Más rurales	Apartadó	174	Menos rurales
Cauca			Antioquia			Antioquia		
El Piñón	30,0	Más rurales	Buenaventura	26	Más rurales	Cúcuta	166	Menos rurales
Magdalena			Valle			Norte de Santander		
Segovia	18,8	Más rurales	Turbo	23	Más rurales	Buenaventura	145	Más rurales
Antioquia			Antioquia			Valle		
La Palma	14,0	Más rurales	Tibú	22	Más rurales	Turbo	135	Más rurales
Cundinamarca			Norte de Santander			Antioquia		
Tarazá	12,0	Más rurales	Apartadó	21	Menos rurales	Ciénaga	123	Menos rurales
Antioquia			Antioquia			Magdalena		
Astrea	12,0	Más rurales	Ciénaga	21	Menos rurales	Bojayá	119	Más rurales
Cesar			Magdalena			Chocó		
Ovejas	11,4	Más rurales	Valledupar	21	Más rurales	Barrancabermeja	109	Menos rurales
Sucre			Cesar			Santander		
Altos del Rosario	10,0	Más rurales	Barrancabermeja	19	Menos rurales	Valledupar	101	Más rurales
Bolívar			Santander			Cesar		
Olaya Herrera	10,0	Más rurales	Bello	19	Menos rurales	El Carmen de Bolívar	101	Más rurales
Nariño			Antioquia			Bolívar		
Yolombó	9,5	Más rurales	Riohacha	17	Más rurales	Bello	86	Menos rurales
Antioquia			La Guajira			Antioquia		
Frontino	9,3	Más rurales	San Andrés de Tumaco	14	Menos rurales	Riohacha	84	Más rurales
Antioquia			Nariño			La Guajira		
Vegachí	9,0	Más rurales	Maicao	14	Más rurales	Ovejas	80	Más rurales
Antioquia			La Guajira			Sucre		
Vigía del Fuerte	9,0	Más rurales	Cartagena	14	Menos rurales	San Andrés de Tumaco	78	Menos rurales
Antioquia			Bolívar			Nariño		
Valencia	9,0	Más rurales	El Carmen de Bolívar	13	Más rurales	Segovia	75	Más rurales
Córdoba			Bolívar			Antioquia		
Tocaima	9,0	Más rurales	Envigado	13	Menos rurales	Valle del Guamuez	67	Más rurales
Cundinamarca			Antioquia			Putumayo		
Juradó	9,0	Más rurales	Santa Marta	12	Menos rurales	Maicao	64	Más rurales
Chocó			Magdalena			La Guajira		
Rivera	9,0	Más rurales	Tuluá	12	Menos rurales	Envigado	63	Menos rurales
Huila			Valle			Antioquia		
Puerto Gaitán	9,0	Más rurales	Tame	10	Más rurales	Urrao	63	Más rurales
Meta			Arauca			Antioquia		
Vijes	9,0	Menos rurales	Agustín Codazzi	10	Más rurales	Tierralta	62	Más rurales
Valle			Cesar			Córdoba		

* Se han excluido las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín para controlar la dispersión que podrían producir por su alta densidad poblacional.

Fuente: cálculos INDH 2011, con base en Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.

C. El desplazamiento forzado y el despojo de tierras

La ambición por la posesión de la tierra junto con los nuevos contenidos y funciones de la violencia desataron el proceso reciente de expropiación de derechos de propiedad, y con ello, la consolidación de la estructura inequitativa de la propiedad rural.

En aquellos lugares donde la gran propiedad fue característica y se dieron luchas por la tierra, no hubo procesos de formalización o reconocimiento de los derechos sobre la propiedad de la tierra en manos de los campesinos. La ambivalencia de la política pública alrededor de este tema estimuló tal desconocimiento.

Entre las élites políticas y socioeconómicas, y más tarde entre la dirigencia paramilitar, prevaleció una actitud de menosprecio hacia el reconocimiento de los derechos de los campesinos a la propiedad de la tierra. Su sentir les indicaba que las tierras deberían estar en manos de gente adinerada y no de pobres. Por ello, una vez creadas las condiciones para el asalto, el robo, el bandolerismo y el despojo de tierras, el primero y más lógico objetivo fueron las propiedades de los pobladores rurales más vulnerados.

En el fondo, se expresaba una forma de raciocinio implícito en el capitalismo de aventureros (Swedberg, 1998), según el cual la tierra como instrumento fundamental del modo de vida de la sociedad campesina debe desaparecer y convertirse en medio para el desarrollo del gran capital, dejando al campesino la opción de convertirse en asalariado.

En el capítulo 9 se indica la magnitud del desplazamiento, del despojo y del abandono de tierras ocurrido en las últimas décadas y los métodos utilizados por sus agentes. En ese proceso se hace evidente la violencia armada como instrumento fundamental de coacción, la indefensión de los campesinos, la precaria o completa ausencia del Estado, la impunidad de los actores armados y la complicidad de testaferros y de funcionarios públicos en notarías y otras dependencias del Estado, quienes ayudaron a finiquitar el despojo.

D. Intervención de grupos armados en la política

Un aspecto determinante de la evolución reciente del conflicto armado fue el proceso que llevó a los grupos paramilitares y, en menor medida, a las guerrillas a involucrarse en la política local y regional. Unos y otras han rechazado la política partidista como conflicto o confrontación de ideas, tanto como el pluralismo de competencia y de cambio. Esas profundas raíces antidemocráticas y reaccionarias explican, por ejemplo, la violenta reacción del paramilitarismo ante las posiciones ideológicas de partidos políticos como la Unión Patriótica durante los años 1980, y son el antecedente de la forma como incursionó en la política electoral de la última década.

A partir de esas posturas, los grupos ilegales terminaron por minar el ejercicio de la democracia en las sociedades rurales apelando al desconocimiento del carácter político de los opositores, o como ya se anotó, al desconocimiento político del campesinado. Estas actitudes fueron muy convenientes para la élite política tradicional que no estaba dispuesta a ceder espacio electoral a sus contradictores.

El Grupo de Memoria Histórica (CNRH-MH, 2010: 89), en su análisis de la *Tierra en disputa*, plantea que en el curso de su función militar de frenar a las guerrillas, las autodefensas se transforman y descubren la posibilidad de acceder al poder político, y no solo de tener un objetivo contrainsurgente.

Pero sin una propuesta política para ganar el voto de los ciudadanos en franca lid con otros aspirantes, el paramilitarismo apeló a la coerción armada para eliminar físicamente a los adversarios de los políticos por ellos apoyados⁹, o para obligar a los electores a votar por sus candidatos.

En este sentido, el paramilitarismo fue primordialmente un grupo armado ilegal cuya mayor capacidad fue el ejercicio de la coerción armada; esa capacidad fue utilizada para cometer incontables crímenes, pero también para intervenir e influenciar seriamente en el ejercicio de la política electoral mediante alianzas con políticos locales, lo cual les habría permitido tener influencia en, por lo menos, el 35% de los senadores electos del país en 2002 (López, 2010: 43).

> Continúa pág. 258

⁹ El exrepresentante a la Cámara, Fernando Piscioti fue asesinado por grupos paramilitares asentados en el Banco (Magdalena) en 2003 por su pretensión de aspirar de nuevo a esa corporación, en contra de la voluntad de esos grupos. En el caso del Magdalena y La Guajira, el exsenador Miguel Pinedo Vidal, el representante Sergio Díaz Granados, la senadora Flor Gnecco, o el exsenador de La Guajira, Amílkar Acosta, prefirieron marginarse de la campaña política ante las amenazas de "Jorge 40" (El Espectador. 2010). "Jorge Noguera habría sido alertado de amenaza contra dirigente Fernando Piscioti". 17 de marzo).

RECUADRO 8.1

En las riberas del llanto

Las víctimas, en particular las no combatientes, ya no pueden ser consideradas simplemente como los muertos naturales o inevitables de la guerra.

Grupo de Memoria Histórica, CNNR

- ¿Por qué puede ser tan relevante saber que se lo llevaron los de un Nissan Rojo o que la última vez vestía sudadera blanca impermeable, camiseta del Boca Juniors y un par de tenis New Balance?
- ¿Por qué es posible reconocer al amor de su vida, aunque de él ya no quedaba nada?
- ¿Qué importancia tiene la sensación de navegar en una chalupa por el río Magdalena sin la angustia profunda de buscar un cadáver?
- ¿Por qué a los investigadores de la Fiscalía se les ha vuelto una obsesión llegar primero que todo el mundo a las fosas o dónde se presume están sepultadas centenas de víctimas anónimas del conflicto?
- ¿Por qué asesinan indistintamente a moto taxistas, vendedores de arepas, canoeros, pescadores, vendedores de chance, jornaleros, comerciantes de madera?
- ¿Por qué la gente se alarma simplemente cuando los gallinazos escarban en la orilla de un río?
- ¿Por qué las familias de las víctimas sienten alivio al ver un cadáver hinchado, con los brazos partidos y el vientre morado?
- ¿Por qué una madre está tan segura que a su hijo lo mataron porque probablemente se enteró de una "vuelta rara" de los victimarios?
- ¿Por qué la víctima, frente a su casa, se niega a subirse a un carro con los victimarios creyendo que así no hará sufrir a su madre, aunque sabe que ella está a punto de escuchar una ráfaga de tiros sin imaginar que se los están metiendo a su hijo?
- ¿Por qué no se nombra con nombre propio a los victimarios sino que se habla de ellos como "esa gente" o "gente maluca"?
- ¿Por qué un padre saca coraje para ingresar a la morgue donde yace irreconocible el cadáver de su hijo y con los ojos cerrados mete las manos en el bluyín del muerto para sacar las estampas plastificadas de la Virgen del Carmen, otra del Señor Caído y una más del Sagrado Corazón de Jesús?
- ¿Por qué saber que a una persona la bajaron de una lancha produce escalofrío y certeza de que fue ejecutada y arrojada al río?
- ¿Por qué una mujer es capaz de narrar que cuando avistaron el cadáver de su marido flotando por el río, se le veía la mano en alto, como diciendo adiós?
- ¿Por qué un jefe de criminales tuvo el cinismo de responder que cuando mandaba a matar a sus víctimas les pedía a los victimarios que "no se pusieran con torturas"?



Fotografía: Doris Pérez.

- ¿Por qué un sacerdote se atreve a increpar al jefe de los criminales diciéndole que su comportamiento se torna “demasiado hijueputa”?
- ¿Por qué la gente salía de pesca pero regresaba con manos, pies y cabezas en los chinchorros?
- ¿Por qué lo picaron y lo echaron al río en el corto tiempo que duraba pasar de una orilla a otra, separadas apenas por un kilómetro de distancia?
- ¿Por qué después de seis años de estar confinados, soportar retenes ilegales y restricciones al paso de alimentos, los nativos deciden hacer una travesía de Quibdó a Turbo a la que llamaron “*Por un buen trato en el Atrato*”?
- ¿Por qué no se les permitían los ritos religiosos, los cantos alabaos, los novenarios y la reuniones tradicionales?
- ¿Por qué antes de la masacre todo el mundo vio uniformados de los organismos de seguridad muy cerca de los retenes paramilitares y por qué todo el mundo sabía dónde estaba su santuario, menos el gobierno?
- ¿Por qué los agresores atacaron el caserío y escribieron: “Mata que Dios perdona”?
- ¿Por qué un cráneo que llevaba encallado casi un mes en una empalizada, a pocos metros de su casa, le tenía ya sin cuidado?
- ¿Por qué los victimarios para torturar y matar usaban soplete y motosierra?
- ¿Por qué les advertían a los lugareños que los muertos que vieran en el río los dejaran pasar y no dieran aviso a las autoridades?

Ese puñado de preguntas –y muchas más– suscita la lectura de la serie periodística “En las riberas del llanto”, publicada por *El Colombiano* de Medellín en 2007, con la cual el diario antioqueño

aporta a la reconstrucción de la memoria de las comunidades en las que ocurrieron los hechos y con ella a la preservación de sus identidades colectivas, para evitar el drama contemporáneo de la amnesia cultural en la que la humanidad se extraña cada vez más ante su propia historia (CNRR, 2009)*.

Seguimos a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para decir que quizá los victimarios no lo sepan ni se lo proponen, pero la destrucción de la memoria obstruye sistemáticamente la identidad colectiva y desarticula la cotidianidad, porque borra los lugares y espacios asociados a determinados acontecimientos. La memoria destruida altera la significación social de lo que aconteció en plazas, parques, calles, ríos, veredas o espacios privados por cuenta de acciones violentas como las ejecuciones extrajudiciales, las masacres, los asaltos armados a los municipios, los secuestros o los desplazamientos forzados.

Tiene mucho sentido reconocer que las memorias son al mismo tiempo, pasado, presente y futuro; un sufrimiento que resiste y se transforma cargado de futuro. Son una combinación de espacios en la medida en que ponen materialmente en relación al espacio devastado con el espacio en que de nuevo es posible la comunidad en su cotidianidad, es decir, de nuevo cierta forma de vida.

* CNRR, MH. 2009. *Memorias en tiempo de guerra repertorio de iniciativas*. Bogotá. **Fuente:** adaptación INDH 2011. Este texto se basa en la serie periodística “En las riberas del llanto”, publicado por *El Colombiano* de Medellín, el 25 de marzo y el 1, 8 y 15 de abril de 2007.

Entre las élites políticas y socioeconómicas, y más tarde entre la dirigencia paramilitar, prevaleció **una actitud de menosprecio hacia el reconocimiento de los derechos de los campesinos a la propiedad de la tierra.** Su sentir les indicaba que las tierras deberían estar en manos de gente adinerada y no de pobres.

En el análisis de la intervención del paramilitarismo en la política nacional realizado por Acemoglu, Robinson y Santos (2009: 27, 28 y 41), se concede mucha importancia al momento en que las Autodefensas Unidas de Colombia deciden intervenir en las elecciones de 2002 y de 2006. Los investigadores encontraron un efecto positivo, robusto y significativo de la presencia paramilitar sobre la participación del voto de terceros partidos. En áreas de alta presencia paramilitar hubo una votación 8% a 10% más alta por terceros partidos, luego de la intervención de las AUC en política. Los autores consideran que el hecho de que la presencia paramilitar prediga el arresto de senadores, hace que sea improbable que los políticos estén simplemente representando las preferencias de los votantes. Esos resultados reafirman la idea de que los políticos armaron coaliciones con los paramilitares o que los paramilitares postularon a sus propios políticos.

Además de su influencia electoral y del manejo directo de algunas gobernaciones y alcaldías, el paramilitarismo logró penetrar muy diversos organismos públicos regionales y nacionales. Todo ello mediante el ejercicio de la coerción armada, su principal capacidad, para distorsionar los resultados electorales o lograr cargos en las administraciones regionales.

Reconocimiento político y mínimo castigo fueron los objetivos de su participación en las elecciones de 2002, los que casi lograron con algunos de los artículos de la denominada ley de justicia y paz, que posteriormente fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

Esta intervención de un grupo al margen de la ley, que mediante el uso de la coerción armada busca distorsionar los resultados de las elecciones públicas en beneficio propio, con el fin de adquirir poder político para influir en el desempeño de las instituciones legales, de manera que se garantice la impunidad a sus crímenes, es lo que se define como criminalización de la política.

La criminalización de la política tuvo mayores alcances en los departamentos y municipios. La disputa por lo “local”, como lo señalan Galindo, Restrepo y Sánchez (2009: 335), se convirtió en parte del conflicto entre guerrillas y paramilitares por el acceso a recursos (transferencias y regalías eran un botín considerable) y para aumentar su poder militar e influencia sobre la institucionalidad pública.

Los pactos abiertos o secretos con los políticos para el desvío de recursos fueron el mecanismo utilizado en varios departamentos. Son de público conocimiento los de Chivolo y Pivijay, suscritos en 2000 y 2001 (*Verdad Abierta*, 2009), el de Granada en 2000, o el de El Difícil, celebrado en 2003 y en el que intervino “Jorge 40”, a quien

Le interesaba [...] que se ganaran las 29 alcaldías y la gobernación con candidatos apoyados por las autodefensas, para que de esta manera se financiaran los distintos frentes y además el proceso de desmovilización tuviera un respaldo político (*Verdad Abierta*, mayo de 2010).

Mediante estos acuerdos, “Jorge 40”, jefe del Bloque Norte de las autodefensas, en reuniones con los aspirantes a alcaldías, concejos y asambleas, se tomó los cargos públicos de elección popular en Magdalena, estableció los nombres de quienes podían aspirar a ellos y amenazó a quienes desobedecieran. El principal argumento era que ese tipo de acuerdos permitía bajar los costos de las campañas políticas, lo cual era cierto si de antemano se determinaba quién iba a

ser el alcalde, o ganar una curul como concejal. Entre los compromisos de estos acuerdos, las alcaldías debían entregar a las autodefensas 10% del valor de los contratos de cada una de ellas¹⁰.

En el Bajo Cauca las guerrillas no se diferencian en mucho de los grupos paramilitares en este tipo de intervenciones en política local. Un estudio de Posada y Restrepo (2010: 85) señala que

En los meses previos a las elecciones de 1997 la guerrilla presionó la renuncia de un conjunto importante de candidatos a concejos y alcaldías. Las amenazas se produjeron especialmente en las localidades donde los paramilitares les disputaron el control territorial a las guerrillas. Al presionar la renuncia de esos candidatos, la guerrilla buscaba impedir que los grupos paramilitares controlaran los poderes locales, lo que muestra una disputa entre los grupos por hacerse con el control de las instituciones públicas en la región.

Para finalizar, conviene anotar que durante la década de 2000 hubo una reacción significativa del Estado para combatir la violencia y recuperar parte de los territorios controlados por los grupos armados ilegales. Ello se tradujo en la política de seguridad democrática aplicada durante los dos periodos gubernamentales del presidente Álvaro Uribe, políticas que continúan con algunos ajustes y nuevos énfasis bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (recuadro 8.2).

Buena parte de los indicadores y fuentes conocidas, oficiales y de la sociedad civil muestran la disminución de la intensidad del conflicto y la caída tanto de los homicidios comunes como de los asociados con el conflicto armado. El Banco de Datos del Cinep indica que en el periodo 2002-2009 las infracciones al Derecho Internacional Humanitario bajaron 48% y las acciones bélicas 81%. Los homicidios totales pasaron de 28.897 a 16.296 en el periodo señalado y los homicidios políticos se redujeron 69%, en tanto que las muertes en combate lo hicieron en 75% (Vásquez, 2010).



Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

¹⁰ Otro caso notorio es el de Sucre, donde los paramilitares se apoderaron de una docena de alcaldías municipales, manejaron la Asamblea Departamental y hasta eligieron gobernador, como lo narra uno de los líderes del paramilitarismo en esa región, "Así nos tomamos Sucre" (revista *Semana*, edición 1525, julio 25 a 1 de agosto de 2011).

Fue claro que con la política de seguridad democrática el Estado retomó y mantuvo la iniciativa militar contra las FARC y se adelantó el proceso de desmovilización de las AUC, lo cual contribuyó a la disminución de la intensidad del conflicto armado, aun cuando esto no se tradujo en la terminación del conflicto. Las violaciones a los derechos humanos, las masacres, los asesinatos selectivos, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado continuaron, y a ello se ha sumado el asesinato de líderes rurales que reclaman la devolución de sus tierras.

Los grupos armados han cambiado sus estrategias, el paramilitarismo con sus nuevos disfraces no ha cesado ni ha disminuido su presencia territorial ni el control de actividades económicas y de la vida social y política en centros urbanos y zonas rurales (Granada, Restrepo y Vargas Tobón, 2009a y 2009b). Y en la actualidad existen preocupaciones por la influencia de las denominadas Bacrim (Bandas Criminales Emergentes) en las elecciones que se realizarán a

RECUADRO 8.2

Paz, seguridad y desarrollo rural (Una aproximación a la óptica del Estado)

Garantizar la prevalencia del Estado de derecho en todo el territorio es precondition para la prosperidad de todos. Esto implica consolidar la seguridad, garantizar la observancia plena de los derechos humanos y proveer un sistema de justicia pronto y eficaz.

Concepto amplio de seguridad

La seguridad resulta de la neutralización de los grupos al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos y las amenazas externas (incluido el crimen transnacional), pero también de la mitigación y adaptación al cambio climático y la contención de las acciones humanas sobre el medioambiente y los recursos naturales.

Justicia transicional

En Colombia, la justicia necesita regirse por los principios de *justicia transicional* (verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición), con los cuales se han dado pasos significativos como la ley de víctimas y restitución de tierras y la ley de justicia y paz, cuyos procesos buscan la verdad sobre 38.000 delitos que relacionan 50.000 víctimas y han permitido exhumar 3.407 cadáveres en 2.815 fosas.

La persistencia de factores desestabilizadores

No obstante los avances, existen zonas del territorio nacional donde persiste la influencia de las guerrillas o grupos al margen de la ley (GAML) y de las bandas criminales (Bacrim).

Las FARC se repliegan a las regiones de frontera, evitan la confrontación abierta con la Fuerza Pública, intensifican acciones

típicas de la guerra de guerrillas, ejecutan atentados terroristas, usan minas antipersonales, establecen alianzas crecientes con organizaciones narcotraficantes y fortalecen milicias y redes de apoyo para desdoblarse sus estructuras armadas, mimetizarse entre la población, intimidar y reclutar criminalmente y abastecerse de recursos e información. El ELN—cuya capacidad de daño se ha reducido gracias a los avances en la lucha contra el secuestro, la desarticulación de sus estructuras y la disminución sustancial de sus combatientes—se refugia en el narcotráfico y en alianzas regionales con otras organizaciones criminales y crea enclaves de producción de droga y explotación ilegal de otros recursos. Y las Bacrim buscan el control de territorios para consolidar la práctica de la extorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales.

Aunque ha disminuido el alcance nacional de la amenaza, su evolución se desplaza y manifiesta ahora en las regiones, debido en parte al impacto de la espiral creciente de corrupción a escala nacional y regional. Esta ha sido dinamizadora de la violencia armada y del debilitamiento del Estado y ha permitido la transformación dinámica de los fenómenos delincuenciales y su incubación en diferentes sectores, con menoscabo del esfuerzo por recuperar la legalidad, la seguridad y la prosperidad.

Tratamiento diferenciado por regiones y según necesidades

Para hacer sostenible el esfuerzo del Estado en la última década y blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen transnacional, se requiere una estructura de fuerza polivalente e interoperable y capacidades disuasivas conforme a las necesidades nacionales.



El esfuerzo operativo debe ser diferencial, y en tres fases, según se trate de zonas rojas, amarillas o verdes. En las rojas se interviene con el criterio de “Fase 1”, es decir, de control de un área donde persiste la presencia de las guerrillas, las Bacrim y las drogas ilícitas, mediante presencia militar intensiva para desarticular y neutralizar las organizaciones criminales. En las amarillas se desarrolla la “Fase 2”, esto es, de estabilización donde existe control territorial por parte de la Fuerza Pública, para establecer condiciones mínimas de seguridad e iniciar el proceso de recuperación institucional; la presencia policial es intensiva para mantener el orden, la seguridad y la convivencia; se acompaña con presencia militar de control y estabilización. En las zonas verdes se aplica la “Fase 3” o de consolidación de zonas previamente estabilizadas, para ejercer plena autoridad y ofrecer los servicios del Estado.

Se trata de combinar esfuerzos mejorados en inteligencia, acción integral, operaciones sostenidas y fortalecimiento institucional, en los cuales el sector defensa y seguridad se ocupa a fondo en bloquear los sistemas de comando y control de las organizaciones ilegales, identificar y extinguir sus fuentes de financiación, desarticular sus redes de provisión logística, neutralizar sus apoyos externos y aislarlas de la población que por décadas ha sido víctima de su intimidación.

Disminuir la producción nacional de narcóticos

Para hacer inviable el negocio del narcotráfico, se reforzará la erradicación manual y por aspersión y se traspasará el control de la estrategia de erradicación a la Dirección Antinarcóticos de la Policía, con apoyo del Ejército. Habrá un ataque frontal a la dinámica de resiembra y se sostendrán los escuadrones móviles de erradicación en las zonas más críticas. Se intensificará la inteligencia dedicada a la desarticulación de las organizaciones de narcotraficantes y todos sus eslabones de apoyo logístico y blanqueo, y para la destrucción de infraestructura de producción y almacenamiento.

Desarticular las guerrillas y crear condiciones para la consolidación

El Ministerio de Defensa concentrará su acción en la violencia generada por estos grupos, afectando estratégicamente sus centros de gravedad y causando su implosión. Para evitar el repliegue y sobrevivencia de las guerrillas y las organizaciones criminales en las zonas de frontera pondrá en funcionamiento el sistema integrado de administración, control y seguridad fronteriza.

Contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes

El sector de defensa y seguridad nacional se articulará con el sistema nacional de atención de desastres para brindar respuestas coordinadas, sostenibles y oportunas. Habrá una política sectorial que determine instrumentos estratégicos, recursos y responsabilidades.

El aporte de la Fuerza Pública no es suficiente

Los logros alcanzados en materia de seguridad enseñan que la provisión de seguridad no es suficiente con el aporte de la Fuerza Pública. Su logro definitivo y duradero necesita sinergias entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. La acción conjunta abarca la cultura ciudadana en derechos humanos, la lucha contra la discriminación y el respeto a las identidades y a las minorías.

Fuente: elaboración INDH 2011, a partir de tres documentos oficiales: (a) Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad del Ministerio de Defensa (2011); (b) Hacia la consolidación de condiciones para un país en paz (DNP, 2010), y (c) Plan nacional de desarrollo 2010-2014.

Esta intervención de un grupo al margen de la ley, que mediante el uso de la coerción armada busca distorsionar los resultados de las elecciones públicas en beneficio propio con el fin de adquirir poder político para influir en el desempeño de las instituciones legales, **de manera que se garantice la impunidad a sus crímenes, es lo que se define como criminalización de la política.**



finales de 2011, así como por la participación de las FARC, lo que ratifica que la criminalización de la política sigue presente, pese a los procesos adelantados por los órganos judiciales contra miembros de la clase política, a quienes se señala de haber acordado alianzas con actores armados para consolidar su predominio electoral (International Crisis Group, 2011).

E. Élite y persistencia política

La persistencia política se define en este Informe como el grado de control de las elecciones por parte de las élites, de modo que el concepto se relaciona con el grado de competitividad en el proceso electoral local (Uribe, 2009; Acemoglu, 2007).

La literatura contemporánea concede particular importancia al papel desempeñado por las élites en los procesos de cambio institucional. Acemoglu y Robinson (2006) consideran que la persistencia política se convierte en un factor definitivo en sociedades en las que las instituciones económicas permiten a aquellos con poder político capturar grandes rentas. En sociedades agrarias en donde los intereses económicos son determinantes para las élites, es menos probable que surja y se consolide la democracia pues cuando sus intereses están amenazados, las élites prefieren acudir a la represión antes que hacer concesiones (Acemoglu, 2006).

Las estructuras de inequidad tienen diferentes efectos, adversos en su mayoría, sobre el desarrollo económico y el bienestar de las sociedades. Por ejemplo, un estudio hecho para el caso de los Estados Unidos, concluye que la inequidad en la distribución de la tierra ha tenido efectos negativos sobre el gasto público en educación (Galor, Moav y Vollrath, 2004). Otro estudio de reciente publicación sobre la inequidad y el desarrollo en Cundinamarca concluye que la inequidad política, más que la inequidad económica, puede ser más importante para entender las vías de desarrollo en el largo plazo (Acemoglu et ál., 2007).

Para analizar el tema, este Informe construyó una medida de persistencia política¹¹ que toma en cuenta las cuatro últimas elecciones de alcaldes municipales (periodos que se iniciaron en 1998, 2001, 2004 y 2008). La medida toma valores entre 0 y 3, donde a mayor valor, mayor evidencia de persistencia política en el poder local y viceversa¹².

Los resultados indican que el 92,4% de los municipios incluidos en el análisis presenta algún nivel de persistencia política y el 21,7% tiene el nivel más alto; es decir, en las cuatro últimas elecciones de alcalde no hubo rotación o renovación de las élites políticas en el poder (cuadro 8.8).

¹¹ Se usó como medida de persistencia política los nombres de grupos o "rosca" familiares o políticas, porque los partidos políticos no han sido instituciones particularmente estables en las últimas elecciones en Colombia, a pesar de que la reforma política (Acto Legislativo 01 de 2003) modificó las reglas electorales con el ánimo de promover resultados mayoritarios que contrarrestaran la fragmentación. En un estudio comparativo de las elecciones locales en 209 municipios, catalogados en situación de vulnerabilidad por el PNUD, para los años 2003 y 2007 (Uribe, 2009: 101) muestra cómo en tanto que en 2003 un 36% de los municipios se podía catalogar como multipartidista, para 2007 esta cifra saltó a 96,6% de los municipios estudiados. El valor promedio de NEP (número efectivo de partidos) saltó de 2,44 para 2003, a 6,7 para 2007, lo cual evidencia la creciente fragmentación presentada entre uno y otro año. De tal manera que no era de esperar que el uso del índice Herfindahl de concentración de votos obtenidos por el ganador en las elecciones locales diera muy buenos resultados sobre la inequidad política local en el período analizado.

¹² El estudio se hizo sobre una muestra de 607 municipios sobre los cuales se tenía información para aplicar el modelo de análisis.

CUADRO 8.8

Número de municipios según nivel de persistencia política

Persistencia política	Número de municipios	Porcentaje de municipios (%)
0	46	7,6
1	165	27,2
2	264	43,5
3	132	21,7
Total	607	100,0

Fuente: cálculos INDH 2011, con base en información de la Fundación Nuevo Arco Iris y Registraduría Nacional del Estado Civil.

La alta persistencia política de las mismas familias y grupos en regiones y pueblos del país, muestra de hecho su capacidad para dominar las instituciones políticas regidas por estructuras clientelizadas.

1. Persistencia política y bienestar

Como las estructuras de inequidad política y económica suelen dar origen a sociedades cuyos habitantes presentan muy pobres niveles de bienestar, se exploró el efecto en el tiempo de la persistencia política y del grado de ruralidad sobre la evolución

de los índices de pobreza (medida a través del NBI), miseria y servicios inadecuados. A partir de los datos de los dos últimos censos (1993 y 2005) se analizó el efecto de la persistencia política y del grado de ruralidad sobre la evolución de los indicadores de bienestar antes mencionados.

Los resultados muestran que la persistencia política afecta en forma negativa el bienestar de la población. Los municipios con más persistencia política tienen mayores niveles de NBI, de miseria y niveles de indicadores de servicios inadecuados más altos en relación con un municipio donde no se presenta persistencia política. De manera adicional, esta tendencia se agrava en la medida en que los municipios tienen índices superiores de ruralidad (cuadro 8.9).

CUADRO 8.9

Efecto de la persistencia política y de la ruralidad sobre indicadores sociales

Intensidad de la persistencia política	Mayor nivel de NBI (%)		Mayor nivel de miseria (%)		Mayor nivel de servicios inadecuados (%)	
	Menos rurales	Más rurales	Menos rurales	Más rurales	Menos rurales	Más rurales
1	8,6	19	11,8	40,1	36,6	67,6
2	11,1	21,8	17,2	46,8	40,4	72,3
3	11,9	22,7	21,1	57,6	41,7	73,8

Fuente: cálculos INDH 2011, con base en información de la Fundación Nuevo Arco Iris y Registraduría Nacional del Estado Civil y DANE.

Los cambios más dramáticos ocurren precisamente en la variable de hogares con servicios inadecuados. En aquellos municipios menos rurales y con la más alta persistencia política, los servicios inadecuados llegan a ser 41,7% mayores que en un municipio sin persistencia política, y el 73,8% más altos si se trata de una localidad más rural. Estos resultados indican que el acceso a bienes públicos de la población de estos municipios está siendo gravemente afectado por las estructuras de concentración del poder político.

La baja rotación de élites políticas es un indicio de las dificultades de inclusión política de nuevos sectores sociales, y refleja la virtual inexistencia de canales de expresión alternativos para la voz y los intereses de sectores con tradicionales déficits de representación.

Los resultados indican que la hegemonía de partidos, tendencias y familias en un importante porcentaje de municipios del país se mantuvo incluso tras la coerción armada y la clara penetración de guerrillas y paramilitares en los gobiernos locales. Es decir, la violencia no fue factor suficiente para cambiar las estructuras de poder.



Fotografía: cortesía Acción Social.

2. Persistencia política y violencia

La compleja relación entre violencia y política resulta determinante para identificar la existencia de obstáculos a una de las dimensiones del desarrollo humano, como lo es el derecho a participar en la vida pública y en la toma de decisiones que afectan a la comunidad, bajo reglas de juego que permitan a los ciudadanos expresar sus preferencias con respecto a cambios en el orden político o en la hegemonía de los partidos. Por esa razón, y mediante un ejercicio similar al anterior, se indagó por posibles relaciones entre persistencia política y ocurrencia de hechos de violencia política (homicidios, desapariciones, torturas y amenazas).

El resultado preliminar permitió identificar una relación inversa entre persistencia política y violencia política; es decir, habría mayores niveles de violencia política en los municipios en los que no hay persistencia política. Al considerar además el grado de ruralidad, se observa que se acentúa la ocurrencia de hechos de violencia política allí donde no hay persistencia política. Una hipótesis preliminar apuntaría a decir que la ausencia de élites políticas electoralmente hegemónicas tiende a asociarse con más eventos de violencia entre más rural sea el municipio.

El resultado sugiere una pista prometedora y una senda de investigación y análisis académicos.

mico sobre los efectos del funcionamiento del sistema político y de la hegemonía electoral de un partido, grupo o familia sobre la violencia política en los municipios del país. El reto inicial empieza por desentrañar las relaciones entre élites políticas que participan abiertamente en la competencia electoral, por una parte, y actores armados a quienes se les atribuye la autoría de hechos de violencia política, por la otra. En apartados anteriores se hizo referencia a la criminalización de la política en el sentido del interés de los actores armados de influir sobre los resultados electorales para obtener provecho de allí. En este caso, se trataría de identificar el sentido inverso, es decir, cómo élites políticas hegemónicas instrumentalizan, influyen o acuden a actores armados para obtener beneficios de actos de violencia ejecutados por estos últimos.

Este es un tema muy relevante para el desarrollo humano que requerirá de más estudios de carácter regional para dilucidar con mayor amplitud las relaciones entre la hegemonía política electoral y el conflicto, pero también con el Estado y sus instituciones en los órdenes local y regional. La academia tiene aquí un tema en el cual se podría profundizar y aportar conocimientos calificados para un mejor entendimiento de lo que ha pasado en la esfera social rural.

F. Hacia cambios estructurales en la esfera social rural

Hasta ahora, el desenlace global de la conjunción de los factores presentados ha sido la consolidación del orden social rural existente y el predominio de los intereses de las élites rurales. Su dominio tradicional y el de la clase política no han cambiado. La persistencia política que caracteriza a los municipios con mayor ruralidad sugiere que ni la violencia ni los mecanismos del sistema político para promover la rotación de élites lograron remover los factores de poder.

El Estado estuvo distante de las sociedades campesinas y su intervención frente a las víctimas del conflicto se enfocó primordialmente en paliar los impactos de la violencia. El Estado tampoco propició condiciones para inducir cambios en el orden social rural; ni el conflicto cambió tampoco la situación estructural del sector.

No se plantearon cambios estructurales al bienestar del campesinado, la pobreza y la vulnerabilidad han seguido caracterizando esta población, así como su exclusión y desconocimiento político y la debilidad institucional en seguridad, justicia y acceso a bienes públicos sigue aquejando la vida de estas poblaciones.



Conviene anotar que durante la década de 2000 hubo una reacción significativa del Estado para combatir la violencia y recuperar parte de los territorios controlados por los grupos armados ilegales.

Ello se tradujo en la política de seguridad democrática aplicada durante los dos periodos gubernamentales del presidente Álvaro Uribe, políticas que continúan con algunos ajustes y nuevos énfasis bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A. 2006. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Londres: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron. 2006. Modeling inefficient institutions. National Bureau of Economic Research (NBER). *Working Paper* (11940).
- Acemoglu, Daron; Bautista, María Angélica; Querubín, Pablo; Robinson, James A. 2007. Economic and political inequality in development: the case of Cundinamarca, Colombia. Department of Economics. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Acemoglu, Daron; Robinson, James A; Santos Villagran, Rafael J. 2009. The monopoly of violence: evidence from Colombia. Department of Economics. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Centro de Investigaciones de Educación Popular (Cinep). 2008. Marco conceptual. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Bogotá. *Noche y niebla*.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2010. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*. Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (MH). Bogotá: CNRR- MH, Taurus, Revista *Semana*.
- Diócesis de Quibdó. 2008. *Las voces del pueblo negro, indígena y mestizo*. (4). Balance marzo 2007-junio 2008. Informe de la Comisión Vida, Justicia y Paz. Medellín: Editorial Nuevo Milenio.
- El Espectador. 2010. "Jorge Noguera habría sido alertado de amenaza contra dirigente Fernando Piscioti". 17 de marzo.
- Galindo, Héctor; Restrepo, Jorge; Sánchez, Fabio. 2009. Conflicto y pobreza en Colombia: un enfoque institucionalista. En: Restrepo, Jorge; Aponte, David (editores). 2009. *Guerra y violencia en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Cerac.
- Galor, Oded; Moav, Omer; Vollrath, Dietrich. 2004. Land inequality and the origin and divergence and overtaking in the growth process: theory and evidence. *Working papers* Department of Economics. Brown University.
- Granada, Soledad; Restrepo, Jorge; Vargas, Andrés. 2009a. El agotamiento de la política de seguridad democrática: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano. En: Restrepo, Jorge; Aponte, David (editores). 2009. *Guerra y violencia en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Cerac.
- Granada, Soledad, Restrepo, Jorge, Vargas, Andrés. 2009b. Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano. En: Restrepo, Jorge; Aponte, David (editores). 2009. *Guerra y violencia en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Cerac.
- International Crisis Group. 2011. Romper los nexos entre crimen y política local: las elecciones de 2011 en Colombia. Informe sobre América Latina (37). 25 de julio.
- Jaramillo, Jaime. 1996. *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Kalyvas, Stathis. 2002. The logic of violence in civil war. *Working Paper* (1). Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid
- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Londoño, Óscar Gonzalo. 1989. *Colonización del Ariari (1950-1970)*. Villavicencio: Genessoll y Universidad Cooperativa de Colombia.
- López, Claudia (editora). 2010. La refundación de la Patria. De la teoría a la evidencia. En: *Y refundaron la Patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Ramdon House Mondadori.
- Posada, Paola; Restrepo, Fabián. 2010. Estructura social agraria, conflicto y poder político en la región del Bajo Cauca. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Medellín.
- Sánchez, Fabio; Núñez, Jairo. 2001. Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia. Documento CEDE Facultad de Economía (2). Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- Schmitt, Carl. 2007. *The concept of the political*. Estados Unidos. Chicago: Chicago University Press.
- Shaw, Martin. 2009. Conceptual and theoretical frameworks for organized violence. *International Journal of Conflict and Violence (IJCV)*, 3 (1).
- Sociedad Española de Profesores de Filosofía. 2004. Adorno y la teoría crítica ante la injusticia social. *Revista Paideia* (67) enero-marzo [Disponible en: www.sepfi.com].
- Swedberg, Richard. 1998. *Max Weber and the idea of economic sociology*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Uribe López, Mauricio. 2009. El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia. *Revista de Economía Institucional*. 2(21), segundo semestre.
- Thorup, Mikkel. 2006. *In defence of enmity. Critiques of liberal globalism*. Ph.D dissertation. Dinamarca: Department of the History of Ideas. University of Aarhus.
- Vásquez, Teófilo. 2010. La seguridad democrática de Uribe (2002-2010). En: *Cien días vistos por Cinep/PPP. Balance del gobierno de Uribe 2002-2010* (70). Bogotá: Cinep/PPP, agosto.
- Verdad Abierta. 2009. “Yo estuve en el Pacto de Chivolo”. [Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/parapolitica/magdalena/1168-yo-estuve-en-el-pacto-de-chivolo>] (consulta: 20 de abril de 2010). Magdalena: 27 de abril.
- Verdad Abierta. 2010. “El canoso” revela existencia de otro pacto entre paras y políticos. [Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/parapolitica/magdalena/2480-el-canoso-revela-existencia-de-otro-pacto-entre-paras-y-politicos-en-magdalena>] (consulta: 12 de junio de 2010). Magdalena: 24 de mayo.
- Zizek, Slavoj. 2005. *Ideología: un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bibliografía de consulta

- Acemoglu, Daron. 2005. Emergence and consolidation of democracy. Gaston Eyskens Lectures. Department of Economics. Massachusetts Institute of Technology.
- Arendt, Hannah. 2008. *Sobre la violencia*, segunda reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.
- Garay, Luis Jorge; Salcedo, Eduardo; De León Beltrán, Isaac. 2009. Redes de poder en Casanare y la Costa Atlántica. En: Claudia López. 2009. *Y refundaron la Patria*. Bogotá: Editorial Debate.
- Hombres, Rudolf. 2009. “Sin tierras no hay paraíso”. *El Tiempo*. 29 de enero.
- Montenegro, Armando. 2009. “Impuesto al patrimonio rural”. *El Espectador*. 27 de junio
- Restrepo, Jorge. 2011. “Paramilitarismo: la amenaza sigue viva”. *Razón Pública*. 20 de junio al 20 de julio.

Revista *Semana* 2004. “Los señores de las tierras” (edición 1152, junio); “Con quién se está negociando” (edición 1154, junio); “Habla Vicente Castaño” (edición 1205, junio).

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

Valencia, León. 2007. Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En: Romero, Mauricio (editor). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Cerec, Corporación Arco Iris.

Verdad Abierta. 2009. “Así robábamos gasolina” (febrero); “El paramilitarismo en Sucre, un proyecto armado por su clase política” (febrero); “Aseguran a ‘paras’ por asesinatos de tres sindicalistas en Atlántico” (septiembre); “Cómo se fraguó la tragedia de los Montes de María” (2010, septiembre); “Mellizo Mejía aseguró que entraron a Arauca con la complicidad del miembros del ejército” (julio).



Fotografía: César Baez.

Efectos *del conflicto*

*Agradecimientos
al consultor*
Juan Carlos Betancur

*Fui perseguido, desplazado, repelido,
repudiado, señalado, segregado por
la buena sociedad. Y fui tratado como
si fuera un bandido y condenado sin
derecho a un abogado, aunque a
nadie le hago mal.*

Bloque de búsqueda
Rap del rebusque
1996

9
Capítulo

E

l despojo y el abandono de tierras son dos de los fenómenos más notorios en la problemática rural colombiana. Su relación directa e indirecta con el conflicto armado, con los diversos conflictos por la tierra y el desplazamiento forzado de la población, además de su impacto sobre el desarrollo humano hacen de ellos temas críticos de este Informe.

De hecho han ido adquiriendo una gran complejidad, explicada por los intentos de los despojadores de tierras de ocultarlos y legalizar las expropiadas. Sin embargo, diversas organizaciones han logrado poner suficientes alertas como para que esos hechos no se presenten y han conducido a la decisión tomada por el actual gobierno de adelantar una política de restitución de tierras para devolverles a las víctimas los bienes que les fueron robados. La ley de víctimas (Ley 1448 del 10 de junio de 2011), de reciente aprobación en el Congreso contempla la restitución de tierras y el gobierno ya está emprendiendo acciones para revertir los despojos realizados en los últimos años.

Este capítulo se centra en una presentación sobre el despojo y el abandono de tierras y en el desplazamiento forzado causado por el conflicto en el sector rural. Además relaciona los derechos de propiedad y la informalidad de derechos con el fenómeno del despojo y el abandono de tierras.

A. El despojo y el abandono de tierras: un proceso histórico complejo

Este Informe recoge la noción de despojo formulada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que lo define como

aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades (CNRR, 2009).

En Colombia los métodos de despojo han sido diversos y han operado desde siempre. Tradicionalmente fue un proceso debido a la disputa

Fotografía: Jorge Velásquez.



por la tierra entre campesinos, colonos y terratenientes, que dominaban las relaciones sociales y políticas en el campo (LeGrand, 1988). Se hacía utilizando tanto la violencia como mecanismos legales en manos de tinterillos y abogados de pueblos.

Durante la época de la Violencia política y social de las décadas de 1940 y 1950, el fenómeno del despojo de tierras prácticamente pasó inadvertido. Las parcelas que se perdieron durante la Violencia, calculadas por Paul Oquist (1978) en 393.648, no fueron en su mayoría restituidas a sus legítimos propietarios, poseedores y tenedores. Representaron aproximadamente dos millones de hectáreas, equivalentes al 11% de la frontera agropecuaria de la época.

En el transcurso de las décadas de 1960 y 1970, con intento de reforma agraria y auge del movimiento social, el despojo de tierras aunque aminoró su ritmo, siguió presente bajo las modalidades tradicionales, combinando la violencia con la acción del mercado. Con el auge del conflicto armado interno a partir de los años 1980, el despojo se dinamizó y empezó a hacerse más evidente.

Más recientemente, el despojo de tierras se hizo visible como un problema nacional por los reclamos de las víctimas y la atención prestada por la Corte Constitucional, antes que por la juiciosa atención de las entidades estatales con competencia en el tema o por la preocupación de la sociedad colombiana. Pese a sus consecuencias sobre la estructura agraria y las relaciones de poder, y a la violación de los derechos humanos que significaba, el despojo no estuvo en el centro de la agenda pública del país.

En algunas regiones este tipo de despojo condujo a desnaturalizar la función social de la propiedad rural e incluso a variar su significado productivo al convertir fincas en espacios para la violencia, la tortura y el ocultamiento de cementerios de víctimas, llegando hasta montar hornos crematorios para borrar vestigios de los asesinatos (*El Tiempo*, 2010).

Si bien despojo y abandono están relacionados y comparten algunas características –por ejemplo, de ser procesos más que hechos aislados o involucrar la privación ilegítima del disfrute de un bien–, conviene distinguir uno de otro. El abandono implica la *suspensión* del uso, disfrute, acceso y posesión de bienes o de derechos por un tiempo determinado, por causales voluntarias o involuntarias.

El despojo en cambio, trae consigo la *privación permanente* de un derecho sobre bienes materiales (muebles o inmuebles) o inmateriales (relaciones sociales, identidades), contra la voluntad del afectado y muchas veces apelando a la presión o la violencia. El abandono puede o no ser voluntario y no necesariamente conduce al despojo o termina en él. Un bien abandonado es susceptible de ser recuperado en uso y disfrute. El abandono puede ser una de las precondiciones para el despojo y, usualmente, va acompañado de violencia y del desplazamiento forzado de la población.

Con el despojo no solo se pierde la tierra como bien material, también la pertenencia a un lugar y los lazos sociales; se desconfiguran las redes sociales, se pierden medios de subsistencia e ingresos de las familias, se fragmenta la unidad familiar, se acaban proyectos de vida, se configura un destierro, se genera un desplazamiento forzado y las víctimas bajan en la escala social y en calidad de vida. El despojo significa el desconocimiento de derechos de propiedad, así como del uso y disfrute de un bien (recuadro 9.1).



El despojo y el abandono de tierras son algunos de los fenómenos más notorios en la problemática rural colombiana. Su relación directa e indirecta con el conflicto armado, con los diversos conflictos por la tierra y el desplazamiento forzado de la población, además de su impacto sobre el desarrollo humano hacen de ellos temas críticos de este Informe.

Uno de los aspectos más críticos del despojo y del abandono de tierras es que terminan por consolidar una estructura agraria en la que la posesión de la tierra es una fuente de poder político obtenido mediante la violencia, la violación de los derechos humanos y el desplazamiento forzado de la población rural. Y, por supuesto, contribuyen a conformar grupos emergentes en el sector rural que tienen como sustento de poder la posesión de la tierra, y que buscan legitimarse por distintos medios.

El despojo se inicia con acciones directas, violentas y coercitivas sobre las víctimas, pero transita hacia formas cada vez más sofisticadas.

Varias entidades y organizaciones han tipificado las modalidades de despojo y abandono de tierras. Una muestra no exhaustiva aparece en el recuadro 9.2¹.

Como se observa, el despojo no es solamente de tierras privadas y baldías nacionales, también el agua de las ciénagas y playones que forman parte de la vida de los campesinos y las comunidades rurales es objeto de expoliación. Esos bienes son del Estado y de ellos viven las comunidades campesinas; al impedirles el acceso a los recursos por una apropiación privada ilegal, se atenta contra su seguridad alimentaria, su supervivencia, su ubicación en el espacio rural y su movilidad y libertad². Los procesos de deslinde de estos baldíos del Estado son interferidos por

- ¹ El Grupo de Memoria Histórica de la CNRR ha hecho un análisis y descripción del despojo y abandono de tierras en las regiones de Córdoba, Sucre y Montes de María, que ilustran bien gran parte de los métodos y sistemas utilizados por los actores para apropiarse de derechos de propiedad y su disfrute (CNRR, MH, 2010). Este trabajo es una buena guía para incursionar en el estudio de otras zonas del país donde han sido notorios esos procesos.
- ² Como lo demuestran los hechos recientes, cuando se intensifica el invierno y se desbordan ríos y canales, los campesinos sufren la inundación de sus poblados y pueblos enteros se sumergen bajo el agua. El despojo, apropiación y desecación de ciénagas y playones en la Costa Caribe por grandes propietarios suprime los sitios naturales donde se regulan los caudales y por ello el agua se disemina por todas las planicies. El despojo de tierras y bienes públicos tiene así consecuencias humanitarias más profundas y conduce a una seria desigualdad.

RECUADRO 9.1

Las víctimas tienen nombre: Otilia Mantilla

En un municipio riverense del Magdalena Medio santandereano nació y creció en un hogar lleno de necesidades, Otilia Mantilla. Tal vez por eso –dicen sus familiares– se convirtió en una mujer aguerrida que se atrevía a decir lo que otros, por miedo, no decían, con tal de vivir en una sociedad digna. La consideraban una líder comunitaria porque siempre estaba solucionándoles los problemas de tipo social a sus amigos y vecinos. ¡Había nacido para servir!

Una de sus tres hermanas cuenta quién era Otilia:

— Era una muchacha muy especial. Quería mucho a sus hijos, muy caritativa con todos sus vecinos y con una particularidad: le encantaban los niños y hacía hasta lo imposible por su bienestar. Por ejemplo, realizaba rifas y bazares para ayudar en el barrio a quienes estaban pasando necesidades.

Le encantaba tomarles fotos a las personas y yo le decía:

— Otilia, deje esa costumbre porque hay personas que no les gusta que les tomen fotos.

Ella respondía:

— No, déjeme, no hay nada más bello para uno de grande que verse en una foto cuando era niño; eso le hace sacar una sonrisa con el tiempo.

— Con sus compañeras de trabajo, era incondicional. La querían mucho por esa forma espontánea de ser con las personas. Frente a la familia, como toda madre, adoraba a sus hijos y era muy constante con nosotras sus hermanas. Y sobre todo, se mantenía pendiente de mi mamá. Solo bastaba con que se presentara un problema en la comunidad, por mínimo que fuera, para que los vecinos del barrio salieran a buscarla como gestora de sus derechos y de la igualdad social.

¿Por qué los vecinos buscaban a Otilia?

— Porque si alguien necesitaba un favor, ella, como podía, trataba de darle solución, así no fuera a toda la necesidad, pero al menos contribuía con algo positivo. Si tenía un pedacito de panela, lo compartía. Ella misma decía: “¡si tenemos que echarle



más agua a la sopa, se la echamos, pero nadie se queda sin comer!”.

¿Cómo repartía el tiempo entre su hogar y la comunidad?

— Todos los días, salía muy temprano, a las 4 de la mañana, y regresaba sobre las 4 de la tarde. Llegaba a hacer la comida y, de una vez, el almuerzo de los niños para el otro día. Luego, entrada la noche, se reunía con los vecinos si había cosas pendientes por tratar.

¿Cómo expresaba el amor por sus hijos?

— Mientras estaba la comida, le gustaba sentarse en la cocina y allí abrazaba a los niños y les decía que le daba gracias a Dios porque eran maravillosos, y contemplaba su felicidad con amor. Lo único que nos decía a mi mamá y a mí, constantemente era: “El día que mi Dios decida llevarme de este mundo o deje de existir, no me vayan a regalar los niños, ni me los vayan a repartir entre la familia. Solo les pido que ellos siempre permanezcan juntos”.

— Hoy en día, y luego de lo sucedido, ¡mantuvimos unidos a los niños y los sacamos adelante! Ya el mayor tiene 25 años y la menor 18.

¿Con qué soñaba Otilia?

— Ella soñaba con vernos a todos felices, tranquilos, sin

preocupaciones... le encantaba ver unida a la familia. Soñaba con que los niños y niñas de los vecinos no se acostaran un día sin comer y también con tener una casa propia y ver crecer a sus hijos.

¿Cuál era su comida preferida?

— A mi hermana le encantaba comer arroz, frijol, yuca y carne (¡bueno, cuando se podía!). Lo único que no le gustaba era la sopa.

A Otilia Mantilla, luchadora incansable por los derechos humanos y el bienestar de su comunidad, los violentos le segaron su vida. Se le recuerda por compartir la comida, solucionar los problemas de todos y velar porque ningún niño del barrio se acostara sin comer y sin conservar para el futuro —como en una fotografía— el recuerdo de quiénes y cómo fuimos.

Fuente: elaborado por Contribución de la estrategia de comunicaciones del Fondo de Justicia Transicional (PNUD). Programas Promoción de la Convivencia y Fortalecimiento de la Justicia. Este relato forma parte de una campaña enfocada a exaltar la vida de las personas por sobre las circunstancias de su muerte.

los intereses de los terratenientes que requieren de ellos para pastar el ganado en las épocas de verano mediante la conocida trashumancia ganadera, como también por los intereses de los narcotraficantes que usan el complejo de ciénagas para el transporte de marihuana y pasta de coca³.

En el caso del despojo a través del mercado no aparece la violencia directa. Pero existe una violencia psicológica, simbólica e indirecta que no se percibe y actúa en un contexto que facilita el asalto a los derechos de propiedad y el desplazamiento (migración) del poblador de su medio rural (CNRR, MH, 2010).

Existen casos emblemáticos de despojo que reflejan algunas de las modalidades anotadas, entre los cuales conviene resaltar el de Chivolo, en el departamento del Magdalena; la compra masiva de tierras en los Montes de María (departamentos de Sucre y Bolívar); la apropiación de tierras de comunidades negras en Jiguamiandó y Curvaradó; y la adquisición de baldíos en Vichada por un exsenador y sus amigos.

- a. **El caso de Chivolo.** Allí, campesinos que obtuvieron legalmente parcelas distribuidas por el Incora en 1991 fueron desalojados y despojados por el paramilitar alias “Jorge 40” y otros victimarios que desterraron a los campesinos para adueñarse de sus bienes. Luego la gerencia regional del Incora (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) en 2002 les revocó los títulos otorgados a los campesinos por abandono (caducidad de la adjudicación) y se

³ En el informe de Memoria Histórica (CNRR, MH, 2010) se encuentran detalles de interés sobre estos procesos de apropiación de ciénagas y playones, su desecación por parte de los terratenientes y los métodos utilizados. En departamentos como Córdoba donde existían hace cuarenta años más de veinte ciénagas y lagunas, hoy en día prácticamente han desaparecido y lo poco que queda está en grave riesgo, en gran parte por la expansión de la ganadería.

RECUADRO 9.2

Algunas modalidades de despojo y abandono de tierras

En este texto se tipifican algunas de las modalidades de despojo y abandono de tierras, con base en los hallazgos de las tres entidades, que se enuncian a continuación.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica (CNRR, MH)

1. Coerción y violencia sin el uso de figuras jurídicas (despojo directo y violento):

Amenazas contra la vida e integridad física, actos ejemplarizantes y cadenas de pánico, torturas, asesinato, intimidación, destrucción de documentación oficial, coacción para la toma de determinaciones asociadas con transferencia de derechos, compraventas forzadas con vicios de consentimiento y lesión enorme, ocupación de predios del Estado, despojo de parcelas colindantes, traspaso de derechos de propiedad a terceros mediante testaferrato.

2. Uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales

Se invocan normas jurídicas para adjudicar derechos sobre la tierra en violación de otras reglas jurídicas.

- Actos ilegales de enajenación entre particulares.
- Despojo por vía de hecho administrativa o judicial, falsificación de títulos y escrituras.
- Falsa tradición mediante falsificación de escrituras y certificados de libertad.

3. Otras modalidades

Embargos por deudas y remate de propiedades abandonadas, intercambio y usufructo de propiedades, abandono y apropiación sin transacción comercial, adulteración de registros, expedición fraudulenta de registros, compra de derechos a través de hipotecas y deudas, apropiación de ciénagas (el agua también se despoja) y playones, desecación de ciénagas para ampliar latifundios.

los entregó a personas de confianza del jefe paramilitar. Cuando algunos de los campesinos regresaron a reclamar sus tierras, ya estaban en manos de otros dueños, los mismos victimarios (finca el Encanto) que las disfrutaban habiéndolas obtenido de manera ilegal.

- b. **Montes de María.** En noviembre de 2009 se denunció la compra masiva de tierras realizada por supuestos empresarios en la región (*La Silla Vacía*, 2009), mediante procesos dudosos que sugirieron nuevas modalidades de despojo (CNRR, MH, 2010). Estas compras se realizaron después de que el Estado sacara de la zona a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y se desmovilizaran los principales grupos de paramilitares de la región de la Costa Caribe. Es decir, cuando llegó la seguridad de manos del Estado se presentó la oportunidad de hacer negocios comprando tierras con potencial productivo que estaban abandonadas, o cuyos propietarios, en general pequeños productores, se encontraban endeudados o no querían regresar al campo⁴. Los compradores son ajenos a la región y crearon varias empresas con socios principalmente residentes en Medellín, agrupadas la gran



En algunas regiones el despojo de tierras condujo a desnaturalizar la función social de la propiedad rural e incluso a variar su significado productivo al **convertir fincas en espacios para la violencia, la tortura y el ocultamiento de cementerios de víctimas**, llegando hasta montar hornos crematorios para borrar vestigios de los asesinatos.

⁴ Las deudas habían sido compradas por dos empresas privadas, las que entregaron parte de la información a los compradores de tierras, quienes encargaron a comisionistas para que ubicaran al propietario endeudado para proponerle la compra y arreglar su problema con los bancos.

4. Operación del mercado

Compras masivas de tierras con presunción de legalidad usando información privilegiada sobre deudas y situación de vulnerabilidad de los dueños de los derechos; falta de competencia en el mercado y de insolvencia de los campesinos que los obliga a vender a precios no comerciales, procesos de desarrollo sin apoyo estatal que expulsa población del campo.

Programa de recuperación de tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Proret, MADR) y Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid)**

1. Procesos colectivos en comunidades negras

Títulos sin alinderamiento, ocupación de hecho luego del desplazamiento masivo, falsificación de títulos, registro extemporáneo de títulos, violación y omisión de normas vigentes, registros falsos, registro ilegal de accesiones, ventas con apariencia de legalidad.

2. Procesos individuales

Desplazamiento forzado con homicidio, ocupación de hecho luego del desplazamiento, posterior adjudicación a pre-

suntos testaferros de terratenientes por parte de Incora-Incoder, títulos obtenidos por actos administrativos ilegalmente expedidos, venta forzada con vicio de consentimiento y apariencia de legalidad, lesión enorme (precio irrisorio).

Superintendencia de Notariado y Registro

Falsedad en resoluciones del Incora; suplantación de campesinos; actas de comités de protección a desplazados que incumplen requisitos legales o que consignaron información falsa; registradores y notarios autorizaron ventas de predios que estaban protegidos; clonación de resoluciones; fraccionamiento de predios de desplazados para abrirles nueva matrícula y evadir la protección; autorización de venta de predios de desplazados con base en tutelas; adquisición de tierras de desplazados por un fideicomiso con permisos de venta no ejecutoriados ni firmados por los comités municipales de atención a desplazados; venta de bienes del Estado mediante robo de resoluciones de adjudicación, y adjudicaciones irregulares de baldíos a privados.

Fuente: elaboración INDH 2011, con base en el proyecto Proret, Usaid, Ministerio de Agricultura (2008); CNRR, MH (2009 y 2010) y *El Tiempo* "Las 10 trampas del robo de tierras en Colombia", mayo 29 de 2011.

mayoría en la Corporación Amigos de los Montes de María, una fundación que promueve inversiones y defiende los intereses de sus asociados.

c. **Caso de Jiguamiandó y Curvaradó.**

A fines de los años 1990 los paramilitares causaron el desplazamiento de comunidades negras de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, los que al regresar encontraron las tierras en manos de empresas de palma africana, de supuestos empresarios aliados con los paramilitares. Esas tierras fueron adjudicadas como títulos colectivos en aplicación de la Ley 70 de 1993 y por tanto no son negociables. Años más tarde el Ministerio de Agricultura estableció que de las 33.580 hectáreas en manos de empresas palmeras, solo 8.497 se les podían reconocer; las otras debían devolverlas pues fueron adquiridas irregularmente, usando tanto la figura de acesión, que permitió convertir fincas pequeñas en grandes, como la falsificación de resoluciones del Incora-Incorder y de registros en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó.

d. **Vichada.** Este caso es emblemático de la corrupción que invadió al Incorder en los últimos años y de cómo el despojo también cubrió las tierras del Estado. El instituto entregó de manera irregular 38.144 hectáreas en 31 predios en el Vichada en 2006 a personas cercanas a un exsenador de la República. El actual

gerente del Incorder calificó esta maniobra como un “testaferrato legal”, pues permitió titular tierras baldías a personas que no eran oriundas del Vichada y no tenían allí el carácter de señores y dueños, es decir, no explotaban esas tierras.

e. **Mampuján.** La extensión del despojo más allá de las parcelas se ilustra con el caso del corregimiento de Mampuján descrito por OIM-CNRR (Organización Internacional para las Migraciones) y la Cámara de Comercio de Cartagena en el proyecto piloto de restitución de tierras (2010b). Allí 338 familias que incluyen a 1.544 personas debieron desplazarse por acción de grupos paramilitares y el corregimiento entró en la dinámica de tierra arrasada: se destruyeron bienes públicos (iglesia, cementerio, colegio de primaria, puesto de salud) y 180 viviendas con 41 predios totalmente abandonados.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

El despojo y el abandono de tierras, junto con el desplazamiento forzado que lo acompaña son procesos protuberantes del conflicto agrario, la violación de derechos de los pobladores rurales, sus vulnerabilidades y las restricciones para avanzar en desarrollo humano.

El despojo termina siendo un instrumento de procesos complejos de construcción de poder y reordenamiento de las relaciones sociales, económicas y políticas en un territorio. Al ser un instrumento y no un objetivo en sí, termina sirviendo a fines superiores y estratégicos como por ejemplo el control territorial y de la población (CNRR, MH, 2009).

Es pertinente preguntarse: ¿los métodos de despojo y abandono violento de tierras dejarían de operar si terminara el conflicto, y se acabara y se sometiera a las bandas criminales y al narcotráfico que usan la tierra como un instrumento para negocios ilícitos? La respuesta no puede ser otra: si se dejan intactas las fuerzas del mercado sin una regulación social y estatal, y permanecen los incentivos para la acumulación y la avidez de rentas basadas en la propiedad de las tierras, se tendría seguramente el despojo del posconflicto, aun bajo el supuesto de que se ha sometido a los grupos armados ilegales.

1. El despojo en cifras

El país no dispone de una estadística sistemática sobre el despojo y abandono de tierras. Hasta ahora la encuesta que más se acerca a estos criterios es la de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzoso, que ha realizado tres⁵.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV) llega a concluir que

el 83% de la población desplazada inscrita en el registro único de población desplazada (RUPD) perdió algún bien (sin contar los muebles del hogar): el 72% animales, el 50% maquinaria y equipo, el 42% tierras, el 32% cultivos, el 24% infraestructura productiva y el 19% bienes raíces no rurales (Comisión de Seguimiento, 2010: 3).

Pérdidas muy parecidas tuvo la población no inscrita en el RUPD. Según dicha encuesta, las hectáreas despojadas y forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento entre 1980-2010 ascendieron a cerca de 6,6 millones (sin contar los territorios de comunidades étnicas), cifra que equivale al 12,9% de la superficie agropecuaria del país.

Del cuadro 9.1 se deduce que de esas hectáreas abandonadas o despojadas solo se habían recuperado 495.493 (que equivalen al 7,46% del total). Y el total de familias desplazadas que perdieron tierra y a la fecha de la encuesta no la habían recuperado era de 407.493. Así, tan solo el 6,1% de las familias desplazadas (26.607) que debieron abandonar sus tierras o fueron despojadas las habían recuperado en el momento de realizar la encuesta.

Por regiones, la 1 –Antioquia y Chocó– sufrió en mayor medida el fenómeno de las tierras abandonadas, vendidas o entregadas forzosamente a terceros, seguida por la 4 –Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y el municipio de Buenaventura–, que han sido de una fuerte intensidad del conflicto armado. En la primera, el 43,2% de las familias desplazadas debió abandonar tierras; en el segundo caso, el 52,1% (cuadro 9.2).

⁵ La III Encuesta Nacional de Verificación (III ENV, 2010) realizada por la Comisión de Seguimiento en 2010 repitió el ejercicio de la cuantificación del despojo y abandono de tierras que había realizado en 2009, cuando precisó un despojo de 5,5 millones de hectáreas. Entrevistó a 10.433 hogares de personas desplazadas en 68 municipios y 26 departamentos del país. Esta encuesta profundiza en la pérdida de activos y de ingresos por parte de la población en situación de desplazamiento forzado.

CUADRO 9.1

Tierras abandonadas y despojadas en el momento del desplazamiento según periodos

Periodos	Hectáreas abandonadas o despojadas (1980- julio 2010)	Hectáreas actualmente abandonadas	Diferencia (hectáreas recuperadas)	%
Primer desplazamiento antes de 1998	1 023 703	907 928	115 774	11,31
Primer desplazamiento entre 1998 y 2008	5 263 282	4 889 691	373 591	7,10
Primer desplazamiento entre 2009 y 2010	351 210	345 083	6 127	1,74
Total	6 638 195	6 142 702	495 493	7,46

Fuente: III ENV. Julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-UN.

CUADRO 9.2

Estimación de tierras abandonadas o despojadas, y porcentaje de familias desplazadas en el momento del desplazamiento, según región*

	Total	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6
Hectáreas	6 638 195	1 852 561	749 968	866 535	1 491 892	633 299	1 043 939
Familias (%)	40,7	43,2	36,7	26,9	52,1	36,0	49,5

* Región 1: Antioquia y Chocó. Región 2: Bolívar, Córdoba, Sucre y Atlántico. Región 3: Magdalena, Cesar, La Guajira y Norte de Santander. Región 4: Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y municipio de Buenaventura. Región 5: Tolima, Huila, Cundinamarca, Bogotá, Boyacá, Santander, Valle del Cauca, Caldas, Risaralda y Quindío. Región 6: Meta, Arauca, Guaviare, Casanare, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas

Fuente: III ENV. Julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-UN.

Los grupos familiares entrevistados para la III Encuesta inscritos en el RUPD señalaron como presuntos autores en primer lugar a los grupos paramilitares –AUC– en 32% de los casos, seguidos por las FARC en 25,5%. Grupos guerrilleros sin identificar y grupos armados no identificados participan con cerca de una tercera parte de los causantes del desplazamiento forzado; solo a un 5,5% de los grupos familiares desplazados de manera forzosa les ha sido difícil identificar a los presuntos responsables.

Existe una similitud, en el agregado, de las tierras abandonadas según los cálculos del PPTP (Acción Social, 2010a). Este estima en 6.556.978 las hectáreas abandonadas en 270.680 predios. El despojo se centró en el microfundio y la pequeña propiedad hasta 20 hectáreas (el 73% de los predios), y en las medianas entre 20 y 500 hectáreas (26,6% de los predios). Es evidente que las principales víctimas fueron los campesinos. Además, los departamentos de mayor despojo han sido en su orden Antioquia, Putumayo, Caquetá, Bolívar, Nariño, Meta, Tolima, Cauca, Córdoba, Cesar, Sucre y Chocó, los que cubren el 74,4% del área abandonada y el 77,9% de los predios.

2. La restitución de tierras a los despojados

La información señalada antes muestra que el fenómeno del despojo y abandono de tierras es de una magnitud sorprendente y sin precedentes en el país, e inexplicablemente permaneció oculto durante los últimos gobiernos. Por otro lado, representa un desafío enorme para la polí-

tica pública y las instituciones en materia de reparación a las víctimas y judicialización de los victimarios. Es también un reto para la sociedad civil y las organizaciones sociales por el indispensable apoyo y acompañamiento que pueden dar a las iniciativas gubernamentales. Estos desafíos son enormes y de grandes riesgos, pues se requiere enfrentar a los poderes armados ilegales y los civiles desarmados que han estado detrás de la acumulación de tierras y el destierro de la población rural para proyectar sus actividades y negocios ilícitos en connivencia con sectores de la clase política.

Un análisis de 65 actas de entrega de bienes por paramilitares en el proceso de justicia y paz (Ley 975 de 2005) entre los años 2007 y 2009, así como las versiones libres en 17 documentos digitales, muestran que las propiedades rurales y urbanas no son el principal bien devuelto por los postulados a esa ley. De los bienes entregados por las estructuras paramilitares entre 2007 y 2009, el 29,5% corresponden a predios rurales (31 inmuebles) y el 10% a inmuebles urbanos (10 inmuebles) (Rincón, 2009).

Ello demuestra la poca voluntad de estos actores armados en colaborar con la justicia, lo que en palabras de Rincón

podría ser evidencia de los silencios que han operado en relación a las versiones libres en materia de tierras y territorios al relatar los hechos. Los silencios pueden estar relacionados igualmente con que la justicia no interrogó a los paramilitares de manera explícita por el despojo, de tal suerte que durante el desarrollo de la versión libre los fiscales poco énfasis hicieron sobre este tema, dejando a las víctimas con una expectativa frustrada (Rincón, 2009: 68).

Lo que se requiere es garantizar la seguridad de las víctimas reclamantes y dispuestas a retornar a sus tierras, así como la consolidación y la estabilización socioeconómica de los retornados (OIM, CNRR y Usaid, 2010a). La formalización de la propiedad solo garantiza la seguridad jurídica del bien pero no pone fin al abandono o al riesgo de otras formas de despojo. Por ello los proyectos piloto de restitución han clamado por reparaciones colectivas, medidas de saneamiento de deudas e impuestos, derecho a la verdad sobre las razones de origen del desplazamiento forzado en la zona, y garantías de no repetición.

3. Despojo e informalidad de los derechos de propiedad

La condición de informalidad de los derechos de propiedad facilita los procesos de despojo y afecta un porcentaje importante de los pobladores rurales. De acuerdo con la información suministrada por la Comisión de Seguimiento y el PPTP de Acción Social, entre otros, el fenómeno de la informalidad de los derechos de propiedad es de una magnitud considerable. El PPTP indica que el 54% de los bienes protegidos tanto por ruta individual como colectiva, tienen relación de informalidad en la tenencia de la tierra. Así, quienes tienen los derechos sin formalizar no pueden acceder a servicios del Estado ni a créditos en el sistema financiero, lo que los excluye y margina.

De acuerdo con la III Encuesta de la Comisión de Seguimiento, cerca de las cuatro quintas partes de las familias desplazadas encuestadas se consideraba propietaria de la tierra que fue obligada a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente. Otro porcentaje significativo la poseía con algún derecho (10,6% eran herederos, 2,8% poseedores, 2,2% ocupantes de baldío,



El despojo y el abandono de tierras, junto con el desplazamiento forzado que lo acompaña son procesos protuberantes del conflicto agrario, la violación de derechos de los pobladores rurales, sus vulnerabilidades y las restricciones para avanzar en desarrollo humano.

El fenómeno del despojo y abandono de tierras es de una magnitud sorprendente y sin precedentes en el país, e inexplicablemente permaneció oculto durante los últimos gobiernos. Por otro lado, representa un desafío enorme para la política pública y las instituciones en materia de reparación a las víctimas y judicialización de los victimarios.



2,5% ocupantes de hecho). Pero, de los que se consideraban propietarios, únicamente el 21,5% tenía escritura debidamente registrada. Cerca de otra décima parte tenía título sin registrar y más de la tercera parte (33,4%) no tenía ningún papel que los acreditara como propietarios del predio, y más de otra cuarta parte tenía documentos precarios e insuficientes (promesa de compraventa, contrato de compraventa, cartaventa, certificado del Incora-Incoder, hijuela, certificación de alcaldía) (Garay et ál., 2011). Si bien es cierto que esta situación cobija a propietarios de diferentes tamaños, es especialmente crítica en el caso de los pequeños productores agropecuarios. A partir de la III Encuesta se deduce también que la informalidad es mayor en las zonas de colonización reciente y menor en los territorios de ocupación más antigua.

La informalidad de los derechos de propiedad puede tener explicaciones históricas, sociales, económicas, jurídicas y de contexto, sin embargo es responsabilidad de las autoridades públicas encargadas reconocer, preservar y defender los derechos. La informalidad tiene un doble carácter: facilita el despojo y al tiempo dificulta los procesos de restitución de tierras y bienes; constituyendo así una especie de relación biunívoca perversa.

Respecto a la informalidad de los derechos de propiedad en Colombia, aunque no existen estudios sistemáticos y profundos sobre el tema, trabajos como los de Helo, Ibáñez y Velásquez (2010) han permitido señalar aspectos críticos de esa problemática, a saber:

- a. Existe un alto nivel de informalidad en los mercados de tierras en Colombia. En más del 9% de los municipios, el 60% de las tenencias tienen derechos de propiedad informales sobre la tierra, especialmente en la zona suroriental del país. Así, predominan arreglos informales y la forma de acceso a la tierra está asociada con la posesión de títulos sin legalizar, la posesión, la ocupación y la tenencia.
- b. Los altos niveles de informalidad de los derechos de propiedad sobre la tierra en Colombia perjudican la inversión en el campo, pues modifican el comportamiento de los campesinos que, de acuerdo con sus percepciones sobre el nivel de seguridad y formalidad de los derechos de propiedad, toman decisiones respecto a inversiones de bajo rendimiento y riesgo.
- c. La informalidad de los derechos de propiedad sobre la tierra está asociada con la existencia de conflictos por la tierra, regulaciones inadecuadas, altos costos de transacción en la formalización y algunos aspectos culturales. La preponderancia de la informalidad en la definición de los derechos de propiedad en Colombia se explica por: (a) la expansión de la frontera agrícola, que ha promovido la ocupación de baldíos; (b) las restricciones al mercado de tierras, impuestas por la legislación, que incentivan la informalidad, y (c) los altos costos impuestos por los procesos de titulación y registro de tierras, especialmente a los pequeños propietarios.
- d. El costo de formalizar los derechos de propiedad para un productor agrícola promedio significa una alta proporción frente a las ganancias que deriva del predio.
- e. Algunas de las deficiencias institucionales que contribuyen a los altos niveles de informalidad de la propiedad sobre la tierra están relacionadas con la desactualización del catastro de los predios rurales y la descoordinación entre las entidades implicadas en la formalización de los derechos de propiedad.

f. Los cultivos ilícitos se adaptan a las condiciones de las zonas de frontera, reduciendo los incentivos para la formalización, dado que son cultivos que requieren poca inversión y generan grandes retornos a corto plazo.

Y Velásquez Guijo (2008) señalan además que los episodios de violencia ocurren con mayor frecuencia en lugares en los que el Estado no hace presencia fuerte; y la formalidad de los derechos de propiedad tiene una relación negativa con el número de ataques de la guerrilla de las FARC y con la intensidad del desplazamiento.

Los derechos de propiedad son una de las instituciones más significativas del capitalismo, y su formalización ayuda a fortalecer el Estado y estabilizar las sociedades rurales.

Deininger (2003) ha destacado en un documento del Banco Mundial algunos elementos relevantes sobre la importancia y significado de los derechos de propiedad, tomando como referencia las experiencias encontradas en diferentes países en desarrollo. Señala entre otros que:

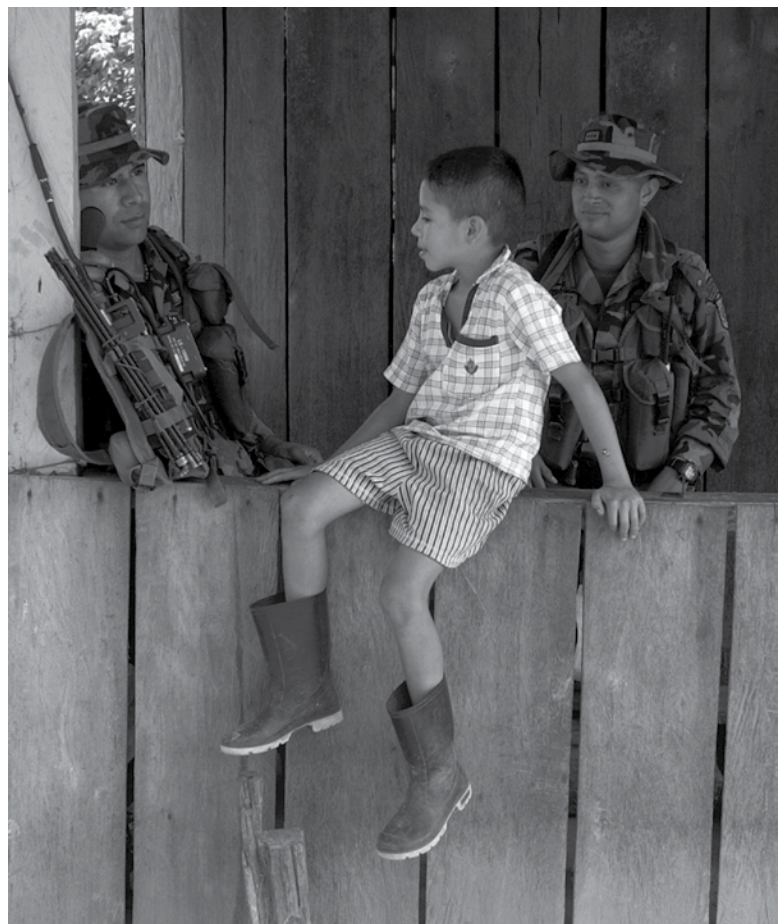
- a. Los derechos de propiedad sobre la tierra deben ser garantizados o provistos por el Estado, o de manera pública debido a que: (i) el costo fijo de la infraestructura institucional para establecerlos y mantenerlos es muy alto; (ii) la estandarización garantiza el intercambio de los derechos de propiedad, y (iii) la ausencia de una provisión centralizada obliga a los hogares y empresas a gastar recursos para defender sus propiedades, lo que pone en desventaja a quienes cuentan con menores recursos.
- b. Los derechos de propiedad afectan el comportamiento de los hogares en la medida en que las innovaciones institucionales para proveer dichos derechos pueden conducir a un círculo virtuoso de mayor inversión en la tierra, crecimiento económico y mayor bienestar. Por el contrario, las fallas para suplir la demanda de seguridad en los derechos de propiedad, por parte de las instituciones encargadas, pueden conducir a robos de la tierra, conflictos y disipación de los recursos.

Fotografía: Claudia Rubio.



- c. La seguridad y accesibilidad a los derechos de propiedad sobre la tierra afectan el crecimiento económico de distintas maneras debido principalmente a que: (a) la seguridad aumenta los incentivos para invertir y facilita el acceso al crédito; y (b) la dificultad en el acceso o inequidad en la distribución de la tierra reduce la productividad en agriculturas rudimentarias.
- d. Debido a que la tierra representa una gran proporción del portafolio de activos de los hogares de escasos recursos en varias regiones del mundo, la entrega de derechos de propiedad seguros sobre la tierra que ya poseen puede aumentar en gran medida su riqueza neta y facilita que las tierras se arrienden, se vendan y entren a dinamizar el mercado de factores.
- e. La propiedad sobre la tierra hace a los hogares menos dependientes del mercado laboral y disminuye su vulnerabilidad a los diferentes impactos de factores exógenos (*shocks*).
- f. Un aspecto central en la reducción de la pobreza es la posibilidad de acceder a la tierra y mejorar la capacidad de los grupos más pobres de la sociedad rural para hacer un uso efectivo de ella.

Dadas estas circunstancias, se entiende la importancia que tiene la decisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para emprender un programa de formalización de los derechos de propiedad en el sector rural, y el papel estratégico que en ello cumplirá la Dirección de Formalización de Derechos de Propiedad que será creada por ese ministerio⁶. También se hace evidente que el PPTP que inició Acción Social requiere ubicarse en el Ministerio de Agricultura para fortalecer su acción en la protección y atención de esos derechos y como parte fundamental de la política de restitución de tierras a los desplazados. Esta intervención del Estado requiere con urgencia de una política integral de desarrollo rural para que cumpla a cabalidad su objetivo de integrar a la sociedad a los titulares de derechos que se mantienen en la informalidad y son objeto tanto de discriminación en el acceso a servicios y apoyos del Estado, como de violación de esos derechos por parte de diferentes actores armados.



Fotografía: Claudia Rubio.

⁶ En Colombia se considera informal la tenencia de la tierra en el caso de los (a) ocupantes, quienes explotan predios baldíos de la nación que no les han sido adjudicados por el Incoder; (b) poseedores, quienes no cuentan con título de propiedad sobre el bien o, en caso de contar con el título, dicho documento no llena los requisitos legales que los acredite como propietarios; y (c) propietarios, por sanear, quienes contando con un título de propiedad, no han llevado a cabo el registro del mismo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o, en caso de derivar los derechos de propiedad de un tercero, no han realizado los procedimientos requeridos para garantizar el pleno dominio sobre el bien (Acción Social, PPTP, 2010a).

B. Desplazamiento forzado: el éxodo de las zonas rurales

El desplazamiento forzado en Colombia no es un fenómeno contemporáneo. Ha existido en el país como producto de los diversos conflictos armados, que tuvieron lugar en los siglos XIX, XX y continúan en el XXI. Y la primera década del siglo actual representa un periodo de agudización del mismo, a pesar de que fue reconocido en el abanico de las políticas públicas a partir de 1997.

Ese fenómeno se ha constituido en un obstáculo para el desarrollo humano, por las condiciones que lo provocan y a las que se ve sometida la población, pues restringe gran parte de las opciones que necesitan las personas para alcanzar una vida larga, plena y saludable.

El desplazamiento forzado cobra especial relevancia para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, pues la mayoría de los hogares desplazados provienen de las zonas rurales de Colombia, y causa graves repercusiones sobre el territorio.

1. El desplazamiento en cifras

En el transcurso de los últimos trece años, Colombia se ha ubicado entre los dos primeros países con mayor número de población en situación de desplazamiento, con 3,6 millones de personas a 31 de diciembre de 2010, que involucra a cerca de 836.000 familias, las que se han visto obligadas a huir de sus hogares y abandonar sus tierras, según las cifras oficiales.

Más allá de identificar las diferencias en la construcción de las metodologías utilizadas entre Acción Social y las organizaciones no gubernamentales que llevan datos estadísticos sobre desplazamiento forzado, todas coinciden en reconocer una expulsión ininterrumpida de personas desde 1997.

Así por ejemplo, mientras en 2008 el RUPD registraba 316.849 personas expulsadas, el Sisdes (sistema de información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia) contabilizaba 386.389; y en 2009 el RUPD apuntaba a 166.201 frente a 286.389 del Sisdes (gráfico 9.1).

El RUPD señala que los mayores picos de desplazamientos se ubican entre 405.950 en 2001 y 459.406 en 2002, en tanto que entre 2003 y 2008 lo hacen entre un mínimo de 241.000 y un máximo de 339.000 personas, lo que muestra alarmantes niveles de expulsión durante seis años consecutivos. Para el RUPD, el año 2009 es el que presenta menor expulsión de población en la última década.

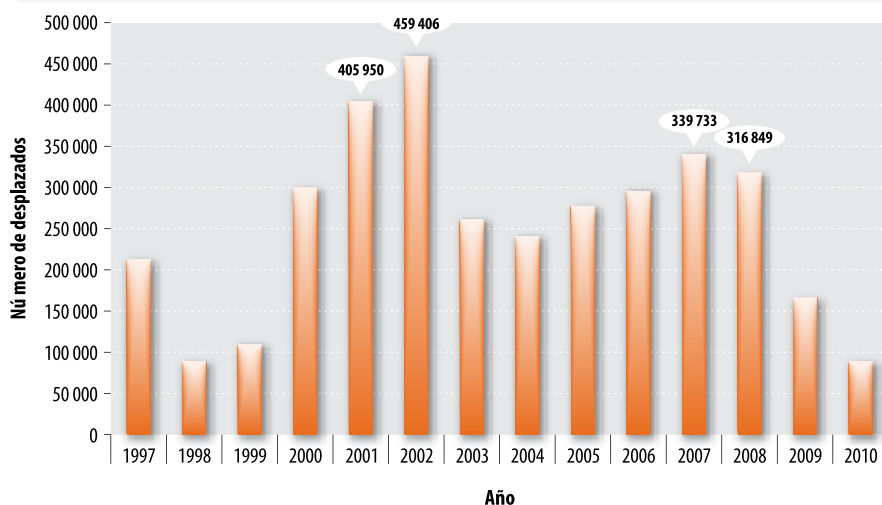
En total, mientras a 31 de diciembre de 2010 el RUPD apunta a 3,6 millones de personas en situación de desplazamiento, los más recientes cálculos de Codhes (Boletín 77 del 15 de febrero de 2011), indican que en los últimos 25 años se han desplazado 5,2 millones.

Además, estos picos de desplazamiento mostrados en las cifras oficiales no incluyen el subregistro de población desplazada que ha sido señalado por la Corte Constitucional en varios autos, como el 011 de 2009 en el que indica:

A pesar de que Acción Social está haciendo esfuerzos serios para la eliminación de los obstáculos mencionados, la Corte observa que el nivel de subregistro se encuentra todavía en niveles muy altos [...]. Es así como algunos estudios calculan que el porcentaje de personas desplazadas efectivamente registradas en el RUPD varía entre 25 y 74% dependiendo de la ciudad (Corte Constitucional: 2009, 7).

GRÁFICO 9.1

Expulsión nacional de desplazados por año. 1997 y 2010



Fuente: cálculos INDH 2011, con base en información del Sipod.

1.1 Se desplaza a los habitantes rurales

El desplazamiento es un fenómeno más rural que urbano, diferenciado en su intensidad según subregiones del país. Ha encontrado asidero en la impunidad de las acciones de los actores armados, y en que estos han hallado recursos que sustentan sus diferentes negocios y propósitos de control del territorio y de las poblaciones.

De acuerdo con Garay et ál. (2010), el 60% de los grupos familiares desplazados –inscritos en el RUPD–, provienen de zonas rurales, el 24% de centros poblados y el 15% de cabeceras municipales, patrón que había sido encontrado en las ENV anteriores⁷. Estos resultados coinciden con los obtenidos a través de la Red Juntos (red de protección social para la superación de la pobreza extrema; a partir de marzo de 2011 se denomina Red Unidos); según el total de episodios de desplazamiento del país, en promedio el 73% ocurrió por fuera de las cabeceras de los municipios. Las cifras corroboran los mayores niveles de vulnerabilidad a los que están expuestos los habitantes de las zonas rurales del país, y alertan sobre los profundos efectos ocasionados por la violencia sobre el sector rural.

Aunque el desplazamiento ha afectado a la mayor parte de las regiones del país, de acuerdo con la información del RUPD, los departamentos que han registrado mayores cifras de expulsión de población desplazada son en su orden: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (6%), Chocó (6%) y Cesar (5%). Sin embargo, una comprensión más amplia del fenómeno obligaría a establecer una zonificación en el interior de cada departamento para apreciar cómo su intensidad, su magnitud y los contextos subregionales donde se produce presentan diferencias notorias.

⁷ La ENV define el hogar en los mismos términos que el DANE. De esta manera, un hogar está conformado por “una persona o grupo de personas [...], que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, que atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y que generalmente comparten las comidas”. Es necesario distinguir entre la unidad de grupo familiar adoptada por el Sipod, y la de hogar de la ENV (Garay et ál., 2010).

1.2 Impacto diferenciado sobre pobladores rurales

El desplazamiento no afecta a todos los pobladores rurales de la misma manera y con la misma intensidad. La información disponible indica que hay grupos que claramente resultan más afectados, por lo que las políticas públicas de atención del fenómeno deben también considerar programas que atiendan las necesidades especiales de los grupos más vulnerados.

a. Los jóvenes: en situación de desventaja

La edad promedio de la población desplazada está alrededor de 22 años. Y, según los datos de las personas registradas en el RUPD, el 65% de quienes están en situación de desplazamiento son menores de 25 años, y la proporción de menores de 4 años que forman parte de los hogares desplazados es de aproximadamente el 14%. Esto significa que el desplazamiento afecta de manera particularmente intensa a los jóvenes y a los niños y las niñas, lo cual tiene un gran impacto sobre el futuro del sector rural.

El retorno es más difícil para la población joven que encuentra oportunidades de incorporación a la vida urbana, pero en condiciones de informalidad y vulnerabilidad originadas en las tradicionales falencias de acceso a educación y formación pertinente y de calidad. Los jóvenes tienen pocos incentivos para retornar y su inclusión en la sociedad y la vida urbanas se dan de manera incompleta e inequitativa.



Existe un alto nivel de informalidad en los mercados de tierras en Colombia. **La informalidad tiene un doble carácter: facilita el despojo y al tiempo dificulta los procesos de restitución de tierras y bienes;** constituyendo así una especie de relación biunívoca perversa.



b. Mujeres: vulnerabilidad extrema

De acuerdo con información del Sipod entre 1997 y 2010 cerca del 50% de las personas desplazadas en Colombia eran mujeres (gráfico 9.2). Este hecho está asociado con la muerte de cónyuges y familiares varones por la mayor participación de estos en el conflicto. Estas circunstancias han obligado a muchas mujeres a asumir la responsabilidad de jefes del hogar. Alrededor del 50% de los hogares desplazados tienen jefatura femenina y gran parte de esos hogares incluyen hijos menores de 18 años (Uprimny et ál., 2010).

Las mujeres de hogares en desplazamiento, más que ningún otro grupo social, han tenido que enfrentar las pérdidas humanas y materiales propias de esa condición, pero además se han visto abocadas a asumir nuevos retos y responsabilidades con las mismas herramientas y capacidades –marcadas por las discriminaciones de género–, de que disponían antes del desarraigo y la violencia. El impacto sobre sus vidas y las de sus familias es enorme por lo cual las condiciones especiales para su mitigación deben ser consideradas en cualquier programa integral de atención y estabilización socioeconómica.

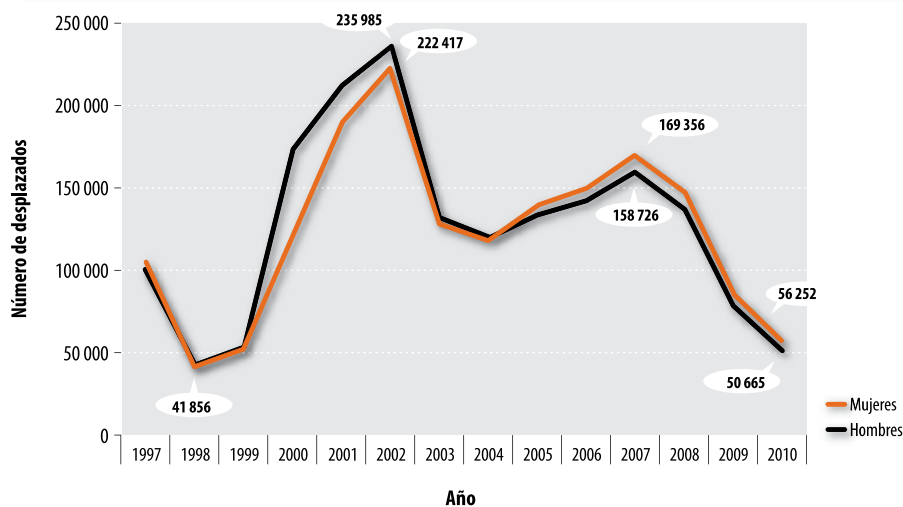
c. Grupos étnicos: excluidos y vulnerados

El 12% de las personas desplazadas forma parte de alguna etnia. De acuerdo con datos del RUPD a febrero de 2011 se registran 328.000 afrocolombianos, 93.000 indígenas, más de 24.000 gitanos y 4.399 raizales. En el caso de los afrocolombianos, principal grupo étnico afectado, el pico máximo se registró en 2007, mientras que para la población indígena esto ocurrió en el año 2008 (gráfico 9.3).

La acción de los grupos armados en Colombia ha vulnerado a los pueblos afrocolombianos e indígenas y, como ha ocurrido en el caso de miembros de asociaciones campesinas, ha habido

GRÁFICO 9.2

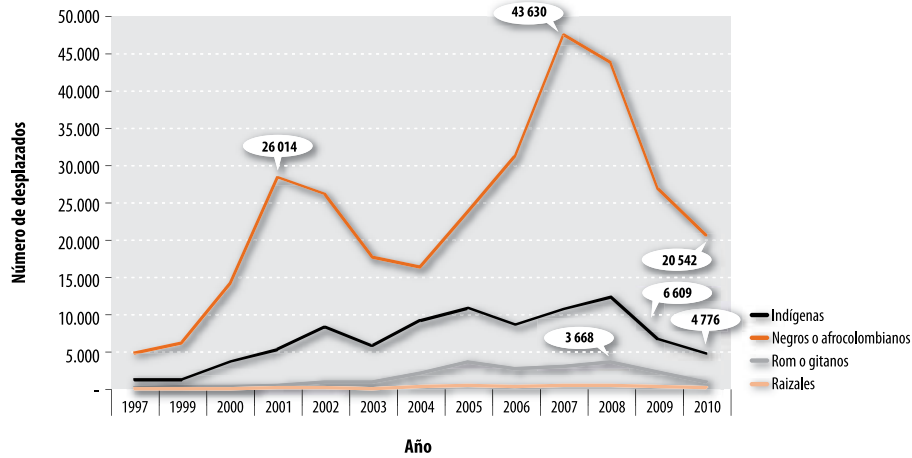
Tendencia del desplazamiento forzado de hombres y mujeres. 1997-2010



Fuente: cálculos del INDIH2011 con base en información del Sipod.

GRÁFICO 9.3

Tendencia del desplazamiento forzado de las distintas etnias. 1997-2010



Fuente: cálculos del INDH 2011, con base en información del Sipod.

persecución de sus líderes y autoridades tradicionales por medio de amenazas y asesinatos, que ocasionan el desplazamiento y el confinamiento de la población. Dichos actos de violencia han debilitado su autonomía y representatividad.

2. Efectos en las organizaciones sociales

Los grupos armados han actuado en las regiones utilizando estrategias para controlar el territorio, que implican el asesinato de líderes y miembros de organizaciones sociales o de defensa de los derechos humanos, principalmente. Estas acciones destruyen capital social al erosionar los vínculos de confianza y la capacidad de acción colectiva de los pobladores rurales. La destrucción de este capital social afecta fuertemente a la población en situación de desplazamiento, quienes al llegar a los municipios o localidades receptoras optan en su mayoría (75% de los casos, según cálculos del INDH 2011 a partir de InfoJuntos⁸, a septiembre 2010), por no vincularse a ninguna organización.

Pese a la existencia de una gran cantidad de organizaciones de desplazados, el porcentaje mencionado indicaría que gran parte de las víctimas de desplazamiento no forman parte de ellas y más bien tienen dificultades para vincularse a proyectos grupales que representen sus intereses. Esto debilita las posibilidades de interlocución organizada con el Estado y constituye un obstáculo para diseñar programas de atención que consulten las necesidades, visiones y prioridades de ellos como destinatarios.

⁸ La Red Juntos (desde marzo de 2011 Red Unidos) es una estrategia coordinada por Acción Social. Presta especial atención a la necesidad de alcanzar la estabilización socioeconómica de las familias en situación de desplazamiento forzado y de pobreza extrema. Ha encuestado a 3.388.629 personas hasta septiembre de 2010, lo que equivale a 871.959 familias. Entre las familias encuestadas, más de 138.000 —es decir, 451.954 personas—, se encuentran en situación de desplazamiento.



3. Detonantes y grupos causantes del desplazamiento

Aunque el desplazamiento ha afectado a la mayor parte de las regiones del país, de acuerdo con la información del RUPD, **los departamentos que han registrado mayores cifras de expulsión de población desplazada son en su orden: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (6%), Chocó (6%) y Cesar (5%).**

En los capítulos sobre el conflicto en el sector rural quedó claro que el desplazamiento forzado tiene una relación con la violencia padecida por los pobladores rurales. De acuerdo con InfoJuntos, durante el periodo 1997-2010 las amenazas directas han sido la causa principal de los episodios de desplazamiento (41% de los casos), hecho que coincide con las estrategias de intimidación a la población utilizadas por los grupos armados. Otros hechos que han provocado desplazamiento forzado son los combates (20%), las masacres (15%) y el asesinato de algún miembro de la familia de la persona desplazada (10%).

Además, la III ENV ha encontrado en las zonas expulsoras la práctica de actividades altamente violentas y amenazantes, como la quema de cultivos o viviendas, la realización de tomas armadas, la presencia de controles de acceso a los pueblos o veredas, las prácticas de confinamiento de la población y los enfrentamientos entre actores armados. Asimismo, en gran parte de las zonas desde donde migraron los desplazados se presentaron actividades como la compra masiva de tierras (9%), el desarrollo de proyectos económicos de gran envergadura (10%), la siembra de nuevos productos (8,5%) y de cultivos ilícitos (27%) y el comercio y el transporte de sustancias ilícitas (24%) (Garay et ál., 2010).

Los autores detonantes de la migración forzada han sido, en su mayoría, grupos armados, encabezados por las AUC, para más del 31% de los hogares inscritos en el RUPD, y por la guerrilla de las FARC, para aproximadamente el 27%. Solo el 15% de los hogares desplazados señalaron a un grupo guerrillero no identificado, el 9% a un grupo armado no identificado y el 10% a más de un grupo armado.

En la acción de los grupos armados sobre el desplazamiento forzado, sin embargo, es posible identificar dos periodos: el que va de 1998 a 2004, cuando los paramilitares fueron sus principales causantes; y un nuevo periodo iniciado en el año 2004 en el cual se señala a la guerrilla de las FARC como la principal responsable (Garay et ál., 2010), pues continúa atacando a la población junto con otros grupos armados interesados en despejar el territorio para conseguir su control.

4. Seguridad personal de los desplazados y los derechos a la tierra

La seguridad debe estar garantizada para la entrega de predios restituidos a los desplazados. Al respecto, varias agencias de Naciones Unidas, entre ellas la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (véase Morel, 2009 y 2010), así como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (OEA) para el proceso de desmovilización, han reiterado los riesgos particulares de aquellas personas que reclaman derechos a la tierra y han recomendado medidas para asegurar su protección integral, en particular en el marco de las discusiones sobre el proyecto de ley de víctimas y restitución de tierras.

En diciembre de 2010, al hacer un balance de los procesos de estabilización socioeconómica, el gobierno reconoce ante la Corte Constitucional que

casi el 70% de las personas desplazadas retornan sin que se hayan verificado previamente las condiciones de seguridad y más del 90% se reubican bajo esas mismas condiciones⁹.

Lo anterior significa que si al retornar no existen garantías de que no se repetirán los hechos de violencia que determinaron el desplazamiento forzado, componente fundamental de la reparación integral, no podrán darse retornos ni reubicaciones seguras de tierras y territorios. A pesar de una mejoría en las condiciones de seguridad en algunas zonas del territorio nacional, persisten las causas estructurales asociadas con el conflicto armado que generan desplazamiento forzado de la población.

El reclamo de las tierras despojadas está revestido de una alta criminalidad. Los actores de la violencia que se apropiaron ilegalmente de las tierras han ido asesinando a las víctimas y líderes que se atreven a reclamar sus derechos. No ha sido suficiente la protección brindada por las autoridades, su vulnerabilidad es muy alta y pone en peligro los procesos de restitución de tierras.

Según Codhes (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado), 49 desplazados que han participado en procesos de restitución han sido asesinados entre el 1 de marzo de 2002 y el 8 de junio de 2011¹⁰.

La experiencia internacional enseña que la sola restitución de tierras y patrimonio no garantiza la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento. Dicha estabilización es un proceso mayor que la seguridad física de los solicitantes de restitución, pues requiere además políticas públicas y proyectos que reactiven las economías de los pobladores rurales, de acuerdo con la diversidad de la ocupación productiva del espacio rural colombiano (Forero, 2010) y hagan sostenible la habitación digna de un territorio (recuadro 9.3)

5. Entre la atención humanitaria y la negación de soluciones duraderas

En el periodo de grandes emergencias producidas por violaciones masivas a los derechos humanos¹¹, la atención humanitaria inmediata y de emergencia fue el centro de las necesidades de la población desplazada. El esfuerzo estatal se concentró en atender los mínimos vitales de las víctimas del conflicto armado y, en particular, del desplazamiento forzado, mientras se aplazaba la respuesta oficial a temas más estructurales relacionados con la privación de derechos asociados a la tierra y los territorios.

Las acciones complementarias y subsidiarias por parte de los entes territoriales y el Estado central para garantizar la estabilización socioeconómica no han tenido la misma claridad que las políticas de atención humanitaria. La estabilización es la fase más atrasada de las políticas públicas de atención (Corte Constitucional, 2009; Acnur, 2007). El mismo gobierno reconoce la precariedad de la coordinación y la complementariedad en el documento presentado ante la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010, cuando señala:

>Continúa pág. 292

⁹ Auto 383 de 2010 "Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento".

¹⁰ Ocurridos en los siguientes departamentos: Antioquia (14), Arauca (2), Atlántico (1), Bolívar (3), Caldas (1), Cauca (2), Cesar (1), Chocó (1), Córdoba (6), La Guajira (1), Nariño (1), Norte de Santander (1), Putumayo (1), Risaralda (1), Sucre (2), Tolima (3) y Valle del Cauca (8) (Codhes, 2010).

¹¹ Las masacres en el país tienen su pico más alto de 1997 a 2002 [Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/masacres>].

Seguridad para la restitución de tierras despojadas

Fotografía: Juan Molina.



La restitución de tierras despojadas no es solo un acto de justicia con las víctimas sino también un ajuste de cuentas del Estado con los victimarios y beneficiarios del despojo. Restituir exige despojar a los despojadores de la tierra conseguida por violencia. Con este despojo legal, el Estado reafirma el principio según el cual la violencia no es un modo lícito de adquirir la propiedad de la tierra y por tanto no reconoce esa propiedad como derecho legítimo, sino como usurpación perseguida por la ley.

La restitución de tierras despojadas es incompatible con la existencia de dominios territoriales armados distintos al Estado. Esos dominios, en el caso de los grupos

paramilitares, contaron con la ineffectividad, la tolerancia, y en ocasiones con la complicidad de las Fuerzas Armadas –enfascadas en un conflicto con las guerrillas–, políticos y autoridades regionales y locales. Desmovilizados los grupos paramilitares, sus herederos (las llamadas “bandas criminales”, Bacrim), se transformaron en adversarios abiertos del Estado, sometidos a la represión de la Fuerza Pública y la aplicación de la justicia.

El control de tierras y territorios es la condición que necesitan las organizaciones criminales para convertir los recursos económicos en capacidades para el ejercicio de la violencia y la protección de sus intereses. A la inversa, recuperar las tierras es para el Estado la

condición para neutralizar ese potencial de violencia contra los reclamantes de restitución. El dominio estatal sobre el territorio es el bien jurídico que se protege al despojar de las tierras usurpadas a los miembros de las organizaciones criminales.

La restitución de tierras exige replantear la estrategia de seguridad nacional porque identifica un nuevo conjunto de adversarios: las víctimas y los victimarios en el conflicto armado, esto es, los despojadores y sus beneficiarios y la población protegida por el Estado, precisamente porque fue despojada de la tierra (campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas).

Bajo la superficie del conflicto armado subyace un conflicto social por la apropiación y el uso del territorio entre campesinos y grandes propietarios, antiguos y emergentes, cuya tramitación institucional ha sido reemplazada durante cuatro décadas por la acción armada de grupos irregulares, que colapsaron el régimen de tenencia de la tierra y convirtieron a los señores de la guerra en señores de la tierra, en un vasto programa de contrarreforma agraria, desplazamiento forzado y captura del Estado local.

Por el contrario, la promesa del gobierno central de restituir las tierras despojadas, proteger el retorno y apoyar el desarrollo rural de campesinos, los indígenas y afrocolombianos, es una promesa de construcción del Estado regional y local mediante la defensa y formalización de los derechos de propiedad y los demás derechos ciudadanos.

La restitución de tierras y el desarrollo rural con equidad configuran un pacto de paz con las víctimas, a las que se saca de la confrontación con los victimarios, mientras el Estado se hace cargo de impedir el uso de la violencia privada, tarea que asume como uno de los objetivos centrales de la política de seguridad.

Ese pacto social por la seguridad y los derechos de las víctimas le permite al Estado ganar la lealtad de la población rural y, de esa manera democrática, consolidar la seguridad. Con una base ancha de legitimidad y el apoyo del campesinado hacia el Estado, la situación de seguridad puede cambiar rápidamente la relación de fuerzas en contra de las organizaciones armadas ilegales.

La seguridad, en situaciones de destierro y despojo masivo de la tierra, no consiste en la protección del statu

quo entre grupos despojadores y despojados, sino en la recuperación de las tierras usurpadas y la restitución a las víctimas, para corregir las consecuencias más graves del conflicto armado.

Aprobada la ley de víctimas y restitución de tierras, la política de seguridad incluye, pero no agota, las medidas de protección individual de líderes, funcionarios y jueces. Y se dirige también a desactivar agresores potenciales como las Bacrim y el mercado sicarial. El esfuerzo incluirá un mejor nivel de coordinación entre los ministerios de Defensa, Interior y Agricultura para acopiar información sobre quienes se puedan oponer por medios violentos a la restitución de tierras despojadas.

Finalmente, el gobierno busca estimular y favorecer la organización territorial de las comunidades campesinas para empoderar a los pequeños productores rurales, aumentar capacidades de gestión empresarial, elaborar planes de desarrollo desde el ámbito local, ordenar la tenencia de la tierra mediante la elaboración de cartografía social para la restitución y la formalización, y mejorar el acceso de la economía campesina a nuevas tierras. A mayor participación y asociación, mayor seguridad y menor probabilidad de que los agentes violentos aterroricen a las comunidades y les impidan el desarrollo y la superación de la pobreza.

Alejandro Reyes Posada

Investigador



Fotografía: Doris Pérez.

Viene de pág. 289 >

(...) los derechos para los cuales menos de la mitad de los municipios indican tener programas son los de protección de tierras y otros bienes, retorno y reubicación, y reunificación familiar (...), la política sigue estando enfocada en la ayuda humanitaria y en la atención integral básica (principalmente salud, educación y alimentación) (...) se refleja una política que atiende la inmediatez pero que tiene dificultades para generar condiciones para la estabilización socioeconómica (Acción Social, SNAIPD, 2010b).

La Corte Constitucional, por su parte, al hacer seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (Auto 383 de diciembre de 2010), pone en cuestión las cifras oficiales sobre procesos de retorno en el país.

Para la Corte es claro que los retornos reportados por el gobierno¹² 148.377, no reflejan los retornos reales, toda vez que los retornos irregulares y sin acompañamiento son muchos, particularmente en los departamentos de Arauca, Antioquia y Nariño, de acuerdo con lo informado por Acnur y la Procuraduría.

En la fase de estabilización socioeconómica es esencial el inicio, por parte del Estado, de programas de acceso a la tierra de campesinos y de territorios de comunidades indígenas y negras, que les aseguren la tenencia jurídica y material al retornar o reubicarse, así como el comienzo de procesos de protección de las parcelas o territorios étnicos, para que las comunidades recuperen su patrimonio o recobren su capacidad económica y reconstruyan su vocación campesina o, en el caso de los grupos étnicos, para que regresen a sus territorios, los administren y puedan reproducir sus culturas.

Así, los programas especiales creados para población desplazada, en cuanto a tierras y territorios en esta fase de atención, allanan el camino para que las iniciativas de retornos, reubicaciones o integración local acompañadas por el Estado, aseguren soluciones duraderas.

Sin embargo, no se deben confundir las iniciativas sociales del Estado diseñadas para atención de la población desplazada, que incluyen programas de retornos, reubicaciones o integraciones locales de esta población, con el derecho a la reparación integral como víctimas del conflicto.

Así, la reparación tiene como fundamento el reconocimiento de responsabilidades sobre los daños producidos por las violaciones a los derechos humanos y la obligación que tiene el Estado de garantizarlos, mientras que la atención humanitaria y la estabilización socioeconómica no reclaman esa responsabilidad.

C. Hacia la restitución efectiva de tierras

El despojo y abandono de tierras va de la mano con el desplazamiento forzado de los pobladores rurales, y se han constituido en un desafío enorme para la política pública. Lograr



Los grupos armados han actuado en las regiones utilizando estrategias para controlar el territorio, que implican el asesinato de líderes y miembros de organizaciones sociales o de defensa de los derechos humanos, principalmente. **Estas acciones destruyen capital social al erosionar los vínculos de confianza y la capacidad de acción colectiva de los pobladores rurales.**

¹² Las últimas cifras de los hogares retornados mostradas en el informe tampoco concuerdan con las de informe sectorial anexo, pues allí señalan que fueron 615 los hogares retornados para 2007, 660 en 2008 y 1.811 en 2009.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

la restitución efectiva de las tierras arrebatadas a los campesinos y a la población rural, y una reparación integral a las víctimas del conflicto, así como crear las condiciones para el retorno seguro de los desplazados que decidan volver a sus sitios de origen, y la estabilización socioeconómica para los desplazados, son los grandes retos para la ley de víctimas y restitución de tierras impulsada por el gobierno nacional (recuadro 9.4).

Este es un compromiso que debe convocar a toda la sociedad para que se cumpla de manera adecuada. Y tiene como condición necesaria, mas no suficiente, una sólida organización de base de los pobladores rurales, así como un complemento con políticas de desarrollo rural que generen condiciones para lograr la estabilidad socioeconómica en las regiones afectadas. Ni qué decir del fortalecimiento de la capacidad del Estado para garantizar la seguridad a los habitantes en general y a quienes decidan retornar a las actividades agropecuarias y reclamar sus derechos expoliados.



En la fase de estabilización socioeconómica es esencial el inicio, por parte del Estado, de programas de acceso a la tierra de campesinos y de territorios de comunidades indígenas y negras, que les aseguren la tenencia jurídica y material al retornar o reubicarse.

Ley de víctimas y restitución de tierras: un acto de justicia, con debilidades y fortalezas*

El reconocimiento del daño y sufrimiento causados por las décadas de conflicto y violencia, y la voluntad colectiva de hacer un esfuerzo significativo para repararlos son, sin duda, un acto de justicia con las víctimas y un paso importante en la búsqueda de la paz y la reconciliación.

El proceso que culmina ahora ha sido largo, a veces tortuoso, y no ha estado exento de dificultades y controversias. La adopción de la ley ha demostrado la firmeza, voluntad política y compromiso del gobierno, el Congreso y la sociedad civil. El resultado es una ley ambiciosa, compleja, con fortalezas y debilidades, fruto de la búsqueda de consensos.

Ante todo, los derechos de las víctimas

La ley de víctimas, que pone en el centro de la política pública los derechos de las víctimas, ha superado las discusiones sobre quiénes son los perpetradores y reconoce a la víctima como la persona que, individual o colectivamente, ha sufrido un daño derivado de violaciones graves y manifiestas de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con ocasión del conflicto armado interno. En este reconocimiento no importa si el perpetrador fue un miembro de cualquier grupo armado ilegal o un agente del Estado.

No debería excluirse a miembros de grupos armados ilegales

Sobre la base del principio de no discriminación, es necesario profundizar el debate público y reconsiderar la exclusión de miembros de grupos armados ilegales que hayan sido víctimas de violaciones a la normativa de derechos humanos o de Derecho Internacional Humanitario. Si una persona ha sido miembro de un grupo armado

ilegal, debe ser investigada y sancionada por los hechos de los cuales sea responsable; pero si al mismo tiempo fue víctima de violaciones de los derechos humanos o infracciones del Derecho Internacional Humanitario, debería ser reconocida como víctima de tales violaciones. La Oficina considera sin embargo que estas personas no deberían recibir la indemnización administrativa a la que tendrían derecho como víctimas, la cual debería ser entregada directamente a las víctimas que ellas hayan causado y que como victimarios tienen la obligación de reparar. Es imperativo que el Estado transmita el mensaje de que en ningún caso, ni siquiera cuando se trata de personas comprometidas con hechos criminales, son admisibles las violaciones a los derechos humanos.

El reconocimiento de niños y niñas desvinculados de grupos armados ilegales

El reconocimiento como víctimas de los niños y niñas que son reclutados o utilizados por grupos armados ilegales es especialmente importante. Este reconocimiento debe ser independiente de su edad en el momento de la desvinculación del grupo armado ilegal. Por tanto, exigir que los niños y las niñas tengan que desvincularse de los grupos que los reclutaron antes de cumplir 18 años para ser considerados como víctimas, debería ser reconsiderado. Esta premisa supone equivocadamente que su permanencia en el grupo armado ilegal a partir del día que cumplen 18 años es voluntaria, y supone también que ellos y ellas tienen la posibilidad de dejar el grupo ilegal, lo cual no responde a la realidad. Este reconocimiento no elimina la responsabilidad en la que hubieran podido incurrir esas personas a partir de los 18 años, o incluso antes, atendiendo a las directrices de las Naciones Unidas sobre justicia juvenil.

Fotografía: Luis Z. Olmedo.



El reconocimiento del conflicto da claridad al marco jurídico

La Oficina reitera que el concepto de conflicto armado interno se refiere a una situación fáctica definida por el Derecho Internacional Humanitario, que no afecta el estatuto jurídico de las partes del conflicto, ni legitima la existencia o los actos delictivos de los grupos armados ilegales. El concepto de conflicto armado interno permite dar claridad al marco jurídico aplicable en estas situaciones: la normativa básica humanitaria del artículo 3 común a los 4 Convenios de Ginebra, el Protocolo adicional II a los mismos sobre protección de civiles y el Derecho Internacional Humanitario consuetudinario. El derecho internacional de los derechos humanos se aplica de manera simultánea en estas situaciones.

La Oficina entiende que los hechos ocurridos con “ocasión del conflicto armado interno”, como lo expresa la ley, no solo incluyen las acciones cometidas directamente por las partes del conflicto en el desarrollo de las hostilidades, sino todos aquellos actos que suponen violaciones a la normativa internacional y que de alguna

manera están relacionados con el conflicto. Esto incluye a las víctimas ocasionadas por violaciones cometidas en el marco del conflicto por agentes del Estado, civiles o militares, por miembros de grupos guerrilleros, de grupos paramilitares, o de otros grupos armados ilegales. En este sentido, por ejemplo, las “madres de Soacha”, deberían ser consideradas como víctimas en el marco de la ley.

Un avance para la reparación integral

La ley de víctimas es un avance en el desarrollo de un concepto integral de reparación, más allá de la compensación económica. Se prevé, por ejemplo, un programa de rehabilitación y de atención psicosocial, la adopción de medidas de reconocimiento para restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido, de reparación simbólica, para preservar la memoria histórica y de reparación colectiva. En este contexto, teniendo en cuenta que el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (MH, CNRR) está contribuyendo eficazmente a la satisfacción del derecho





a la verdad, la Oficina considera importante que en el proceso de transición institucional se le permita cumplir con sus funciones en forma independiente, hasta el año 2013, como estaba establecido inicialmente. También es importante que en la implementación no se confundan los conceptos de ayuda humanitaria, asistencia y reparación, claramente identificados en la ley.

La experiencia internacional demuestra que los programas de reparaciones que incluyen una variedad de medidas responden mejor a las distintas necesidades de las víctimas y por tanto tienen mayores probabilidades de convertirse en un factor transformador en la medida en que contribuyen a dejar atrás un pasado traumático.

En lo relativo a la indemnización por vía administrativa, sería oportuno que las entidades del Ministerio Público sean las únicas que puedan solicitar una revisión de las decisiones que conceden esta indemnización, por su naturaleza independiente de órganos de control. Esto exige reconsiderar la facultad que se otorga al Ministerio de Defensa en este sentido.

Restituir tierras, pero también los bienes muebles

Ante la magnitud del despojo de tierras en Colombia es muy importante que la restitución de tierras se haya enmarcado en el programa general de reparaciones. Era ineludible encarar el hecho de que el despojo de tierras, en distintas modalidades, ha fomentado el conflicto y ha sido, junto con la pérdida de vidas humanas, una de sus consecuencias más dramáticas. La puesta en marcha de la restitución de tierras es un reto inmenso que se debe abordar de manera coherente con el marco general de reparaciones, sin olvidar la necesidad de restituir también los bienes muebles. Para emprender este esfuerzo será relevante contar con jueces y magistrados especializados en restitución de tierras con la debida independencia, capacitación y protección.

Proteger a las víctimas, uno de los mayores desafíos

La protección de las víctimas que reclaman sus derechos y de los funcionarios y otras personas que participen en los procesos, en particular los relativos a la restitución de tierras, es uno de los mayores desafíos

de la aplicación de la ley de víctimas. La Oficina valora el hecho de que en el transcurso de los debates legislativos se hayan incorporado disposiciones importantes sobre la necesidad de adoptar medidas de protección integral que respondan a las características y circunstancias de las personas y comunidades en riesgo, y sobre los criterios que se deben tener en cuenta en las evaluaciones de riesgo. Este esfuerzo sin embargo necesita ser desarrollado, fortalecido y concretado en proyectos piloto en las regiones en las cuales el despojo es de gran magnitud, como por ejemplo el Urabá antioqueño y los Montes de María.

Tener en cuenta un enfoque diferencial de las víctimas

El enfoque de derechos humanos exige que un esfuerzo como el contemplado por la ley de víctimas, refleje las características y necesidades de las víctimas según su sexo, su edad, su condición de discapacidad u otras especificidades. En este sentido, los debates legislativos en torno a la ley sirvieron para enriquecer y mejorar el texto. Es muy positivo que el enfoque diferencial forme parte de los principios orientadores de la ley, y que adicionalmente haya normas especiales sobre determinados grupos de víctimas. Por ejemplo, son importantes las disposiciones sobre las mujeres en los procesos de restitución de tierras, los principios de prueba aplicables a los casos de violencia sexual, así como las consideraciones para la participación de mujeres, niños y niñas en los procesos judiciales. Entre estas medidas, se destacan la preservación de la identidad de mujeres, niños y niñas, el derecho a no ser confrontados con el agresor, así como la adopción de mecanismos de protección para niños, niñas y adolescentes víctimas.

Consultar a las poblaciones étnicas

Los pueblos indígenas, afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros y rom, contarán con una legislación específica que tendrá que ser desarrollada en consulta estrecha con los representantes de estos pueblos y comunidades. Este proceso de consulta, cuya metodología se ha comenzado a discutir, debe respetar el derecho de estas poblaciones a ser consultadas para obtener su consentimiento sobre una norma que les afecta directa y diferencialmente.

Fotografía: Doris Pérez.



El acceso a la vía judicial

El derecho a tener acceso a la vía judicial es uno de los principios estructurales de los derechos humanos, reconocido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Por esta razón, es muy positivo que la ley incluya mecanismos para hacer efectivo este derecho a través del establecimiento de servicios de información y asesoría legal y de representación judicial, y de medidas para aliviar los gastos de participación en los procesos. Desde este punto de vista, será necesario profundizar en las implicaciones de la inclusión de la figura del llamado “contrato de transacción”, para que no suponga una violación del derecho fundamental de acceso a la justicia. En virtud de esta “transacción”, las víctimas que reciben indemnización por vía administrativa renunciarían a demandar judicialmente al Estado. La Oficina entiende que este “contrato de transacción” no debe utilizarse en los casos en los cuales los agentes del Estado son considerados como presuntos victimarios.

La coordinación institucional

La implementación efectiva de la ley de víctimas dependerá en gran parte del cumplimiento adecuado y coordinado de las funciones que la ley asigna a las diferentes entidades del Estado. Todas estas instituciones deben estar en condiciones reales de coordinar las

acciones de los distintos sectores y niveles institucionales para satisfacer los derechos de las víctimas. En virtud del enfoque basado en derechos humanos, la participación directa de las víctimas y sus organizaciones en el funcionamiento y desempeño de estas instituciones es fundamental. Durante los seis primeros meses de vigencia de la ley, será necesario desplegar un esfuerzo adicional para asegurar que su reglamentación se desarrolle en concordancia con el espíritu que la inspiró. En este contexto, el fortalecimiento de la capacidad de la Defensoría del Pueblo para responder a sus obligaciones de atención y asesoría a las víctimas, será un factor determinante para una implementación eficaz.

La participación de las víctimas

Las expectativas que la ley ha levantado en las víctimas y en la opinión pública nacional e internacional no pueden quedar insatisfechas. Una buena ley no es suficiente. Necesita una difusión adecuada y una implementación sostenible y legítima que transforme la realidad de las víctimas. Esto no puede lograrse sin el concurso de las mismas víctimas y sus organizaciones. Su participación no solo es una exigencia del enfoque de derechos humanos, sino una respuesta a la deuda con las víctimas. La participación de las víctimas en la construcción de las instituciones, en los procedimientos, y en la veeduría de los procesos de implementación tiene que ser activa, directa y redundar en una consideración efectiva de sus propuestas. Esta participación hay que entenderla como una forma de diálogo enriquecedor y respetuoso, mediante el cual se satisface el derecho de las víctimas a expresarse libremente, en un entorno seguro.

Cristian Salazar Volkman

Representante en Colombia
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos

* Texto abreviado de su declaración oficial del 7 de junio de 2011.

Referencias bibliográficas

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2010a. *Síntesis de la experiencia del proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada*. Bogotá.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2010b. Sistema nacional de atención integral a la población desplazada (SNAIPD). Informe del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá: Acción Social (1 de julio).
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2009. *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: CNRR, MH.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2010. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*. Bogotá: CNRR, MH, Fundación Semana. Encuesta Nacional de Verificación. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. 2010. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Encuesta Nacional de Verificación. Bogotá.
- Corte Constitucional. 2009. Sentencia C-175. Inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ley 1152 de 2007. Bogotá: Corte Constitucional.
- Deininger, Klaus. 2003. *Land policies for growth and poverty reduction. A World Bank Policy Research Report*. Washington DC.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2005. Censo general 2005. Bogotá: DANE.
- El Tiempo. 2010. “Para´ quemaba a víctimas en horno”. Bogotá, noviembre 8.
- Forero, Javier. 2010. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Garay, et ál. 2011. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Garay, et ál. 2010. Tercer informe de verificación sobre cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Tercera encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Julio-agosto.
- Helo, Juliana; Ibáñez, Ana María; Velásquez Andrea. 2010. La informalidad de los mercados de tierras en Colombia. Bogotá.
- La Silla Vacía. 2009. “Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María” Disponible en: <http://www.lasillavacia.com>] (consulta: noviembre de 2009).
- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Morel, Therese. 2009. Intervención de Therese Morel, Representante del Acnur en Colombia, en la audiencia sobre el proyecto de ley de víctimas en el Congreso de la República. Bogotá: Acnur.
- Morel, Therese. 2010. Día Internacional de los Derechos Humanos. Intervención de Therese Morel, Representante del Acnur. Acto: Por el derecho a la vida y a la restitución de tierras. Bogotá: Universidad Santo Tomás. 10 de diciembre.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2007. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. Enero 2004-abril 2007. Bogotá: Acnur.
- Oquist, Paul. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos (IEC), Banco Popular.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid); Conciudadanía. 2010a. Proyecto piloto de restitución de tierras en Turbo Antioquia.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); Cámara de Comercio de Cartagena. 2010b. Proyecto piloto de restitución de tierras del corregimiento de Mampuján.
- Rincón García, John Jairo. 2009. *Silencios y verdades: la tierra y el territorio en las versiones de justicia y paz*. Documento elaborado para el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. Bogotá: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.
- Uprimny, Rodrigo; Chaparro, Sergio; Guzmán, Diana; Sánchez, Camilo. 2010. *Mujeres, sector rural y tierras en Colombia*. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD, Unifem, Dejusticia.
- Velásquez Guijo, Andrea. 2008. La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados? *Desarrollo y sociedad*. (61) Bogotá: Universidad de los Andes.

Bibliografía de consulta

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid); Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social); Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2010. *La restitución de tierras sí es posible en Colombia*. Boletín informativo, octubre.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2010. *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2008. *Manual de recolección y conceptos básicos de la línea base familiar Juntos*. Bogotá.
- Alston, Lee J.; Muller, Bernardo. 2003. Property rights, violence and the State. *Department of Economics, working Paper* (293).
- Baland, Jean-Marie; Platteau, Jean-Philippe. 1999. Dividing the commons. An assessment of the new institutional economics of property rights.
- Betancur, Juan Carlos. 2010. *Desplazamiento forzado, tierras y territorio. Más allá de la restitución de tierras en Colombia*. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá.
- Benham, Alexandra; Benham, Lee. 1997. Property rights in transition economies: a commentary on what economists know. Prepared for the National Research Council's Task Force on Economies in Transition.
- Carvalho, José L. 1996. Private sector development and property rights in Latin America. 50 (3). Río de Janeiro: RBE.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2008. *Tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca 1960-2008*. Bogotá: CNRR, MH.

- Garay, Luis Jorge. 2010. La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. [Disponible en: Transparencia por Colombia <http://www.transparenciacolombia.org.co/>] (consulta: 12 de agosto de 2010).
- Keefer, Philip; Knack, Stephen. 2002. Polarization, politics and property rights. Links between inequality and growth. *World Bank policy research working paper* (2418). Washington DC: World Bank.
- López, Claudia. 2000. La ruta de la expansión paramilitar y la transformación política de Antioquia. 1997 a 2007. En: Corporacion Nuevo Arco Iris. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio Editores Ltda.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Colección Cuadernos INDH 2011. Bogotá: INDH 2011, PNUD, Acnur.
- Rodríguez Raga, María Clara. 2010. Casos exitosos de desarrollo productivo y rural. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD.
- Villamizar Herrera, Dario. 2007. Paramilitarismo y pueblos indígenas: persecución y despojo. En: Corporacion Nuevo Arco Iris. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá.

Parte

4

El estado y el sector rural



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

2011

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Sumario

10 *Capítulo*

Instituciones y política agraria

- > Marco de análisis de la institucionalidad y las políticas rurales
- > Evolución y deterioro de la institucionalidad pública rural
- > Evolución del gasto público en el sector agropecuario 1990-2010
- > Políticas específicas para el desarrollo del sector
- > Incidencia de los grupos de poder en la definición de políticas
- > La política pública y las iniciativas productivas
- > Impostergable recuperar la institucionalidad

11 *Capítulo*

Desempeño de la actividad agropecuaria y rural

- > Producción agropecuaria nacional: en pos de mayor crecimiento
- > Producción agropecuaria departamental: altos niveles de concentración
- > Factores explicativos del modesto desempeño sectorial
- > Retornar por la senda del desarrollo



Instituciones *y política agraria*

*Agradecimientos
a los consultores*

Henry Samacá

Juan José Perfetti

María Clara Rodríguez

Mauricio Olivera

***Vamos como animales huyendo
a través de la selva.***

***Siempre en la espalda fuego sintiendo a
través de la selva [...].***

***Te fuiste de tu tierra y no tienes nada, y
que lo que te espera no es mucho mejor.***

***Tu ya sabes que todos te dicen mentiras,
que no sirve de nada que tengas valor.***

1280 Almas
A través de la selva
1998

10
Capítulo

E

l Estado colombiano no ha discutido seriamente ni ha hecho una reflexión consistente sobre el tipo de institucionalidad requerido para atender la problemática del campo y crear las condiciones institucionales que garanticen una estabilidad en el crecimiento y el desarrollo rural. Por otra parte, las políticas agrarias aplicadas se sustentan en una institucionalidad precaria, deteriorada en las dos últimas décadas, y orientada más en función de los intereses de los grupos de poder en el sector que por las necesidades de los pobladores rurales más vulnerados. Para el desarrollo humano una adecuada institucionalidad y políticas públicas bien orientadas tanto hacia el desarrollo productivo como hacia el mejoramiento de las condiciones de estos pobladores es una condición necesaria para alcanzar un mejor bien-estar en el sector.

En este capítulo se presentan la situación de la institucionalidad pública para el sector rural, las principales políticas agrarias aplicadas en las dos últimas décadas y las concepciones que han impregnado las políticas más recientes. Finalmente, parte del análisis de las políticas se sustenta en la evolución del gasto público sectorial, y se referencian el tratado de libre comercio (TLC) y el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) como casos ilustrativos de los poderes de negociación en la política pública.

A. Marco de análisis de la institucionalidad y las políticas rurales

Fotografía: Astrid Elena Villegas.



La importancia de las instituciones para el desarrollo ha sido bien establecida. Las instituciones se definen como las reglas de juego y las restricciones que se imponen los individuos y la sociedad en su acción (North, 1995). Esta importancia no se ha reflejado en una preocupación constante ni sistemática sobre la manera de dotar al sector agropecuario y rural de una institucionalidad de confianza para los actores sociales, y con capacidad suficiente para atender su compleja problemática.

El país ha hecho varias reformas institucionales en la economía, unas más exitosas que otras, pero no ha concluido la del área rural. Los cambios llevados a cabo en ese sector a partir de 1990 se han quedado rezagados en relación con el avance de la modernización y las necesidades

de sus pobladores. Además, no han contemplado un enfoque particular para la ruralidad o con una concepción renovada de ella (Piñeiro, et ál., 1999).

Las reformas no han respondido a las demandas ni necesidades de los productores rurales con menores dotaciones de recursos y capacidades, ni han enfrentado las prácticas clientelistas, paternalistas y autoritarias. Tampoco han resuelto los problemas de costos de transacción, respetado las autonomías de los pobladores y las comunidades, o creado las condiciones para las reconversiones productivas; tampoco han potenciado la cohesión de sus comunidades (Gordillo; 1997 y 1999).

En países como Colombia, donde se han creado instituciones de facto (reglas de juego impuestas por actores armados ilegales y delincuentes), la sociedad y la economía no avanzan con dinamismo y esas instituciones son una rueda atravesada en el camino del desarrollo, e imponen altos costos sociales y políticos. Algunos autores afirman que una de las explicaciones de por qué el narcotráfico se ha instaurado en el país de una manera tan enérgica y permanente, tiene que ver con la gran debilidad de las instituciones para controlar y regular los negocios ilícitos y hacer cumplir la ley.

En el sector rural se encuentran también instituciones informales que no han sido sometidas a procesos legislativos o de validación por el Estado¹. Operan basadas en acuerdos tácitos entre los actores con bajos costos de transacción, y en adaptaciones regionales sustentadas en la cultura, las costumbres y los modos de vida. Son eficientes para los individuos y grupos sociales que las practican. Gordillo (1997 y 1999) decía que las convenciones informales en lugar de ser un problema para el desarrollo constituyen un potencial para la acción colectiva que no debería desperdiciarse; por ello es válida la pregunta: ¿hasta qué grado debe formalizarse lo informal en sociedades que aún no han superado factores de premodernidad, y donde el Estado registra una gran precariedad en el sector rural?

Hoy en día se enfatiza en el desarrollo institucional como parte fundamental del desarrollo rural, y en los asuntos cuya resolución excede a los mecanismos de mercado, la creación de nuevas redes de colaboración, la explotación de complementariedades y el estímulo a la participación y la iniciativa social (Piñeiro, 2009; Martínez Nogueira, 2009).

La experiencia pasada ha mostrado la necesidad de buscar equilibrios entre la regulación estatal y los mercados. Como indican Piñeiro (2009) y Martínez Nogueira (2009), la función reguladora del Estado se valoriza frente a la complejidad de factores que afectan el desempeño agropecuario, la tendencia a una considerable concentración económica en los mercados y la necesidad de atender las externalidades negativas de la agroindustria y la minería con respecto al medio ambiente y el uso de suelo y el agua, y el cambio climático. Para eso se requiere un Estado con una alta legitimidad política, que sea visto desde la sociedad civil “como un árbitro inteligente e imparcial comprometido en articular y congeniar los intereses contrapuestos del conjunto de los actores sociales que integran la sociedad” (Piñeiro, 2009: 41).

¹ Ejemplo de ellos son los préstamos o créditos entre compadres, vecinos, comerciantes y agricultores por fuera de las reglas del sistema formal de crédito; la informalidad de los derechos de propiedad que permite a poseedores o tenedores de tierras mantenerse en la actividad productiva rural mientras no lleguen otros actores a sacarlos por medio de la violencia, la cual restringe el acceso al crédito formal y a bienes públicos y subsidios. Otros ejemplos son el trueque de productos entre campesinos, las mingas y la mano vuelta, los convites, los contratos de arriendo o aparcerías de palabra.



Para el desarrollo humano una adecuada institucionalidad y políticas públicas bien orientadas tanto hacia el desarrollo productivo como hacia el mejoramiento de las condiciones de los pobladores rurales **es una condición necesaria para alcanzar un mejor bien-estar en el sector.**

Los autores mencionados destacan reformas institucionales pendientes en varias áreas de política pública: provisión de bienes públicos, facilitar la producción y asegurar la transparencia de los mercados, proteger y apoyar los sectores económicos más débiles (por ejemplo, agricultura familiar), y fortalecer la propia institucionalidad. Además están el apoyo a los pobres y la seguridad alimentaria y nutricional, el medio ambiente y las prevenciones de los riesgos. Y no se puede dejar de mencionar la superación de los conflictos que afectan el desarrollo rural (recuadro 10.1).

Uno de los temas críticos en la institucionalidad es el de la gobernanza². Como lo entiende Martínez Nogueira (2009), la gobernanza excede las relaciones verticales con las que el Estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos para regular el comportamiento de los privados. Se refiere más al pluralismo de actores, multiplicidad de ámbitos institucionales, medios formales e informales de interacción entre lo público y lo privado, y las relaciones complejas de interdependencia entre niveles de gobierno, así como la movilización de redes organizacionales alrededor de las políticas públicas.

En Colombia la política pública para el sector registra serias dificultades en su gobernanza; y esta ha sido más difícil y confusa por el conflicto y la criminalidad que, en buena medida, ha desbaratado la institucionalidad local para ponerla al servicio de los intereses de los actores armados ilegales. Una muestra de ello son las dificultades y retos de la política de restitución

² La gobernanza se entiende como "la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos, normas) y recursos que regulan y orientan el proceso de desarrollo agrícola y rural. Es decir, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de actores sociales (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y sociales, entidades del sector privado, etcétera)" (Martínez Nogueira, 2009: 91).

> Continúa pág. 308

RECUADRO 10.1

Retos de la institucionalidad agropecuaria

Mientras ocurrían cambios en la institucionalidad en América Latina, como la limitación a la intervención estatal, el sector agropecuario crecía en complejidad, los mercados se acrecentaban y profundizaban, la diversidad de los actores aumentaba, las transacciones se volvían más complejas y los requerimientos de intervención estatal crecían. La institucionalidad enfrentaba liberalización del comercio, demanda de productos con mayor valor agregado, movilización del conocimiento, complejidad de los marcos regulatorios, internacionalización de los mercados y volatilidad global.

Esos cambios chocaban con limitaciones a los sistemas de regulación y a las reglas de juego de las organizaciones existentes. A pesar de las transformaciones, la institucionalidad agropecuaria sigue centralizada, burocratizada, con escasa participación social, limitada en su capacidad de gobierno y en las técnicas para insertarse y orientar la realidad social, económica y productiva de la agricultura. Los ministerios de Agricultura se

guían por una visión sectorial, que dificulta su coordinación con otras entidades estatales.

Las limitaciones para responder a desafíos complejos necesitan reformas para aumentar la producción y la productividad de la agricultura, disminuir la pobreza, mejorar la calidad de vida, responder a los cambios de los mercados internacionales y atender las amenazas del cambio climático. Es preciso entender que los problemas de la agricultura son fruto de la interacción de numerosos actores, políticas y capacidades gubernamentales. Sin esa comprensión, las competencias tradicionales de los ministerios de Agricultura serán sobrepasadas por las problemáticas y será difícil adoptar políticas para el bienestar de la población rural y la competitividad.

Lo más notorio de la política pública en agricultura es el deterioro de la capacidad de los ministerios de agricultura, por descuido en la modernización institucional. Este sector público debe reformarse profundamente, comenzando por el rediseño



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

de los ministerios, la adición de capacidades y facultades, la creación de agencias y proyectos, y la definición de mecanismos de relacionamiento con el sector privado.

Es preocupante que no esté plenamente desarrollada la participación del sector en decisiones de política comercial debido, especialmente, a la debilidad de los equipos técnicos. Aunque los Estados han concedido gran importancia a las políticas de mitigación de la pobreza, en pocos se articulan las medidas en salud y educación con las acciones encargadas a la institucionalidad agropecuaria.

Se trata pues de construir una nueva y más eficiente institucionalidad agropecuaria. Ese proceso abarca unidades de análisis, normas adecuadas a las características de cada país, concepción y definición de funciones en el sector público, el reconocimiento de circunscripciones territoriales para la agricultura y el aumento de competencias institucionales para responder a las transformaciones mundiales.

El fortalecimiento de capacidades en la institucionalidad involucra algunas responsabilidades –especialmente de los ministerios de Agricultura– como el fomento a la producción, la recopilación de estadísticas sobre sectores productivos y coordinación con los productores.

La reforma podría abarcar la creación de nuevos ministerios y entidades o el fortalecimiento de los ministerios de Agricultura, particularmente de sus capacidades de coordinación con otros ámbitos de la institucionalidad. Se han propuesto modelos que propugnan por el liderazgo de los ministerios de Agricultura, acuerdos entre el sector privado y público –en todos los niveles de gobierno– y aumento de las capacidades requeridas para negociar las políticas y gestionar su aplicación.

Fuente: elaboración INDH, 2011, a partir de una reseña de algunos artículos incluidos en el documento “La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos”, de la FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Editor: Martín Piñero. Santiago, Chile, 2009.

Los artículos de los cuales se extrajeron ideas son:

Trejos, Rafael y Tania López. “Funciones de la institucionalidad agropecuaria”.

Martínez Nogueira, Roberto. “La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis”.

Pomareda, Carlos. “Relaciones público-privadas en la agricultura: razones, modalidades y resultados”.

Piñero, Martín. “Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos”.

Viene de pág. 306 >



de tierras en el contexto actual, en que la presencia de esos actores y el precario control del territorio por parte del Estado son un desafío para las apuestas políticas del gobierno.

El país ha hecho varias reformas institucionales en la economía, unas más exitosas que otras, pero no ha concluido la del área rural. **Los cambios llevados a cabo en ese sector a partir de 1990 se han quedado rezagados en relación con el avance de la modernización y las necesidades de sus pobladores.** Además, no han contemplado un enfoque particular para la ruralidad o con una concepción renovada de ella.

B. Evolución y deterioro de la institucionalidad pública rural

Después de un proceso de desarrollo institucional que arrancó desde la década de 1940, se ha llegado a una precariedad institucional pública en lo rural (Perfetti y Olivera, 2010). En lugar de avanzar en una institucionalidad sostenible y eficaz, se ha retrocedido a pesar de la creación e implementación de nuevos mecanismos para la política pública. Ello explica en parte el bajo desempeño sectorial y los lentos avances en el desarrollo rural.

El ir y venir sin un rumbo definido en los cambios institucionales sectoriales de los últimos cuarenta años, indica desaciertos en la construcción de institucionalidad pública, cuando no improvisación y carencia de una visión de largo plazo y de diagnósticos serios. En los años 1990 y principios de los 2000, el sector vio fenecer gran parte de los programas institucionales creados en décadas pasadas o recientes, como el de desarrollo rural integrado (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y la reforma agraria; el debilitamiento de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umatas) y de la asistencia técnica gratuita a pequeños agricultores, así como de la exitosa experiencia del programa nacional de transferencia de tecnología agropecuaria (Pronatta) en investigación, sin mencionar las grandes dificultades que ha generado la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)³.

En el transcurso del primer decenio de este siglo hubo cambios notorios en la institucionalidad pública con el surgimiento del Plante (plan nacional de desarrollo alternativo) y su conversión en el Plan Colombia; la creación de la Consejería de Acción Social en reemplazo del Fondo de Solidaridad Social y el nacimiento de nuevos subsidios manejados por ella; y la creación del Incoder y de una serie de entidades e instancias para atender a los desplazados por el conflicto y la violencia (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR–, comisiones regionales de reparación, proyecto de protección de tierras y patrimonio –PPTP–, y Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, entre otras). Entidades como las corporaciones autónomas regionales (CAR) se politizaron, y algunas de sus funciones terminaron asumidas por el nivel central para favorecer proyectos de grandes empresas; su manejo no está exento de responsabilidad en las recientes tragedias invernales y tanto ha sido así que el actual gobierno está en la búsqueda de su reestructuración.

Las secretarías de Agricultura también se han venido a menos en muchos de los departamentos con altos grados de ruralidad. Con pocas excepciones, las han manejado personas sin conocimiento del sector; la mayoría de sus directores representan a grupos políticos que reclaman cuotas burocráticas. Tienen poca capacidad técnica y carecen de recursos para impulsar y apoyar

³ Véase por ejemplo las grandes fallas de este instituto en el cumplimiento de sus funciones en Procuraduría General de la Nación y GTZ (2010).

programas de gran alcance en las regiones. Y la institucionalidad pública para el desarrollo rural en municipios y regiones deja mucho que desear, cuando no está ausente.

En las últimas administraciones se generó una gran dispersión de programas y proyectos sectoriales impulsados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR, 2009 y 2010a). Los recursos se fragmentaron para atender pequeñas demandas sin articulación con propuestas integrales de desarrollo. Por otra parte, las acciones de desarrollo rural se han dispersado y gran parte de ellas son ejecutadas por entidades que no están bajo el control de esa cartera.

Mientras la institucionalidad rural pública ha sufrido cambios, no evaluados todos como positivos por los actores sociales, los ocurridos en el sector privado han sido más sólidos y mejor orientados en función de los intereses de los productores más organizados. Los fondos parafiscales más importantes se han fortalecido (establecidos por ley y manejados por los productores con recursos aportados por ellos y con vigilancia del Estado), y los gremios de la agricultura moderna avanzan en pos de una mayor capacidad gerencial y de empresarización de los negocios agropecuarios. Ello contrasta con la situación de las organizaciones campesinas y de las comunidades, espacios donde se encuentran diferencias en los grados de organización y capacidad de gestión y muchas debilidades, lo mismo que desarticulaciones causadas por el conflicto y las diferencias ideológicas o de visiones sobre el desarrollo rural.

Durante las dos últimas décadas se han presentado importantes cambios en la estructura institucional pública del sector. Se pasó de una estructura diversificada en número de instituciones y campos de acción atendidos, en la que prevalecía el enfoque de la especialización, y en donde el MADR fungía, esencialmente, de coordinador y formulador de políticas, a una nueva estructura agrupada en unas pocas instituciones, y en la que el MADR concentra y ejecuta el grueso de los recursos presupuestales asignados al sector. La tabla 10.1 presenta la evolución de la estructura institucional pública del sector agropecuario durante el periodo 1990-2010, incluyendo cuatro instituciones que no dependen directamente de esa cartera.

Como se observa en la tabla 10.1, el resultado final del proceso de ajuste institucional fue la reducción del número de entidades y de los campos de acción que atendían. En 1990 las entidades para el desarrollo productivo eran seis y para el desarrollo rural dos. Esta base institucional se fue desmontando en los años siguientes con la liquidación del Inderena, el Himat (transformado en el INAT), el Idema, la Caja Agraria (transformada en el Banco Agrario), el Incora, el INPA y el Fondo DRI. Y las labores de investigación que realizaba el ICA pasaron a la nueva corporación mixta, Corpoica. Por su parte, Conif, corporación mixta creada para adelantar investigación forestal, se adhirió a Corpoica a mediados de la década de 2010⁴. Para impulsar las exportaciones y diversificarlas se creó la CCI (Corporación Colombia Internacional) en calidad de corporación mixta. En esos cambios contaron razones de tipo político, corrupción, ineficiencia, reducción de nóminas por dificultades fiscales, y cambios en la orientación del modelo hacia una mayor desregulación del Estado.

El ministerio no ha ejercido un control sobre las entidades mixtas, como lo hace con las entidades públicas adscritas, pese a que presupuestalmente han dependido cada vez más del apoyo público. Y el sector privado no ha ejercido el liderazgo esperado, y tampoco dedicó mayores recursos a estas entidades. De esta forma, una propuesta institucional novedosa, interesante y prometedora como ese tipo de corporaciones mixtas no tuvo el impacto esperado.

El balance de la década de 1990, aun con esos cambios institucionales, cerró con ocho instituciones públicas agropecuarias más cuatro vinculadas, un balance relativamente positivo

⁴ El significado de estas siglas se recoge en la tabla 1.1.

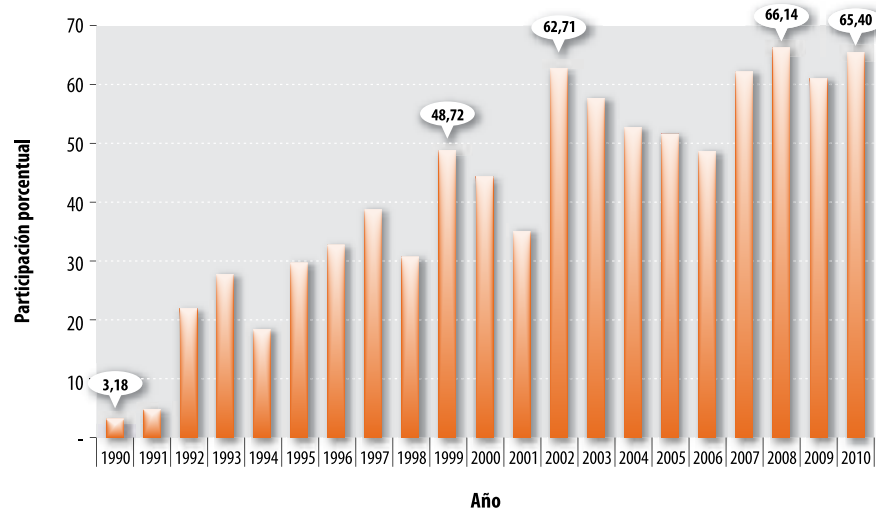
respecto a la institucionalidad existente al comienzo de esa década. La reducción del Estado en el sector se presentaría de manera definitiva en la década de 2000, con el drástico ajuste institucional en el sector agropecuario en el primer gobierno de Uribe, que reagrupó cuatro entidades en una, el Incoder (Decreto 1330 de 2003). Antes que obedecer a una nueva concepción del desarrollo rural, se siguió un carácter más pragmático y simplista (reducción de nóminas con el argumento de la ineficiencia), en lugar de proyectar una institucionalidad para el manejo integral del sector rural.

En la medida en que se fueron liquidando entidades y creando otras, y en razón a la decisión de activar ciertos instrumentos de apoyo al desarrollo sectorial como los incentivos y los subsidios, el MADR fue ganando, progresivamente, mayor participación en el presupuesto de inversión sectorial. Después del ministerio, el Incoder es en la actualidad el gran ejecutor de recursos públicos sectoriales. Estas dos entidades concentran el grueso de los recursos de inversión. El gráfico 10.1 se refiere a la preponderancia adquirida por el ministerio en este aspecto.

El paso a una estructura conformada por unas pocas entidades, en la que el 30% de los recursos de inversión se concentra en solo una entidad (el Incoder), y en la que el MADR ha ganado un gran poder que va mucho más allá de la formulación y la coordinación, pues en la actualidad ejecuta más del 60% de la inversión pública sectorial, deja muchos interrogantes por las evaluaciones que hacen los actores sociales en las regiones sobre su eficiencia (PNUD, 2011)⁵. Ese exceso de poder del ministerio podría aumentar el riesgo moral, la posibilidad de su captura por parte de intereses políticos, gremiales y particulares, y reducir la eficiencia y la eficacia

GRÁFICO 10.1

Participación del MADR en el presupuesto de inversión sectorial. 1990-2010



Fuente: cálculos INDH 2011, con base en el *Anuario estadístico* del MADR periodo 1990-1999, y en la base de datos DIFP-DNP periodo 2000-2010.

⁵ En el proceso de elaboración del INDH 2011 se realizaron once consultas regionales con actores sociales y entidades del sector rural, además de diálogos con funcionarios de la institucionalidad pública, académicos y representantes de algunos gremios. Estas consultas permitieron apreciar la opinión que tienen ellos de las actuaciones estatales en las regiones, y en particular del MADR y sus entidades adscritas y vinculadas.

en la asignación de los recursos públicos sectoriales. Ello se agrava en contextos de una gran debilidad en la planeación y en los mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas.

En el cambio de la estructura institucional agropecuaria se perdieron campos de acción como la planeación, el manejo y el cuidado de los recursos naturales involucrados en la producción agropecuaria, y el de la promoción y el desarrollo del sector pesquero; se ignoraron otros como el desarrollo del sector forestal; se distorsionó el sentido del desarrollo rural y se debilitó la acción del Estado en esta crucial área, al igual que en la administración del acceso y uso de la tierra y de sus derechos de propiedad. Tampoco se desarrolló una institucionalidad adecuada para atender campos de acción novedosos que, como la información⁶, la innovación y las TIC (tecnologías de información y comunicación), forman parte sustancial de los procesos de transformación y modernización de la agricultura.

El gráfico 10.2 presenta los tipos de gasto de cada una de las entidades existentes en la actualidad y refuerza las conclusiones anteriores. La información expone diferentes tipos de gasto con cierta concentración por tipo⁷. En la década de 2000, la participación del gasto en incentivos y compensaciones del MADR ha crecido cerca del 80% en promedio, mientras que la de los demás tipos de gasto ha disminuido de 80% en total a niveles por debajo de 20%. Ahora bien, aunque el Incoder resultó encargado de una variedad de gastos, en promedio más del 70% de su inversión se ha destinado a adecuación de tierras, y cerca del 19% a inversión en desarrollo rural. El gasto en el ICA, por su parte, ha pasado de ser preponderantemente dedicado a ciencia, tecnología e innovación (CT+I) a utilizarse en programas de sanidad agropecuaria, y en parte a gastos en incentivos y compensaciones directas a productores específicos.

Todos estos cambios institucionales, por la forma como se han realizado, su consistencia, los criterios usados y los intereses y presiones de grupos para la asignación de recursos mediante incentivos y compensaciones, en lugar de fortalecer al sector para afrontar las altas vulnerabilidades que lo caracterizan, y los choques externos frecuentes, lo han puesto en una mayor vulnerabilidad y debilidad institucional. Así, la idea de una desinstitucionalización del desarrollo rural es clara en esta información, a la que sería necesario agregar la situación de las instituciones en los ámbitos locales y regionales. Una reforma rural entonces requiere incorporar un componente institucional fuerte para recuperar la capacidad de diseño y seguimiento de políticas rurales. Ello pasa por discutir el tipo de institucionalidad más apropiada para las regiones y las localidades, atendiendo los grados de ruralidad de los municipios.

Al lado de esta institucionalidad han operado las políticas agrarias, que para muchos actores sociales y productivos han sido un desencanto, en cuanto no atienden sus aspiraciones, especialmente las de los grupos subordinados. El país siempre ha tenido políticas agrarias, hechas a la medida de las coyunturas y de los intereses de los grupos de mayor capacidad y poder de la sociedad rural.

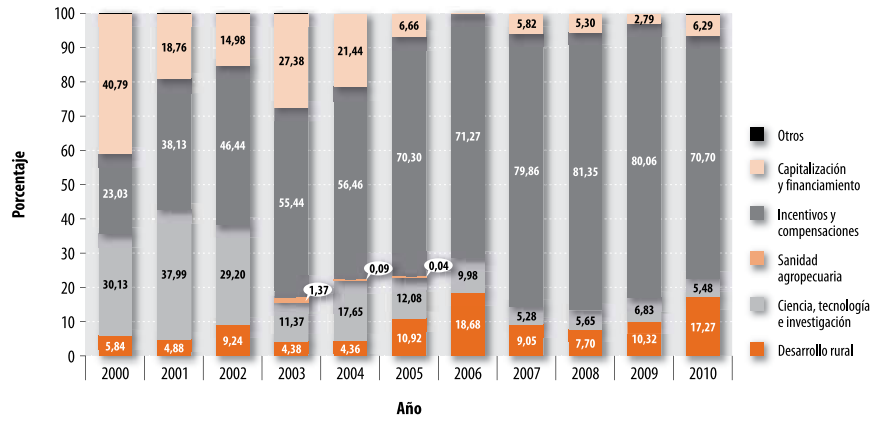
Esta concepción se hizo notoria en los últimos veinte años, cuando se desmontaron todos los programas de desarrollo rural que de alguna manera atendían sectores del campesinado. Pero más notoria todavía fue en la última década, pues se consideraba que los campesinos no

⁶ En el programa Midas de Usaid (programa más inversión para el desarrollo alternativo sostenible de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) se realizó un estudio específico sobre el tema de la información agropecuaria que incluye la propuesta de creación de una institución especializada en el tema. De igual modo, en otro estudio sobre la asistencia técnica agropecuaria se hacen recomendaciones acerca de la puesta en marcha de mecanismos institucionales para impulsar este tema en el MADR.

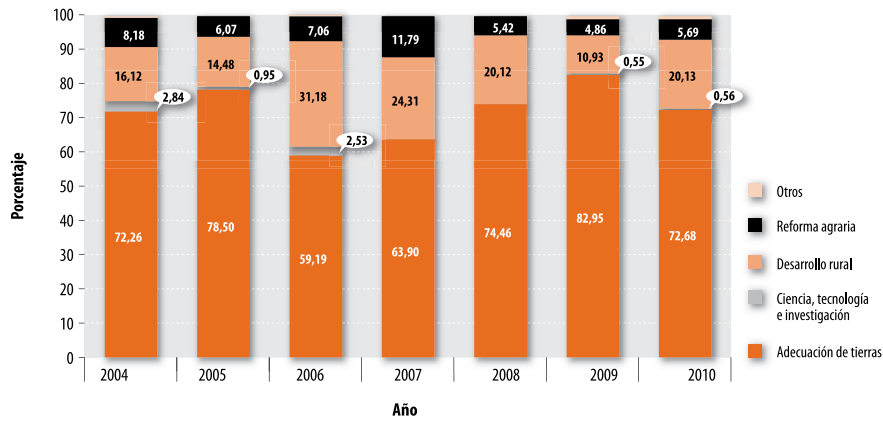
⁷ La información del tipo de gasto de estas cuatro entidades viene de la clasificación de alrededor de trescientos proyectos de inversión, con información de la DIFP-DNP, elaborada para el INDH 2011.

GRÁFICO 10.2
Gasto por tipo del MADR, Incoder e ICA. 2000-2010
 (Apropiaciones como % de participación)

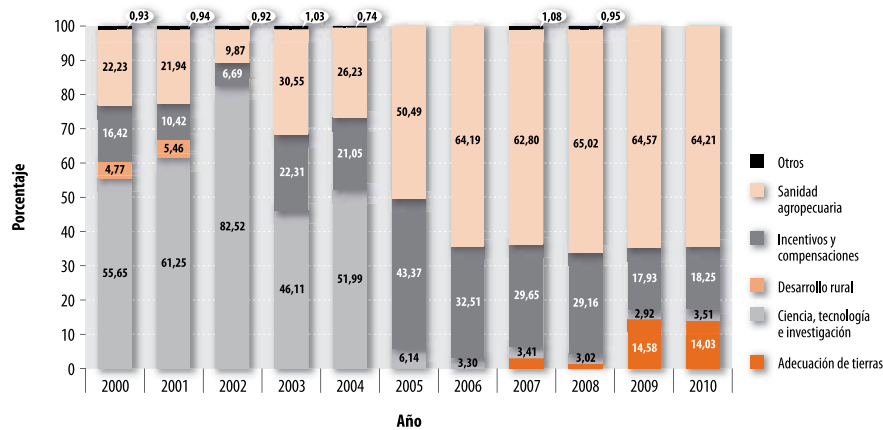
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR



Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder



Instituto Colombiano Agropecuario - ICA



Fuente: cálculos INDH 2011, con base en DIFP-DNP.

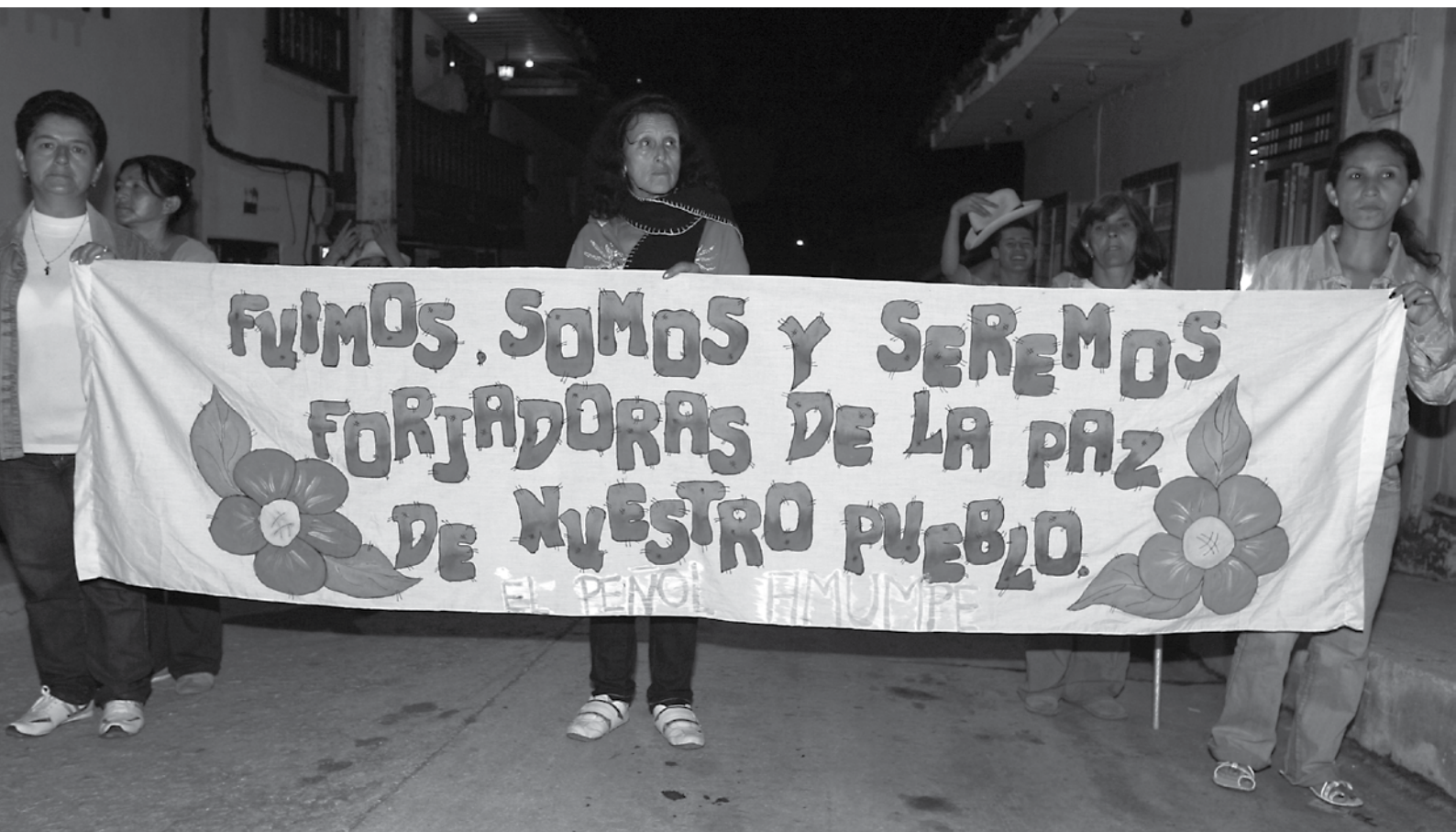
tenían opciones en el mundo de la globalización como productores, en tanto eran los empresarios los llamados a atender los retos de la internacionalización de la economía, los que por tanto han hecho uso de sus capacidades para llegar a las decisiones de política pública.

En general, las políticas se han basado en una visión dual de la agricultura (productos no transables *versus* transables). Este enfoque restringe lo rural a las actividades primarias y carece actualmente de sentido, dada la articulación existente entre estos sectores a través del mercado y las políticas públicas, y la integración de la producción campesina a los mercados; aunque se conservan distancias tecnológicas apreciables entre esas dos realidades.

Las políticas agrarias no se han diseñado ni ejecutado con una visión integral del sector. Los instrumentos desarrollados se han orientado más por el desarrollo productivo y de los mercados, desconociendo a la sociedad rural como organismo complejo y articulado a la sociedad mayor. Las acciones ejecutadas en el área social han estado desvinculadas de lo productivo y no encajan en una propuesta articulada sobre el sector.

Una de las principales características de las políticas ha sido la tendencia a la homogenización de los instrumentos y las estrategias para el sector. Se ha perdido la diferenciación tanto social como regional y de grupos étnicos, con el criterio de que todos tenderán a la misma consideración en el largo plazo, de que el mercado y el desarrollo capitalista terminará por ponerlos en el mismo lugar.

Fotografía: Emiro Marín Carvajal.



C. Evolución del gasto público en el sector agropecuario 1990-2010



El análisis del gasto público permite ver cómo la concepción de la política plasmada en los planes de desarrollo se tradujo en la asignación específica de recursos públicos. Durante las últimas dos décadas la inversión en el sector agropecuario no presenta una estabilidad, ni una tendencia por lo menos a un sostenimiento mínimo.

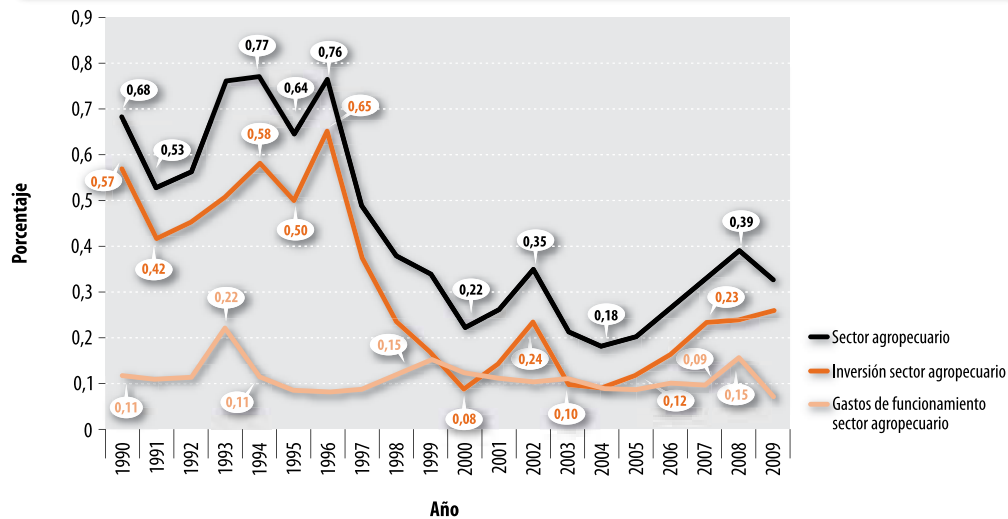
El crecimiento de la inversión pública de la década de 2000 no se reflejó en la participación del sector en el PIB, ni tampoco en su crecimiento. El gasto público agropecuario cayó como porcentaje del PIB total, de un promedio de cerca de 0,67% entre 1990 y 1996 a uno de cerca de 0,27% entre 2000 y 2009 (gráfico 10.3). La caída más importante se dio en la inversión, mientras el gasto en funcionamiento se mantuvo relativamente estable⁸. En los últimos cinco años la inversión pública en el sector agropecuario creció de 0,08 a 0,26% del PIB total, pero este hecho no indica el regreso al nivel de gasto de principios de los años 1990.

Con la crisis de finales de los años 1990, la caída del gasto público en el sector agropecuario como porcentaje del PIB debió darse también en los demás sectores. Pero la información no sustenta esta hipótesis. Hubo un aumento casi continuo hasta el principio de

En Colombia la política pública para el sector registra serias dificultades en su gobernanza; y esta ha sido más difícil y confusa por el conflicto y la criminalidad que, en buena medida, ha desbaratado la institucionalidad local para ponerla al servicio de los intereses de los actores armados ilegales.

GRÁFICO 10.3

Gasto público sector agropecuario (apropiaciones definitivas como % del PIB)



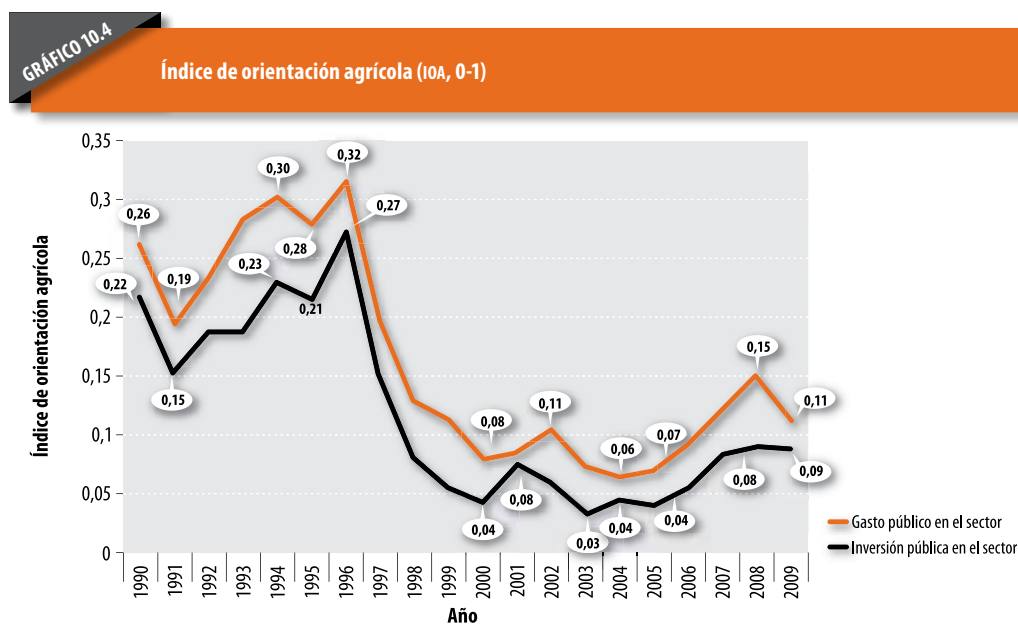
Fuente: cálculos INDH 2011, basados en el *Anuario estadístico* del MADR periodo 1990-1999, y en la base de datos DIFP-DNP periodo 2000-2010.

⁸ Esto debido a que, tal y como lo plantean varios autores, el gasto en funcionamiento es casi inflexible, y la variable de ajuste ha sido la inversión pública (véase, por ejemplo, Cárdenas, Mejía y Olivera, 2006).\

la presente década en el presupuesto total del gobierno central (por ejemplo, presupuesto general de la nación, o PGN) como porcentaje del PIB; pasó del 16,1% en 1990, luego a 23,7% en 2000 y se situó en 28,4% en 2009. Es decir, el tamaño del Estado aumentó especialmente en los periodos en que el gasto público en el sector agropecuario disminuyó. Esto indica que las prioridades se reorientaron, inclusive antes del fuerte aumento en el gasto militar en la década de 2000, y que hubo un cambio estructural en términos de la participación del gasto público en el sector dentro del gasto total.

La pérdida de importancia del sector agropecuario dentro de la política pública se observa también a través del índice de orientación agrícola (IOA)⁹ (gráfico 10.4).

Un IOA igual a 1 sugiere que el país le está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional. Como lo ilustra el gráfico 10.4, durante las últimas dos décadas el índice ha alcanzado un máximo de 0,31 en 1996. Si la importancia se mide por el gasto en inversión, el índice tiene un máximo de 0,27 en el mismo año. El índice demuestra que la disminución del gasto en el agro ha sido más notoria que la del PIB sectorial en la economía colombiana¹⁰. Es clara la baja importancia que la política pública le ha dado a esa actividad económica, reflejada en la participación del gasto en el PIB y en el gasto total, y en la baja participación del sector en la economía.



Fuente: cálculos INDH 2011.

⁹ Se calcula dividiendo la participación del gasto público sectorial en el gasto público total por la participación del PIB agropecuario sobre el PIB total. Este indicador no permite inferir la causalidad del gasto público como determinante del PIB agropecuario, pero sí mide la correlación entre uno y otro.

¹⁰ La comparación del IOA para diferentes países latinoamericanos realizada por varios consultores para la FAO (Soto, Santos y Ortega, 2006) entre 1996 y 2001 con bases de datos homogéneas mostró que en general, excepto México, en donde el índice es mayor a 1, en los países de la región las políticas públicas destinadas al sector agrícola evidencian un sesgo hacia otros sectores. El promedio de la región es 0,71 y el país de menor IOA es Colombia, con un índice igual a 0,04.

1. El gasto público sectorial por entidades

La composición del gasto también ha cambiado entre las diferentes entidades. Al igual que como ya se indicó en la participación del MADR en la inversión, el gasto público destinado al sector se ha concentrado en esa cartera. Su participación en la composición del gasto al sector ha crecido de niveles muy bajos, del orden de 3,6% (3,2% si se observa la participación del gasto en inversión) en 1990, en niveles de 73,6% en 2008 (66% si se considera solo el gasto de inversión).

Mientras la participación del MADR en el total del gasto creció, las demás entidades se fueron liquidando en forma paulatina. Por su parte, el Incoder, cuyo gasto empieza a reportarse en 2003 y 2004, alcanza en un periodo muy corto a representar cerca del 30% del gasto total destinado al sector en 2009. Y la participación de las entidades que manejan instrumentos financieros (la Caja Agraria hasta 1997, después Banco Agrario) ha estado por debajo del 17%.

La evolución de la distribución del gasto en inversión manifiesta claramente la mayor preponderancia que adquirieron el MADR y el Incoder, como ya se señaló. Del total del gasto en inversión, más del 93% está actualmente en sus manos. La inversión del segundo empezó con una participación del 27% en 2004, mientras que la de las demás entidades cayó de 50,3 a 8,6%, entre 2001 y 2004.

Por último, la distribución del gasto sectorial por programas permite observar los cambios en las prioridades de la política pública. Hay cuatro tendencias claras entre los programas y en la orientación del gasto público destinado al sector:

- a. La participación de los apoyos directos a los productores más que se dobló, al aumentar de 17,4% en promedio entre 1990 y 1998, a 46,7% entre 2002 y 2010.
- b. La participación de los programas de desarrollo rural ha disminuido de un promedio de 46% entre 1990 y 1998, a 12% entre 2003 y 2010.
- c. La participación del gasto en ciencia, tecnología e innovación presenta un aumento importante durante la década pasada, el cual desaparece en los años 2000. De un promedio de 2,5% del gasto sectorial entre 1990 y 1994, da un salto a 12% entre 1995 y 1998, luego cae rápidamente a 8,6% en 2003, con una clara tendencia negativa hasta 2010, cuando alcanza solo el 3% de participación.
- d. Los recursos destinados a los programas de adecuación de tierras se mantienen relativamente estables, con un promedio de 19% en su participación en el gasto del sector, y varían entre un mínimo de 10,5% a un máximo de 27,5%. Lo mismo sucede con el resto de programas (por ejemplo, capitalización y financiamiento, sistemas de información, sanidad agropecuaria y empresarización).

Este comportamiento del gasto incide en la productividad, la competitividad y el desempeño del sector, como se observa en el capítulo 11. Una baja inversión en tecnología y el estancamiento en la inversión en adecuación de tierras, además de la orientación del gasto hacia apoyos directos a los productores sin ningún compromiso de productividad, afectan el desempeño rural del país. Esta orientación explica en parte por qué los mayores recursos destinados no se corresponden con mayores tasas de crecimiento del PIB de la agricultura. Está plenamente justificada la proposición hecha desde diferentes ámbitos socioeconómicos sobre la necesidad de una recomposición del gasto público en el sector.

D. Políticas específicas para el desarrollo del sector

La tabla 10.2 se construye como una guía para el análisis del destino del gasto público durante los años 2000, por tipo de instrumentos, productos, tipo de productores, y el desarrollo rural¹¹. La clasificación del gasto por medio de unos trescientos proyectos de inversión del sector, confirma los resultados anotados en la sección anterior sobre la reorientación de este rubro.

1. Políticas para el desarrollo productivo



Fotografía: Doris Pérez.

La política agrícola del MADR en las últimas décadas privilegió, como ya se dijo, la producción y la competitividad frente al desarrollo rural y un gasto social más orientado hacia los pobladores rurales más vulnerados. La información analizada en esta sección no deja dudas al respecto y debe considerarse en el contexto de una fase de desregulación del Estado, acompañada de una mayor incidencia de los gremios empresariales en las decisiones de la política pública. El corporativismo (poder ejercido por grupos de gremios sobre el Estado), que se había conformado en la década de 1940 y debilitado frente a los intentos reformistas de la de 1960 y la aplicación de programas como el DRI y el PNR, que buscaron darle un giro a la política pública para atender sectores en conflicto y marginados, mostró de nuevo toda su fuerza a partir de 1990 cuando se hace la apertura económica.

Hasta donde la información lo permite¹², se clasificaron los incentivos y compensaciones para el periodo 2000-2008 entre grupos de productos. La información agregada permitió clasificar entre productos exportables, importables y no transables el 7,9% del gasto en 2002, y el 51,9% en 2008¹³. Menos del 1% de ese rubro se destinó específicamente a productos no transables generados en su mayoría por productores pequeños,

básicamente alrededor de la panela, la papa y los lácteos. En la agricultura de pequeños productores es importante resaltar que el café ha sido bastante beneficiado por la política de incentivos

¹¹ Para este análisis se usaron de manera complementaria diferentes bases de datos. Por un lado, se clasificaron alrededor de trescientos proyectos de inversión pública ejecutados entre 2000 y 2009 en nueve grupos diferentes (tabla 10.2, columna 1). La información proviene de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP. Esta base se complementó con datos del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA, 2008), cuya clasificación es más agregada (tabla 10.2, columna 2) y permite ver de manera más detallada cada uno de los programas dentro de cada grupo (tabla 10.2, columna 3). Además, se utilizó información proveniente del MADR complementada por la de las Memorias de los ministros de Agricultura. Se buscó la consistencia entre estas diferentes bases de datos.

¹² El monto total de recursos de esta fuente es más alto que otras fuentes como, por ejemplo, el documento del MADR (2010a), "Informe de rendición de cuentas, gestión 2002-2010", y esto se da porque incluye más acciones.

¹³ Entre los incentivos y compensaciones destinados a exportables e importables están los instrumentos de cobertura de riesgos, específicamente los programas de protección de precios para maíz, sorgo y soya; y los de protección de ingresos para productores de bienes agrícolas exportables. De manera adicional, se registran los gastos en seguros con cubrimiento de un poco más de 117.000 hectáreas.

TABLA 10.2

Instrumentos de política pública para el sector agropecuario

DNP	CEGA	SIGLA	
Incentivos y compensaciones	Incentivos y compensaciones	Protección de precios	
		Protección de ingresos bienes agrícolas exportables	
		Apoyo gubernamental a la cafcultura	ACG
		Incentivo a la cobertura cambiaria	ICC
		Incentivos sanitarios para flores y follajes	ISFF
		Incentivos sanitarios para banano	ISB
		Incentivos sanitarios para plátano	ISB
		Precio mínimo de garantía del algodón	
		Fondo de Estabilización de Precios	
		Exenciones tributarias	
		Certificado de incentivo forestal	CIF
		Mecanismo de administración de contingentes	MAC
		Seguro agropecuario	
		Fondo de Solidaridad Agropecuaria	FONSA
Incentivo al almacenamiento de cosechas			
Incentivo por heladas			
Capitalización y financiamiento	Inversión y financiamiento	Crédito agropecuario	
		Programa nacional de reactivación agropecuaria	PRAN
		PRAN Cafetero	
		PRAN Arrocero	
		Incentivo a la capitalización rural	ICR
		ICR en Agro Ingreso Seguro	AIS
		Fondo Agropecuario de Garantías	FAG
Desarrollo rural	Desarrollo rural	Proyecto de apoyo a las alianzas productivas	AAP
		Programa de oportunidades rurales	antes PADEMÉR
	Comercio exterior	Sistema andino de franja de precios	SAFP
		Aranceles por diferimiento	
	Desarrollo empresarial	Mecanismo de fondos concursales	
Adecuación de tierras			
Ciencia, tecnología e investigación			
Reforma agraria			
Desarrollo alternativo			
Sanidad agropecuaria			
Otros	Otros	Fondos parafiscales	

Fuente: clasificación del INDIH 2011 para la columna 1, y CEGA (2008) para las columnas 2 y 3

y compensaciones en relación con otros productos sectoriales, indicio claro de su organización y capacidad de negociación frente al Estado.

Aun así, mientras que en 1991 el 82,4% de los incentivos y compensaciones se concentraron en el café, en 2008 lo hicieron solo en 10,1%. La porción de recursos que se destinó a exportables diferentes a café se centralizó en flores, banano, plátano, cacao, tabaco, acuicultura y palma de aceite. Y la participación de incentivos a productos que compiten con los importables creció de 17,6% en 2002 a 31% en 2008, y se agrupó en algodón, arroz, soya, maíz y sorgo.

La participación de los demás recursos destinados a incentivos y compensaciones disminuyó, y se utilizaron en programas específicos contra las heladas, el fenómeno climático de La Niña, y en créditos para frenar los efectos negativos de la ola invernal, créditos a los exportadores o incentivos a la cobertura cambiaria. En suma, los recursos destinados a incentivos y compensaciones se atomizaron, y la información disponible permite afirmar que se focalizaron más hacia bienes exportables y los que compiten con las importaciones.

En crédito agropecuario los recursos aumentaron cerca de 300% entre 2002 y 2009, y el número de créditos otorgados, 328,2%. Entre estos últimos, de acuerdo con el MADR (2010), los pequeños productores recibieron 161.456 de un total de 190.209 créditos. Los destinos que más crecieron fueron la línea especial de crédito¹⁴, seguida por inversión en maquinaria y el incentivo de capitalización rural (ICR).

Al dividir las operaciones y el monto de los recursos entregados por tipo de productor con la información disponible, se encuentra en general que el número de operaciones de los pequeños productores es mayor, mientras que su monto es menor. Su participación en el crédito se mantuvo alrededor de 30-40% entre 2006 y 2009.

Los gastos en adecuación de tierras se han concentrado en medianas y grandes obras, incluidos los del programa AIS¹⁵. Entre estas inversiones se contemplan la construcción de dos grandes distritos de riego –Ranchería y Triángulo del Tolima–; durante la década de 2000 no se observan incrementos significativos en estas inversiones, excepto en el programa AIS al final de la década. Colombia registra atrasos notorios en el manejo del agua a través de distritos de riego, y las inclemencias invernales recientes han afectado la infraestructura existente, en especial en la Costa Caribe. Esta precaria cultura del riego es una de las razones para explicar la baja productividad y competitividad de la agricultura colombiana, además de la inestabilidad de los ingresos agropecuarios.

El gasto en ciencia y tecnología presenta una orientación hacia la iniciativa privada, por intermedio del Fondo Concursal en Ciencia y Tecnología, operado por el MADR con un empréstito del Banco Mundial para apoyar proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico. En la última década el mayor impulso se dio entre 2007 y 2008, cuando la asignación del total de recursos a este tipo de gasto creció 81% gracias a que los del Fondo Concursal aumentaron 261%. Sin embargo, como se deduce de la evolución del gasto en el sector agropecuario, la participación de los recursos para ciencia y tecnología ha disminuido en forma considerable.

2. Política para el desarrollo rural

El gasto en desarrollo rural en la última década se ha concentrado en programas como: apoyo a alianzas productivas, proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (Pademer) –ejecutado entre 2002 y 2006–, y el de oportunidades rurales, creado en 2007; además, en los

¹⁴ Estos cubren varios programas: (a) apoyos a sectores afectados por la tasa de cambio y por aumentos en los costos de producción, (b) bancos de maquinaria, (c) renovación o siembra de palma de aceite afectada por pudrición del cogollo en Nariño, (d) líneas especiales para productores afectados por fenómenos climáticos adversos, (e) línea especial de crédito “café sin riesgos”, (f) programa Héroes de la Patria, y (g) crédito para proyectos asociativos (con comercialización asegurada) y alianzas estratégicas (para cultivos de tardío rendimiento).

¹⁵ Este programa fue rediseñado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en abril de 2011 (MADR, 2010b) bajo la denominación de “desarrollo rural con equidad (DRE)” dándole prioridad a pequeños y medianos productores y excluyendo a los grandes, a no ser que se acompañen con los anteriores. También se hace una nueva definición de pequeños, medianos y grandes productores y se enfatiza en la producción de alimentos. Con este cambio se asumen criterios de equidad y se fortalece la seguridad alimentaria.

de adjudicación de tierras y vivienda rural. Tales programas son de un alcance relativamente limitado y representan beneficios importantes para pequeños empresarios que requieren de un acompañamiento durante por lo menos cinco años, como lo indican las experiencias de casos exitosos de proyectos productivos (recuadro 10.2).

Entre las entidades no relacionadas directamente con el sector, Acción Social emprende proyectos para el desarrollo rural con una ejecución total de 121.000 millones de pesos entre 2000 y 2009, entre los cuales se considera el programa red de seguridad alimentaria (RESA) sin coordinación con el MADR. En su conjunto los gastos en desarrollo rural, además de estar fragmentados en muchos proyectos, obtienen montos muy reducidos si se toman en cuenta la variedad y la magnitud de los problemas que enfrentan los pequeños productores y en general los pobladores rurales.

En materia de tierras, el cuadro 10.1 reporta que entre 2002 y 2009 se adjudicaron 4,1 millones de hectáreas a 210.651 familias a través de diversas modalidades (titulación de baldíos, Fondo Nacional Agrario, extinción de dominio y Familias Guardabosques). Como se observa, las tierras adjudicadas recayeron principalmente en grupos étnicos y campesinos, mientras que se marginó la atención a los desplazados. Además, por medio de dos convocatorias el MADR financió en 2008 otros proyectos para la compra de tierras y proyectos productivos, con lo que se beneficiaron 1.133 familias en cerca de 26.000 hectáreas.

Y el programa de vivienda de interés social rural (con un subsidio que cubre hasta el 70% de la solución de vivienda, o el 80% si se trata de población desplazada o afectados por desastres) otorgó subsidios a 73.973 hogares por 419.000 millones de pesos, el 24,6% de estos subsidios se destinaron a 16.107 familias desplazadas.

A diferencia del pasado, cuando operaban el programa DRI (desarrollo rural integrado) y el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación), el país ha terminado ejecutando una política parcial de desarrollo rural, de poco alcance, fragmentada, dispersa en entidades públicas de escasa capacidad administrativa y planeación, y con visos de desinstitucionalización al ejecutar por fuera del ministerio proyectos que son de su competencia (caso de Acción Social), y sin una visión y conceptos claros sobre el desarrollo rural. El ministerio requiere recuperar su liderazgo en esta materia haciendo del desarrollo rural un componente clave de su política. Por ello, el anuncio que hizo sobre el diseño de una ley de tierras y desarrollo rural genera muchas expectativas (recuadro 10.3).

E. Incidencia de los grupos de poder en la definición de políticas

El análisis y la comprensión de las políticas públicas requieren mirar los entretelones de las decisiones gubernamentales, y en especial el ejercicio del poder e influencia que tienen grupos específicos de la sociedad para que las decisiones favorezcan sus intereses, sin mirar

CUADRO 10.1

Adjudicación de tierras. 2002-2009

Beneficiarios	Familias beneficiadas	Hectáreas adjudicadas
Campesinos	165 849	1 428 861
Comunidades negras	22 954	1 256 842
Desplazados	5 277	61 005
Indígenas	16 087	1 336 670
Otros	484	4 703
Total	210 651	4 088 081

Fuente: Informe de rendición de cuentas. Gestión 2002-2010. MADR (2010).

RECUADRO 10.2

Aportes para el debate: seis claves para el éxito en el desarrollo agrícola

La naturaleza de los éxitos en la agricultura de los países en desarrollo es rica y diversa, y varía según el tiempo, el espacio y las características de cada caso. Algunos duraron pocos años, pero desencadenaron largos periodos de crecimiento y desarrollo. Otros necesitaron largos años de persistencia, pese a riesgos sustanciales y dudas.

Los modelos exitosos propiciaron el desarrollo humano porque aumentaron el suministro físico de alimentos y redujeron el hambre; incentivaron las capacidades de las personas para obtener alimentos de calidad, con producción en sus propias fincas e incremento de ingresos y del poder adquisitivo en el mercado; y estuvieron acompañados de normas que redujeron el impacto de prácticas y conductas limitantes para el acceso de los alimentos.

Clave 1. Intensificación de la producción de alimentos básicos

Las guerras y posguerras del siglo XX permitieron reconocer que el hambre era una amenaza para la seguridad, el desarrollo y la prosperidad a largo plazo. La prioridad fue entonces la mayor producción y mejores rendimientos en los cultivos de alimentos básicos. Un ejemplo clásico fue la contención mundial de la hasta entonces temida roya del tallo de trigo, gracias a la aplicación de la ciencia y el liderazgo del Premio Nobel, Norman Borlaug. El desarrollo en México de variedades resistentes, con innovadores métodos de investigación, protegió 117 millones de hectáreas y la seguridad alimentaria de hasta 120 millones de pobladores rurales y de muchos más de consumidores. La experiencia dio origen a un sistema global de investigación agrícola. El éxito de la roya del trigo, desencadenó en la década de 1960 la llamada "Revolución Verde", que empezó en Asia con variedades mejoradas de arroz y trigo para suelos irrigados que podían cultivarse dos veces año, en lugar de una. El proceso continuó hasta la década de 1990, en la medida en que los casos de éxito se ampliaban como fruto de inversiones en ciencia y tecnología, sistemas de irrigación, redes de caminos, producción de fertilizantes y políticas de estabilización de precios.

Con aplicación de la ciencia moderna, en África Subsahariana se abordó la persistente amenaza de hambre, en África Oriental y Meridional se incrementaron la producción y rendimientos del maíz entre pequeños productores de escasos recursos.

Clave 2. Integración de las personas y el medio ambiente

Sin embargo, la Revolución Verde acumuló problemas: uso excesivo de agroquímicos, agotamiento de los escasos recursos hídricos y omisión de los aportes de los agricultores en la formulación de políticas. Por eso, surgieron las preocupaciones por la equidad y las consecuencias ambientales del acelerado desarrollo agrícola.

Así consiguieron respaldo mundial las políticas que impulsaron la participación comunal directa y las prácticas de cultivos ambientalmente sostenibles.

En la década de 1980, en Burkina Faso y Níger, el árido Sahel se transformó en tierra agrícola productiva mediante el redescubrimiento de los conocimientos comunitarios en las prácticas tradicionales de gestión agrícola: proteger y manejar los arbustos autóctonos entre los cultivos para brindar forraje y leña y aumentar la fertilidad del suelo; o cavar hoyos en tierras infértiles y degradadas para concentrar estiércol y agua de lluvia.

En Argentina, los agricultores en gran escala adoptaron en la década de 1980 el cultivo sin laboreo (plantar semillas, sin arar). En 2008, había 22 millones de hectáreas en las que la introducción de variedades de soya resistentes a los herbicidas, aumentó la fertilidad de la tierra, revirtió décadas de erosión, generó 200.000 nuevos empleos agrícolas y proveyó al mercado internacional con más suministros que ayudaron a mantener bajos los precios globales de los alimentos.

Clave 3. Ampliación del papel de los mercados

En la década de 1980 se pusieron en marcha los programas de ajuste estructural para controlar el déficit público, mejorar las balanzas nacionales de pagos, liberalizar los mercados y estimular la inversión privada en la economía. Se esperaba que las fuerzas del mercado contribuyeran al desarrollo agrícola, por ejemplo, liberalizando los mercados de semillas y fertilizantes de los monopolios estatales, eliminando las políticas de fijación de precios y cerrando las brechas en la cadena de suministros. Los ejemplos de Bangladesh, China e India son ilustrativos.

En Bangladesh, se moderaron las restricciones a la importación y venta de equipos de irrigación, tales como los sistemas de bombeo de poca elevación y los pozos tubulares superficiales. Estas reformas, aparentemente menores, estimularon el crecimiento del cultivo de arroz irrigado durante la estación seca, la producción aumentó 90% entre 1988-2008, bajaron los precios reales para los hogares afectados por la inseguridad alimentaria y se redujo significativamente la pobreza.

En China, el estímulo a la inversión privada en agricultura y grandes avances en la investigación sobre el arroz, promovieron una dinámica industria de semillas de arroz híbrido que, entre 1978-2008 llegó a representar el 63% de los cultivos del grano, que permitieron alimentar a unos 60 millones más de personas al año.

En India, estímulos a la inversión privada en la comercialización de semillas mejoradas de millo y sorgo, incluyendo híbridos, permiten hoy el sustento de 14 millones de familias pobres; y aunque abarcan solo el 10% de toda el área sembrada del país, se cultivan en zonas áridas y semiáridas, donde vive el 60% de la población.

Clave 4. Diversificación para sustituir los cereales principales

El énfasis en los mercados, abrió nuevas oportunidades para el cultivo y comercialización de legumbres, frutas, verduras, lácteos, ganado vacuno y pescado, y por tanto, para aumentar los ingresos del sector agropecuario y la seguridad alimentaria entre los más pobres.

En varios países asiáticos, el ejemplo clásico es la propagación del “mungo” mejorado, leguminosa poco conocida, con alto contenido de proteína, hierro y otros micronutrientes, y muy útil para mantener la fertilidad del suelo. Gracias a un programa de investigación internacional y a la participación activa de los agricultores en él, existe en el mercado una gama amplia de variedades de mungo con mayor rendimiento, período más corto de maduración y otras características afines a las condiciones agroecológicas de la región.

En India, la Operación Abundancia, un innovador programa nacional (1970-1996) creó una industria láctea nacional que integró a pequeños productores (muchos de ellos mujeres) con las cooperativas lecheras de pueblo, los procesadores comerciales y los distribuidores; introdujo nuevas tecnologías; y permitió que el país pasara de ser importador neto de lácteos, a ser uno de los líderes en el mercadeo lechero global.

Clave 5. Reformas de políticas en toda la economía

Las reformas en las políticas económicas de las últimas décadas han cambiado significativamente el sesgo urbano en contra de los agricultores y, en última instancia, de los pobres.

El caso más dramático es China. Entre 1978-1994 reintrodujo la agricultura familiar después de treinta años de agricultura colectiva y brindó a los agricultores el incentivo de vender los excedentes al mercado. La devolución del 95% de las tierras agrícolas a 160 millones de hogares, aumentó los ingresos rurales en 137%, redujo la pobreza rural en 22% y aumentó la producción de granos en 34%. Con la eficiencia en la producción agrícola, liberó mano de obra rural que favoreció un rápido crecimiento industrial en el área rural de China y luego la industrialización de las últimas tres décadas.

Con reformas similares en Vietnam, el sector agrícola salió de su estancamiento y creció a 3,9% anual entre 1989-1992, el país dejó de ser importador neto de alimentos y se convirtió en el tercer exportador mundial de arroz en 1989. En una década, más de diez millones de hogares campesinos recibieron certificados de uso de tierras para el 78% de las tierras agrícolas.

Clave 6. Mejora de la calidad de los alimentos y la nutrición humana

Los logros en la disponibilidad y acceso a los alimentos, no han estado acompañados de mejoras en su calidad. El esfuerzo de décadas por aumentar el ingreso de las personas, su consumo de calorías y la ingesta de proteínas debería reorientarse ahora para mejorar la ingesta de micronutrientes y diversificar la dieta. Las maneras en que el desarrollo agrícola afecta el hambre y la seguridad alimentarias son más complejas de lo que se creía.

En Bangladesh, un innovador programa promueve huertos familiares, la pequeña producción ganadera y la educación nutricional. La organización no gubernamental Helen Keller International (HKI) trabajó con setenta organizaciones locales y el gobierno alentando a hogares afectados por inseguridad alimentaria a producir alimentos propios, ricos en micronutrientes, tanto para el consumo doméstico como para el mercado. Los programas de producción familiar de alimentos, que cubren a cinco millones de personas, contribuyen a combatir las deficiencias en micronutrientes que pueden causar enfermedades como la ceguera nocturna, especialmente entre mujeres y niños.

A modo de conclusión

La aplicación de la ciencia y la tecnología –ya sean técnicas avanzadas o la actualización de las prácticas tradicionales de manejo de tierra y agua– es un determinante común del éxito.

La inversión pública sostenida en recursos materiales y no materiales es también esencial, e incluye programas de riego, redes de caminos rurales, educación rural, infraestructura de mercado y sistemas reguladores.

La probabilidad de éxito en el desarrollo agrícola es mayor cuando hay incentivos que alienten a los agricultores, emprendedores y compañías a invertir y cuando se adoptan medidas para que los mercados brinden señales de precio, acertadas y oportunas.

La alianza entre los diferentes actores del sector agrícola son evidentes en casi todos los casos de éxitos, pero las intervenciones colaborativas requieren experiencia en la gestión de recursos públicos y privados, coordinación de la ayuda extranjera con los recursos comunitarios y manejo adecuado de las relaciones entre diferentes grupos de interés.

Es necesario aprender de los errores, adaptarse a los cambios del paisaje, evolucionar cuando el entorno se vuelve complejo, poner en práctica un enfoque de crecimiento gradual, crear en las comunidades sentido de responsabilidad por su desarrollo y de participación en consultas locales y en deliberaciones sobre políticas, investigación y experimentación. Además, se necesitan liderazgos que pongan en primer plano los temas importantes, que demuestran lo que se puede hacer ante desafíos aparentemente insalvables y que movilicen el capital político y financiero requerido en cada caso.

Fuente: extracto del libro *Alimentando a millones: éxitos demostrados en desarrollo agrícola* (2009), editado por David J. Spielman y Rajul Pandya Lorch, sobre una investigación del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), auspiciada por la Fundación Bill & Melinda Gates. [Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/millions-fedbooklets.pdf>].

Viene de pág. 321 >



Los gastos en adecuación de tierras se han concentrado en medianas y grandes obras, incluidos los del programa AIS. **Entre estas inversiones se contemplan la construcción de dos grandes distritos de riego –Ranchería y Triángulo del Tolima–;** durante la década de 2000 no se observan incrementos significativos en estas inversiones, excepto en el programa AIS al final de la década

los intereses de los demás. En la agricultura, como en otras esferas, son muchos los casos de favorecimientos de la política pública.

Aquí se señalan dos procesos en los cuales es clara la intervención de grupos de agricultores para defender, en un caso, sus intereses frente a las negociaciones comerciales internacionales, y en otro, para influir en la orientación de una política que les permitía a los empresarios de mayor capacidad económica beneficiarse más que otros grupos de la sociedad rural de algunos recursos públicos. Ambas situaciones se ubican en el campo de la economía política, un enfoque rara vez utilizado para evaluar las políticas públicas.

1. La negociación del TLC con los Estados Unidos

Las negociaciones del TLC (tratado de libre comercio) con los Estados Unidos y el diseño y aplicación del programa AIS son un buen ejemplo de cómo se expresan los intereses de los grupos de la sociedad rural, y de cómo inciden en la política pública. Estos dos casos se consideran como formación de bienes públicos¹⁶ “imperfectos” (Olson, 2001), el uno por concreción pendiente, y el otro por los escándalos políticos ante las inequidades y la presencia de factores de corrupción e influencias políticas en su aplicación. Y como bienes públicos generan comportamientos oportunistas y depredadores por parte de los grupos sociales que querrán hacer el mejor uso al menor costo posible (Olson, 1992); lo cual hace que el buen diseño del bien público sea esencial para garantizar su efectividad.

En el caso del TLC, Colombia tuvo que mantener una pesada carga de negociación simultánea con los gremios internos, a diferencia de Perú y Estados Unidos, dada la influencia gremial en las políticas, y la fortaleza de muchas de las organizaciones de productores por medio de fondos parafiscales que favorecen la acción de grupo. Estos gremios han logrado controlar a los productores que no se agremian pero disfrutan de los programas que ellos ejecutan, mediante normas de obligatorio cumplimiento como las cuotas de fomento fijadas por ley, o por arreglos comerciales y de servicios que motivan la afiliación.

La institucionalidad colombiana ha favorecido la representación gremial por líneas de producto. Y la representación de grupos sociales como los campesinos, los indígenas y las comunidades negras es más bien esporádica y ocasional por sus dificultades para financiar su acción colectiva, que termina dependiendo de algunas formas de contratación de servicios con el Estado o de frentes externos de ONG (organizaciones no gubernamentales). El agenciamiento de sus intereses ocurre a través de los gremios por producto, pues en la mayoría de los casos los diferentes tamaños y tipos de unidades productivas convergen en ellos.

En el proceso de negociación del TLC iniciado en 2003 la instancia de negociación del sector privado fue el denominado “cuarto de al lado”, un mecanismo utilizado por México en las negociaciones del Nafta (tratado de libre comercio de América del Norte, TLCAN, conocido también como TLC). Según el Ministerio de Comercio, este “cuarto de al lado”, es

¹⁶ Son bienes públicos por la imposibilidad de exclusión y porque el consumo individual no afecta el consumo plural.



Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

el sitio donde se concentran físicamente representantes del sector privado y organizaciones sociales que asisten a las negociaciones. Este arreglo tiene el objetivo de crear un espacio paralelo donde los negociadores pueden consultar y discutir rápidamente aspectos puntuales y nuevos desarrollos del día tras día de las negociaciones. Igualmente, permite un espacio de interacción entre el sector privado colombiano y sus contrapartes de los otros países¹⁷.

La figura es característica esencial del modelo de negociación colombiano pues, aparte de la experiencia mexicana, no es muy común en las negociaciones comerciales internacionales. En el caso específico de los Estados Unidos, la presencia de sus gremios y grupos de interés fue más bien esporádica, ya que allá los espacios para agenciar los intereses gremiales se dan por intermedio del Congreso (Espinosa, 2005). En Colombia la principal instancia formal de participación privada en las negociaciones fue el Consejo Nacional Gremial, el cual validaba el apoyo del sector privado a la política comercial del gobierno, y en ocasiones críticas sirvió como un catalizador de las diferencias intergremiales y entre los gremios y el gobierno.

Como parte de la estrategia negociadora el gobierno ordenó al DNP (Departamento Nacional de Planeación) la construcción de una serie de matrices por productos y cadenas en las que se revelaban las amenazas y oportunidades de un TLC. El DNP advirtió las consecuencias de este Tratado e hizo recomendaciones de política con instrumentos de compensación no arancelarios para la producción de cereales y de granos, que serían muy afectados. Y en el seminario

¹⁷ ¿Qué es el “Cuarto de al lado”? [Disponible en: <http://www.presidencia.gov.co/tlc/documentos/abc1.htm>] (consulta: agosto de 2010).

“La hora del campo”, el DNP presentó los resultados de un estudio de competitividad elaborado por el Banco Mundial (2003), que mostraba la necesidad, en un escenario de mayor apertura comercial, de otorgar subsidios directos para las familias pobres de origen campesino (cereales, aceites vegetales, frutos secos y algunas fibras vegetales).

El Ministerio de Agricultura no compartió los resultados del estudio del Banco Mundial y encargó su propio estudio bajo la dirección del experto Luis Jorge Garay, y los gremios mostraron preocupación por el estudio del DNP. Ese estudio sentó las bases de la estrategia de negociación adoptada por el gobierno: el sector rural colombiano merecía un tratamiento especial por razones del conflicto interno, terrorismo y cultivos ilícitos, y negociación de igual a igual de las políticas internas de subsidios de los Estados Unidos contra la política interna de Colombia (MADR, 2004).

Estos presupuestos no fueron considerados por los Estados Unidos, pues sus negociadores estaban limitados a las exigencias del Congreso, y por un aspecto estratégico: Estados Unidos se

reserva las modificaciones de su política agropecuaria en el marco de negociaciones multilaterales con la OMC (Organización Mundial del Comercio)¹⁸ (Silva, 2007). Tanto la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) como Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos), apoyaron la propuesta del ministerio, buscando asegurar “acceso real” al mercado norteamericano.

Muchas idas y venidas se presentaron en las 14 rondas y 21 meses de negociación (Samacá y Vanegas, 2010) hasta cuando Perú decidió negociar por su lado (trigésima tercera Rueda) y no acompañar más a Colombia. Ante ello se consideró que hasta allí llegaban los esfuerzos de Colombia, y los gremios también arrojaban las banderas y le proponían al gobierno insistir más bien en la prórroga de la ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas). Pero se continuó en el proceso y hacia febrero de 2006 se firmó el Tratado después de que estuvo en vilo porque no se llegaba a un acuerdo en agricultura¹⁹. A partir de allí empezó el proceso de “revisión de textos” y se inició la negociación política del Tratado en un ambiente nada favorable en el Congreso de los Estados Unidos.

En forma simultánea a la firma del Tratado se anunció la creación del programa AIS como una política compensatoria para los sectores amenazados por el acuerdo de libre comercio. El Ministerio de Agricultura entendía la compensación como



Fotografía: Olga González.

¹⁸ La jefa de negociaciones de Estados Unidos, Regina Vargo, manifestó con claridad que la negociación era sobre el comercio y no sobre el terrorismo y las drogas.

¹⁹ El Congreso colombiano lo aprobó en junio 15 de 2007.

subsidios a los agricultores, al estilo del otorgado a los productores norteamericanos. Esto, junto con el acuerdo que se hizo de la administración de los contingentes de importación de los cupos otorgados a los Estados Unidos en cereales, azúcares y aves, sin duda ayudó a que los gremios del sector finalmente aceptaran el Tratado.

En todo el proceso negociador fue claro el papel gremial, especialmente de la SAC, los avicultores y los arroceros en defensa de sus intereses de grupo. Compartieron las posiciones estratégicas del Ministerio de Agricultura y recibieron el apoyo de otros gremios. Se unificaron con el ministerio en la posición de que si no se negociaba lo agrícola no habría Tratado, pero en cierta forma debieron doblegarse a las pretensiones de los Estados Unidos. Sin embargo, la presión de los grupos de interés (avicultores y arroceros, en particular) no pudo ser neutralizada por el gobierno a pesar de los arreglos compensatorios como el AIS y la administración de contingentes. Los campesinos, indígenas y afrodescendientes no contaron en esas negociaciones pese a sus pronunciamientos en contra del TLC y las advertencias sobre los impactos en la agricultura.

2. El proceso del programa AIS

La política de AIS, sin duda, fue el mecanismo de transacción interna entre el gobierno y los gremios que facilitó finalmente la firma del TLC con los Estados Unidos en 2006. Así lo reconoció en su momento el presidente Uribe en el discurso del cierre de la negociación del Tratado (*El Tiempo*, 2006):

Nosotros teníamos un dilema: o no hacer el TLC, porque no podíamos excluir arroz y la industria avícola o hacer el TLC, como finalmente lo acordamos, pero con un programa para garantizarles seguridad en el ingreso a los agricultores: Agricultura, Ingreso Seguro [...]. Habría sido lo peor para Colombia desaprovechar esta oportunidad, por eso optamos por la opción de TLC complementado con el programa Agricultura, Ingreso Seguro.

Las ideas centrales del programa se definieron en conversaciones entre el gobierno y los sectores más afectados por las negociaciones, con el concurso de la SAC, que moderó las evidentes diferencias entre sus propios afiliados y de estos con el gobierno, en especial, los arroceros y los avicultores. Giraban en torno a la forma del programa pues el gobierno pensó, en un comienzo, al estilo de la propuesta del DNP de tres años antes, es decir, en un programa que compensara directamente a los sectores más pobres afectados por la negociación. La SAC y los gremios se inclinaban no por un programa asistencialista, sino por uno de competitividad que fortaleciera el aparato productivo rural sin distinciones de sectores. Esta idea fue la que finalmente prevaleció.

Pero fruto de la concertación en los gremios, la concepción del programa AIS se modificó acentuando sus objetivos en la competitividad más que en la compensación. Esta concepción, que provino de la SAC, se orientaba a la inversión privada en el nivel de finca, en lugar de generar opciones para inversión en bienes públicos. Con ello abría la puerta a privilegiar a los productores que tuvieran mayor capacidad de acceder a los recursos, es decir a los más organizados y modernos, y con mejor capacidad de cabildeo. Este énfasis marca una de las características de



La institucionalidad colombiana ha favorecido la representación gremial por líneas de producto. **Y la representación de grupos sociales como los campesinos, los indígenas y las comunidades negras es más bien esporádica y ocasional por sus dificultades para financiar su acción colectiva**, que termina dependiendo de algunas formas de contratación de servicios con el Estado o de frentes externos de ONG.

la política pública de la última administración de la década pasada: los beneficios se concentran en los que más tienen y no en los que más necesitan de apoyo del Estado.

El proyecto de AIS se radicó en la Cámara de Representantes el 24 de julio de 2006, con la solicitud de un presupuesto de 500.000 millones de pesos por año y una vigencia de diez años. Se fundamentó en dos objetivos: (a) fortalecer la competitividad y (b) proteger la producción nacional ante las distorsiones de los mercados externos. Se trata de un programa de modernización productiva. Y la ley que le dio vía (Ley 1133 de 2007) fijó como objetivo

(...) proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía.

De un instrumento inicialmente concebido como de compensación a los sectores más afectados por el TLC, el AIS pasó a ser más transversal para generar competitividad sectorial mediante incentivos a la productividad, y apoyo al crédito y a la comercialización. En él se dispone de los siguientes instrumentos: línea especial de crédito (LEC), incentivo a la capitalización rural (ICR), incentivo a la asistencia técnica (IAT), convocatoria de riego, fortalecimiento sanitario pecuario, servicio de extensión cafetera, certificado de incentivo forestal y ciencia y tecnología.

Los escándalos y las dificultades surgidas con la aplicación de este instrumento hicieron que a principios de 2010 el gobierno nacional y Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) anunciaran la modificación de las condiciones de acceso y uso de los recursos de algunos de sus componentes.

En materia de ejecución del AIS conviene destacar lo llamativo de la experiencia del fondo concursal de riego con la participación de las gobernaciones de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander y Tolima, y algunos municipios, que logran equilibrar la puja por recursos con los proponentes de mayor capacidad económica, pudiendo financiar así los estudios previos y la espera. Estas entidades apoyan los proyectos asociativos y facilitan el acceso de los pequeños productores a los subsidios para riego, que cubren hasta el 80% del valor del proyecto.

En los proyectos de las convocatorias de riego de 2007 y 2008 predominaron los de tipo asociativo con el 61% del valor (riego y drenaje), los de las empresas, con el 25%, y particulares (14%)²⁰. En las tres convocatorias de riego se han ejecutado proyectos por 173.000 millones de pesos y los departamentos que más accedieron fueron, en su orden: Nariño, Magdalena, Boyacá, Norte de Santander y Valle del Cauca. Los proyectos asociativos predominan en los departamentos donde más fraccionada está la propiedad.

Los escándalos por el uso de los recursos del AIS llevaron a modificar en 2010 algunas de las condiciones y a finales del año se excluyó a los grandes productores, después de que a comienzos del mismo se había abierto el rango de medianos entre “especiales” y “medianos”²¹. Los cupos del ICR quedaron así: 50% para pequeños, 30% para medianos especiales, y 20% para medianos con un ICR de 40, 30 y 20%, respectivamente.

²⁰ El proponente financia como mínimo el 20% del valor del proyecto y recibe un apoyo económico no reembolsable (un subsidio) hasta del 80% de los montos establecidos en la convocatoria. El proponente debe incurrir en gastos de preinversión que se reembolsan si el proyecto estaba bien diseñado y era declarado viable.

²¹ En el diseño inicial los productores se clasificaron en pequeños con activos hasta 55,9 millones de pesos; medianos entre 55,9 y 5.150 millones de pesos; y grandes, con activos superiores a 5.150 millones. El amplio rango de medianos permitiría que participaran en esa calidad grandes productores que así se beneficiaban de las condiciones establecidas para los medianos.

El cuadro 10.2 resume el alcance del AIS entre 2007 y 2009. A octubre de 2010, los resultados del programa eran 8.039 productores beneficiarios con los apoyos económicos sectoriales, 76.355 hectáreas adecuadas, 60.804 ICR otorgados y cerca de 1,9 billones de pesos apalancados²². Los pequeños participaron con el 27% de las líneas especiales de crédito (LEC); con el 34% del ICR y con el 87% de la asistencia técnica.

Entre 2007 y 2009 los recursos de los tres instrumentos del AIS favorecieron en especial a la palma de aceite (20,3%), ganadería bovina (15,9%), café (15,0%), frutales de mediano y tardío rendimiento (11,3%) y cultivos de tardío rendimiento (diferentes a frutales y palma) (7,8%); en estos se concentra el 70% de los recursos.

En síntesis, los apoyos a financiación para el sector agropecuario se concentran en productores medianos (46,1%), seguidos por los pequeños (34,1%) y los grandes (19,8%). Pero como se indicó, el rango definido para medianos era demasiado amplio y allí están incluidos agricultores grandes, lo que evidencia una fuerte inequidad en el acceso a recursos.

El AIS se creó como un programa de subsidios a la demanda, suponiendo que los pequeños productores agropecuarios pueden

Fruto de la concertación en los gremios, la concepción del programa AIS se modificó acentuando sus objetivos en la competitividad mas no en la compensación. Este énfasis marca una de las características de la política pública de la última administración de la década pasada: **los beneficios se concentran en los que más tienen y no en los que más necesitan de apoyo del Estado.**

CUADRO 10.2

Recursos ejecutados por tipo de productor en LEC, ICR e IAT (millones de pesos)

Instrumento	Tipo productor	2007		2008		2009		Total	
		\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
LEC	Grande	33 464	30	47 374	31	7 975	8	88 812	24
	Mediano	60 181	53	70 341	46	45 184	47	175 706	48
	Pequeño	19 319	17	35 905	23	43 548	45	98 772	27
	Total	112 963		153 620		96 707		363 290	
ICR	Grande	5 317	23	23 316	24	27 481	14	56 114	18
	Mediano	11 177	48	49 353	50	93 492	48	154 022	49
	Pequeño	7 020	30	25 356	26	73 521	38	105 897	34
	Total	23 514		98 025		194 494		316 033	
IAT	Mediano	676	100	332	1	5 827	30	6 834	13
	Pequeño	0	0	30 761	99	13 913	70	44 674	87
	Total	676		31 094		19 739		51 509	
Total de los tres instrumentos	Grande	38 781	28	70 690	25	35 456	11	144 926	20
	Mediano	72 034	53	120 026	42	144 503	46	336 562	46
	Pequeño	26 339	19	92 022	33	130 982	42	249 343	34
	Total	137 153	100	282 738	100	310 940	100	730 832	100

Fuente: elaboración INDH 2011, con información suministrada programa AIS-MADR (julio, 2010).

²² Información del sistema de gestión y seguimiento a las metas de gobierno (Sigob), a septiembre 30 de 2010 [Disponible en: www.sigob.gov.co].



competir por los recursos en igualdad de condiciones con los medianos y los grandes. Los programas de demanda tienen el riesgo de generar problemas de eficiencia y equidad. Los de eficiencia pueden referirse a que los recursos no lleguen a las actividades en las que podrían rendir los mayores beneficios, o que las condiciones de los beneficiarios seleccionados no garantizan el mayor provecho para toda la sociedad. Y en equidad, puede ocurrir que los mecanismos de selección y asignación discriminen en contra de los grupos más débiles o de menores ingresos. La literatura internacional acerca del desarrollo agrícola mundial es clara en señalar que, aunque en muchos países desarrollados y en desarrollo se utilizan los subsidios, en la gran mayoría de los casos estos han terminado no solo distorsionando la asignación de recursos sino generando inequidades e ineficiencias (Banco Mundial, 2008).

El programa AIS no ha sido ajeno a esas externalidades (eficiencia y equidad), como tampoco lo ha sido la aplicación del ICR que rápidamente mostró la alta concentración de recursos en unos pocos cultivos y productores, que no eran los que más lo necesitaban, y el escaso y limitado beneficio social percibido. De esta forma, en vez de generar valores incrementales para la sociedad, sin duda lo que importa desde el punto de vista de las políticas públicas, se estaba dando una apropiación netamente privada de los beneficios derivados, además de la valorización de los predios de los beneficiarios del incentivo. Esto llevó a reducir sustancialmente los niveles de apoyo y ajustar las condiciones y los requisitos para acceder al incentivo.

El reto consiste entonces, para programas de subsidio como AIS, en cómo redefinir las reglas de juego de forma que se eliminen los incentivos perversos, se asegure el beneficio social incremental, se promueva la creación de bienes públicos y se apoyen la capitalización y la competitividad del sector, en un marco de equidad en el acceso a los recursos.

Los actos dolosos denunciados en los medios de comunicación, y de público conocimiento, en los casos de algunos proyectos beneficiados con la convocatoria de riego del programa AIS, aunque pueden responder a fallas en los filtros legales, en la práctica manifiestan un riesgo muy común en los programas públicos que tienen un alto componente de subsidio, y en los que las exigencias y las condiciones de acceso requeridas no son suficientemente estrictas.

De la experiencia del AIS queda claro que destinar recursos y apoyos de manera generalizada y sin mayores contraprestaciones en términos de resultados en productividad y producción, no es lo más adecuado. Se requiere contar con instrumentos más focalizados y eficaces, que no generen rentas adicionales a la tierra y que premien la oferta incremental mediante nueva inversión, la aplicación de nuevas tecnologías y el desarrollo de la innovación. Es indudable que el Estado requiere mantener instrumentos vigorosos para apoyar el riego, la asistencia técnica y el ICR, sin caer en diseños como el del AIS.

Los programas de apoyo al sector son necesarios para responder a los retos de la nueva realidad comercial del país y la seguridad alimentaria. Y deben concebirse con un gran énfasis en la generación de bienes públicos²³ y no desde la consolidación de los apoyos y los subsidios por producto o proyecto. Para esto es necesaria una revisión de fondo del modelo de desarrollo agrícola, y enmarcar en ese nuevo modelo al programa desarrollo rural con equidad (DRE). De igual modo, es necesario mantener el principio de que los porcentajes de apoyo diferencien entre tipos de productores con preferencias a los pequeños y medianos, y aplicar mecanismos de monitoreo e indicadores de cumplimiento de metas y compromisos por parte de los beneficiarios.

F. La política pública y las iniciativas productivas

La política pública no solo debe evaluarse a la luz de los impactos globales en el sector agrario en términos de crecimiento del PIB, también desde el punto de vista de su capacidad para promocionar y estimular iniciativas privadas de carácter productivo que mejoren los ingresos y las condiciones de vida de los pobladores rurales.

El país tiene una gran variedad de iniciativas, experiencias y aprendizajes en proyectos productivos, unos exitosos, otros fracasados, unos de iniciativa particular, otros de iniciativa pública y otros de carácter mixto. En cada uno de los aprendizajes, la acción del Estado tiene relevancia por el tipo y calidad de su presencia o ausencia. Un examen a algunas experiencias exitosas de desarrollos productivos en el sector rural (Rodríguez, 2010), en los que la diversidad de pobladores, procesos, presencia institucional, contextos regionales, tienen papeles particulares, evidencia que el éxito de los proyectos está relacionado de manera estrecha con factores como:

- Trabajo en productos “ganadores” y regiones óptimas y especializadas en ellos.
- Productos orientados hacia el mercado, no para la subsistencia, y hacia la generación ingresos con calidad, competitividad y eficiencia.
- Periodo de maduración mínimo de cinco años, lo que se relaciona además con el periodo de maduración de las organizaciones de productos que sustentan el proyecto. Los proyectos exitosos de comunidades indígenas y afros requieren periodos de maduración mucho más amplios (de quince a veinte años) por la dinámica de los procesos de toma de decisiones.
- Los proyectos exitosos han evitado la imposición de modelos y moldes inflexibles, y evidencian grandes flexibilidades para armonizar las características de la población involucrada.
- Acompañamiento y transferencia de conocimientos de un organismo independiente con capacidad técnica y gerencial.

²³ Bienes públicos transversales como: vías, distritos de riego y drenaje, información sectorial, infraestructura para la comercialización, investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria, entre otros.

- La prestación de servicios alrededor de proyectos de generación de ingresos parece una alternativa viable y sostenible para los pobladores, cuando ellos no tienen acceso a la tierra ni a la financiación de sus proyectos productivos.
- Los proyectos exitosos que involucran procesos de comercialización se basan en una estrategia de excelencia en el servicio y el conocimiento del cliente.

El análisis de proyectos exitosos deja lecciones de interés para la política pública como: las economías de subsistencia no cubren los costos mínimos de acompañamiento y asistencia técnica, el mayor enemigo de los proyectos exitosos es el asistencialismo; el acceso a la tierra y el crédito es un factor fundamental para el éxito de los proyectos; el acompañamiento a poblaciones rurales pobres requiere fuentes de financiación y apoyo de mediano plazo, calificación de competencias y estándares de calidad; las cooperativas de trabajo asociado son fuentes de empleo e ingresos en la prestación de servicios a los desarrollos agrícolas sin infringir las normas laborales. No son muy afortunadas, hasta ahora, las adjudicaciones de fincas de Incora-Incorder a grupos mixtos de población (campesinos, desplazados, desmovilizados), y la escalabilidad de los proyectos es posible y necesaria por la demanda de los productos.

Y en el caso de los proyectos que han fracasado pueden colegirse elementos explicativos que son un llamado de atención a la política pública, como: el asistencialismo, la falta de evaluación integral previa del proyecto, la urgencia de la ejecución alrededor de ofertas de recursos o de bienes no reembolsables, los productos demasiado innovadores promovidos por intereses particulares de beneficio propio y la corrupción (desviación de recursos, inexactitud de la información suministrada, incumplimiento de acuerdos). Además está la debilidad de las organizaciones de productores; razones de orden público; acompañamientos inadecuados; indicadores de resultados equivocados, y falta de conciencia para reinvertir los excedentes y hacer un adecuado manejo de los mayores ingresos.

Las lecciones de éxitos y fracasos en proyectos productivos en el sector rural son un elemento valioso para el diseño de políticas tendientes a mejorar el ingreso y la calidad de vida de los pobladores rurales. Esas experiencias indican que sí es posible para los campesinos adelantar iniciativas que les permitan superar sus condiciones de subsistencia y pobreza, pero ello requiere unos mínimos donde el papel del Estado sigue siendo clave: acompañamiento, dotación de tierras, acceso a financiamiento, desarrollo de tecnologías y suministro de bienes públicos. Y para los campesinos, alejarse del asistencialismo, trabajar con calidad, fortalecer la gestión y sus organizaciones así como mecanismos de control social de los recursos, diversificar o aprovechar opciones diferentes para generar ingresos, y articularse de manera adecuada en la institucionalidad pública y privada.

Llama la atención que los proyectos más exitosos fueron aquellos que estuvieron exentos de una intervención directa del Estado o de un direccionamiento del mismo. Esto plantea interrogantes sobre el tipo de institucionalidad pública existente para el sector rural, y también sobre el tipo de mecanismos e instrumentos en que se apoyan los proyectos y la manera como el Estado se hace presente con ellos. La experiencia indica que para las comunidades y organizaciones sociales es mucho más efectivo el respeto a sus autonomías para que decidan libremente qué elegir entre un menú de opciones que puede ofrecer el Estado, en lugar de pegarse a todas las que aparecen. Se requiere una selectividad de instrumentos y su adecuación a las necesidades de los pobladores, en un proceso en el que el Estado ofrezca opciones que las comunidades eligen según sus necesidades y experiencias.

G. Impostergable recuperar la institucionalidad

La información disponible permite establecer que el sector agropecuario entró en un proceso de deterioro y debilidad de su institucionalidad que deja muchas preocupaciones en materia de posibilidades de atender las múltiples demandas que surgen de una problemática rural compleja. Ese deterioro es notorio en todas las instancias, pero particularmente fuerte en los niveles locales y regionales donde se manifiestan con mayor crudeza las demandas de los pobladores rurales.

Por otra parte, el gasto público en el sector rural fue derivando hacia el otorgamiento de subsidios y compensaciones sin contraprestaciones definidas por parte de los beneficiarios, con un descuido notorio en el suministro de bienes públicos. Hoy el sector se encuentra con graves deficiencias en infraestructura productiva, en investigación apropiada para el trópico, sin mecanismos de transferencia de tecnología que apoyen los esfuerzos de pequeños y medianos productores, y sin una orientación clara sobre el desarrollo rural.

Las experiencias de programas como el AIS no se pueden repetir y por ello son de buen augurio los esfuerzos de la actual administración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de reorientar ese tipo de apuestas con el programa DRE el cual, según se ha anunciado, será complementado por una nueva ley de desarrollo rural y de tierras.

El reto de la recuperación de la institucionalidad, y sobre todo, de reinventarla en función de una apuesta política por lo rural, debe concitar el interés de todos. Existe la oportunidad de hacerlo, pero el camino es largo y hay que empezar con pasos firmes para no volver a caer en el mal momento que ha tenido la institucionalidad rural, tanto por acción u omisión del Estado, como por la distorsión causada por el conflicto armado y el aprovechamiento de algunos grupos que han visto solo en su interés particular el motivo de acercamiento al Estado. Una nueva visión sobre la institucionalidad hace falta para refrescar el desarrollo rural.



El reto consiste entonces para programas de subsidio como AIS, en **cómo redefinir las reglas de juego de forma que se eliminen los incentivos perversos, se asegure el beneficio social incremental**, se promueva la creación de bienes públicos y se apoyen la capitalización y la competitividad del sector, en un marco de equidad en el acceso a los recursos.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

Política de tierras y desarrollo rural en Colombia

La agricultura y el sector rural cumplen un papel estratégico en el plan nacional de desarrollo de Colombia. La agricultura goza de capacidad para convertirse en una de las "locomotoras" del desarrollo socioeconómico y el sector rural es relevante en la reducción de la pobreza y la superación de las diferencias regionales. Ello explica el gran interés de todos los estamentos nacionales por consolidar tal potencial y sentar las bases de un modelo de desarrollo rural social, justo, equitativo, eficiente y sostenible, en el contexto de las tendencias de la economía nacional e internacional.

El escenario rural de hoy

Es un reto de gran envergadura para el campo colombiano que ha sido escenario de los principales problemas sociales y de violencia del país, el primero de ellos la pobreza rural medida por ingresos que, entre 2002-2009 pasó del 69,2 al 64,3%, mientras la brecha urbano-rural aumentaba de 1,43 a 1,62. Además, el fenómeno masivo de desplazamiento y despojo de las tierras por causa de la acción de grupos armados al margen de la ley se expresa en 3.624.426 personas desplazadas y en 312.000 hogares que abandonaron 358.937 predios en todo el país.

Un factor muy limitante sobre el crecimiento del sector rural sigue siendo la elevada concentración de la propiedad de la tierra. En 2008, el minifundio representaba el 70% del total de los predios inventariados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el latifundio el 0,16%, pero abarcando el 60% del área. El resultado es una estructura predominante de minifundios con pequeñas escalas de producción y de latifundios con tierras subutilizadas o inexploradas.

La elevada informalidad en los derechos de propiedad sobre la tierra es un factor que también merece la

mayor atención porque de los 2,7 millones de predios rurales inscritos en el catastro, más de un millón no tienen formalizada la propiedad.

Desde el punto de vista productivo, en Colombia se observa un uso ineficiente de la tierra y el agua con vocación para la agricultura. Cerca de 38 millones de hectáreas se dedican a la ganadería extensiva y solo 5 millones al uso agrícola, siendo que diversos estudios indican que una hectárea en agricultura genera un valor económico agregado 12 veces superior al de la ganadería extensiva. Del total de la superficie regable, solo el 14,3% cuenta con riego. Además, los mecanismos de investigación y asistencia técnica han sido fuertemente debilitados y desmantelada en su totalidad la capacidad institucional para llevar servicios de desarrollo a las áreas rurales del país.

Cinco objetivos para alcanzar el desarrollo rural

En este marco, el mayor desafío de política para asentar un modelo de desarrollo rural con equidad social, eficiencia económica y viabilidad, en el contexto nacional e internacional, es alcanzar los siguientes cinco objetivos:

1. Lograr la paz del campo con base en la justicia social, comenzando por la restitución de las tierras despojadas a sus legítimos dueños y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado.
2. Reducir la pobreza y mejorar el bienestar para la población campesina, mediante un modelo integral de desarrollo rural, fundamentado en la gestión del territorio y áreas de desarrollo rural.
3. Promover un uso más eficiente de los recursos de suelo y riego, buscando un aprovechamiento más eficiente de la tierra de vocación agrícola y pecuaria.

Fotografía: Doris Pérez.



4. Asegurar la sostenibilidad ambiental de la producción agropecuaria con el fin de propiciar la regeneración del potencial productivo de los agroecosistemas.
 5. Desarrollar y fortalecer las instituciones para el desarrollo rural. Se han previsto varias reformas para disponer de un adecuado marco legal y de unas entidades públicas adecuadas para la ejecución de la política propuesta.
- La creación de jueces para aplicar este nuevo procedimiento de restitución.
 - El desarrollo de un registro georreferenciado de predios despojados.
 - Un conjunto de instrumentos mediante los cuales se pueda compensar y reparar a las diferentes víctimas del despojo y el abandono forzado de las tierras.

Restituir y formalizar las tierras

La política de tierras y de desarrollo rural se ha estructurado en dos grandes ejes, a saber, el de restitución y formalización de tierras y el de políticas de desarrollo rural. El primer eje está soportado en la ley de víctimas y restitución de tierras, que entró en vigencia el 10 de junio de 2011, y el segundo, en la proyectada ley de desarrollo rural que se elaboraba al cierre editorial de este Informe de desarrollo humano, para ser presentada en los próximos meses al Congreso de la República.

La política de restitución de tierras tiene como elementos fundamentales:

- Un marco normativo de justicia transicional.
- La creación de una unidad de gestión de la restitución con el fin de documentar, tramitar y resolver en forma ágil las reclamaciones de las víctimas.
- La creación de jueces para aplicar este nuevo procedimiento de restitución.
- El desarrollo de un registro georreferenciado de predios despojados.
- Un conjunto de instrumentos mediante los cuales se pueda compensar y reparar a las diferentes víctimas del despojo y el abandono forzado de las tierras.

Formalizar la propiedad rural y otros factores de producción

Con el programa nacional de formalización de la propiedad rural en marcha, el gobierno busca combatir el alto grado de informalidad prevalente en el ejercicio de los derechos de propiedad sobre la tierra. La informalidad genera múltiples dificultades de orden político, social y económico y, sobretudo, propicia la comisión de hechos ilegales y dificulta su resolución. La informalidad afecta con mayor rigor a los campesinos pobres por las dificultades adicionales que encuentran en el acceso a los bienes y servicios agropecuarios, en la medida en que les reduce su capacidad para respaldar deudas.

La estrategia de formalización incluye:

- La revisión del marco normativo aplicable y propuestas de procedimientos más ágiles y menos costosos.





- La creación de una nueva institucionalidad que facilite la coordinación de todas las entidades del orden nacional y local, involucradas en la formalización de títulos.
- El desarrollo de un registro georeferenciado de formalización, que operará conjuntamente con el sistema de predios despojados.
- La realización de campañas masivas de formalización y titulación, especialmente diseñadas para las condiciones locales y territoriales.

Información y costos de transacción

Pero, además de reducir la informalidad de la propiedad sobre la tierra y otros factores productivos para facilitar su restitución y acceso, debemos reducir las asimetrías de información, disminuir los costos de transacción asociados con los mercados rurales y adecuar las entidades públicas encargadas de ejecutar la política.

En el entendido de que la restitución y la formalización son parte del restablecimiento de las condiciones de vida y producción de las víctimas, el gobierno ha establecido un sistema de apoyos a proyectos productivos y desarrollo rural, que complementa la restitución de las tierras y acompaña la recuperación de las condiciones de vida de las víctimas restituidas y retornadas a sus localidades.

Desarrollo rural integral

La experiencia de muchos años en la ejecución de programas de desarrollo rural ha demostrado que el desarrollo y el bienestar de las comunidades campesinas son el resultado de un conjunto de condiciones y factores que, integrados y articulados, permiten el mejoramiento de sus condiciones de producción, la construcción de tejido social y la superación de las trampas que tienden a reproducir las condiciones de pobreza.

Con esa convicción, nuestra política de desarrollo rural actuará sin exclusiones en áreas de desarrollo rural

(ADR) –no solo en regiones afectadas por el desplazamiento forzado sino también donde se concentran los pobladores rurales– buscando especialmente a los campesinos de menores ingresos, bajo un enfoque territorial, multisectorial, focalizado, flexible y descentralizado.

La política de desarrollo rural se estructura a través de cuatro estrategias principales:

1. Ordenamiento de los usos productivos del suelo, armonizando la conservación con los servicios ambientales.
2. Aprovechamiento eficiente de la tierra, incluyendo el agua para riego y los recursos genéticos.
3. Fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y, sobre todo, local y regional, para implementar estas políticas en un entorno favorable a la identificación de alianzas público-privadas.
4. Desarrollo integral de zonas rurales específicas, incluyendo: acceso a los factores productivos (tierra, riego, obras de adecuación, asistencia técnica y servicios financieros); integración con la oferta de bienes públicos (servicios sociales básicos, salud, educación, seguridad social y vivienda), y dotación de infraestructura productiva (vías, comunicaciones y energía).

Para una ejecución eficiente de los recursos, usaremos el mecanismo de “convenio-plan”, aprobado por la ley del plan de desarrollo, que permite comprometer recursos de inversión por tres o cuatro años, mediante compromiso entre entidades del orden nacional, regional y local. La definición de los instrumentos de política y de los cambios institucionales requeridos para esta política, se encuentra en el proyecto de ley general de desarrollo rural.

Juan Camilo Restrepo Salazar

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2003. Agricultural and rural competitiveness. Banco Mundial: Washington, DC.
- Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Mayol Ediciones SA.
- Cárdenas, Mauricio; Mejía, Carolina; Olivera, Mauricio, 2006. La economía política del proceso presupuestal en Colombia. Documento de trabajo (31). Bogotá: Fedesarrollo.
- Espinosa, Andrés. 2005. Reglas de juego para las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos. *Serie Estudios y Perspectivas* (5) Bogotá: Cepal-Fescol.
- El Tiempo, 28 de febrero de 2006. Texto del discurso presidencial del cierre de la negociación del TLC. Bogotá.
- Gordillo, Gustavo. 1997. *There construction of rural institutions*. Rural Development Division. FAO.
- Gordillo, Gustavo. 1999. La ansiedad por concluir. La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina. *Revista Mercado de Valores* (10). México: Nacional Financiera, octubre.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2009. La institucionalidad en la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis. En: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2004. El agro frente al TLC. Bogotá: julio.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2009. *Memorias 2008-2009*. Bogotá
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2010a. Informe de rendición de cuentas, gestión 2002-2010. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2010b. *Agro Ingreso Seguro*. Bogotá
- North, Douglass. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos*. México: Editorial Limusa SA.
- Olson, Mancur. 2001. *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas. Siglo XXI*. Madrid: España Editores S.A.
- Perfetti, Juan José; Olivera, Mauricio. 2010. La política agropecuaria y el desarrollo del sector. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá.
- Piñeiro, Martín. 2009. Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: temas de reflexión. En: Piñeiro, M. *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FAO.
- Piñeiro, Martín; Martínez Nogueira, Roberto; Trigo, Eduardo; Torres, Filemón; Maciana, Eduardo; Echevarría Rubén. 1999. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington: BID.
- Procuraduría General de la República, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. 2010. Cien reflexiones sobre la gestión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, en materia de reforma agraria. Bogotá: PGN, GTZ. Noviembre.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. Consultorías regionales. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH , PNUD.
- Rodríguez Raga, María Clara. 2010. Casos exitosos de desarrollo productivo. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá.
- Samacá, Henry; Vanegas, Walter León. 2010. Los grupos de interés del sector agropecuario de Colombia y las políticas públicas. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá.
- Silva, Laura. 2007. El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional* (65), enero-junio.
- Soto Baquero, Fernando; Santos Rocha, Józimo; Ortega, Jorge. 2006. *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*. Santiago, Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.



Desempeño de la actividad *agropecuaria y rural*

*Parece que en esta vida
todo ya tiene valor
desde tu alma hasta la mía
y se vende al por mayor.*

*Y si no la compra el Diablo
busca un mejor postor
que te saque de la deuda
y pague mucho mejor.*

*Tengo que pagar la luz
tengo que pagar el aire
tengo que pagar la renta
tengo que pagar la calle.*

*Qué difícil es vivir en esta tierra ponzoñosa,
en la calle que te roban
y en tu casa que te explotan [...].*

Humberto Pernet
Inopia
2008

11
Capítulo

H

asta hace muy poco, la actividad agropecuaria y rural fue una de las más dinámicas de la economía colombiana. Su aporte promovió el despegue y la consolidación de otros sectores productivos, y contribuyó al crecimiento y desarrollo del país. Desde mediados del siglo XX, la sociedad rural sufrió un conjunto de transformaciones que alteraron las formas y relaciones de producción en el campo. La transición demográfica; el auge económico que ocasionaron bonanzas cafeteras en los años 1950, y que se repitieron décadas más tarde; los cambios y las rupturas de los modelos de desarrollo imperantes, que impulsaron la adopción de esquemas de protección que favorecían la sustitución de importaciones, y posteriormente el crecimiento basado en la promoción de exportaciones, así como la desgravación arancelaria de ciertos bienes de capital, contribuyeron a generar cambios profundos en la estructura del sector y de los hogares rurales.

A pesar de estas transformaciones, el desempeño actual de la actividad agropecuaria y rural es bajo e inestable. Las políticas públicas sectoriales han hecho poco por superar los factores estructurales que aún sumen a la población rural en condiciones de vulnerabilidad, y afectan su desarrollo humano. Un desempeño adecuado del sector no solo es el resultado de políticas públicas bien orientadas y sin discriminaciones, también de una adecuación social y económica de la estructura agraria a las condiciones de los pobladores rurales y las exigencias del mercado, así como de objetivos de estabilidad en la sociedad rural y el cierre de las brechas entre lo rural y lo urbano.

Este capítulo analiza las dinámicas recientes de la actividad y concentra su atención en los factores de entorno y en los determinantes estructurales que han impedido una favorable evolución del sector agropecuario y rural en Colombia.

Fotografía: Emiro Marín Carvajal.



A. Producción agropecuaria nacional: en pos de mayor crecimiento

Una de las características del desempeño del sector agropecuario ha sido su inestabilidad, lo cual es el reflejo de políticas cortoplacistas. Es difícil que el país pueda avanzar en su desarrollo con un sector agropecuario

con crecimientos tan bajos, con políticas que son resultado de atención a los grupos de poder y que no consideran una visión más amplia de país y de la sociedad. Sin duda un crecimiento estable con equidad es una condición necesaria para avanzar en el desarrollo del país y posicionarlo en el concierto de las naciones.

Los determinantes del comportamiento del crecimiento económico durante las dos últimas décadas se han fundamentado en la expansión de las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales (como azúcar, flores, algodón, frutas, etcétera, y productos manufacturados, como confecciones, cuero e industria editorial, entre otras); y en las repercusiones de variables macroeconómicas, como la tasa de interés (debido a la estrecha relación de esta con el ahorro y la acumulación de capital), el gasto público y el tipo de cambio real sobre la evolución del PIB. A pesar de la elevada senda de crecimiento y el exitoso rumbo que tomó la economía durante los años 1980, gracias al auge de los productos tradicionales, Colombia sufrió una reducción paulatina en su ritmo de crecimiento económico en la década de 1990. La adopción del nuevo modelo de desarrollo y la recesión de finales del siglo XX (entre 1998 y 1999 el PIB decreció 4,2%) han explicado las oscilaciones acentuadas que ha sufrido el PIB durante los últimos años.

Desde principios de la década de 1990, el crecimiento de la producción agropecuaria recorrió un camino similar al comportamiento del producto total. Sin embargo, al promediar la década, el PIB agropecuario comenzó a ser un poco más errático y volátil que el agregado: su crecimiento se situó alrededor de 1,6% entre 1990 y 2000, un poco menos de la mitad de la variación promedio del producto total (el crecimiento promedio del PIB de la economía ascendió a 2,8%). En el periodo comprendido entre 2001 y 2009, el sector registró un crecimiento sectorial de 2,7%; mientras la economía se expandió 4,1% (gráfico 11.1).

Después de la pronunciada caída del PIB a finales de los años 1990, durante la primera década del siglo XXI la recuperación agropecuaria no resultó tan dinámica como el crecimiento económico del país. El aumento de los precios internacionales de las materias primas agrícolas y los productos primarios (en particular, hidrocarburos y minería), contribuyeron al crecimiento económico y al dinamismo que se le imprimió a la economía en la segunda mitad de esta década, pero ello no bastó para evitar un nuevo estancamiento del PIB y de la actividad agropecuaria en 2009.

La caída más fuerte de la producción agropecuaria registrada en 1996 coincidió con el periodo durante el cual el gasto público del sector, como proporción del PIB, y la inversión pública sectorial registraron los niveles más elevados de todos los años 1990¹. Situación similar se presentó en la pasada década durante 2002 y 2009.

Una posible explicación a esta tendencia reside en que el bajo dinamismo del sector promovió una mayor orientación de recursos públicos para su reactivación. Pero cabe agregar que, después de 1996, la abrupta disminución del gasto público destinado al sector agropecuario influyó en su inestable y volátil crecimiento.

En el transcurso de los últimos años, la producción industrial mostró tasas de crecimiento más elevadas que el promedio de la actividad agropecuaria, excepto en los años 2008 y 2009,

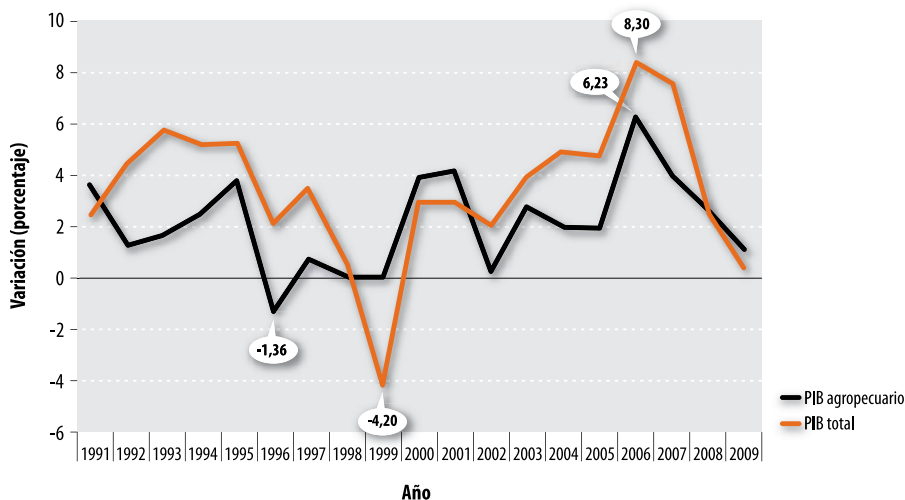


El desempeño actual de la actividad agropecuaria y rural es bajo e inestable. **Las políticas públicas sectoriales han hecho poco por superar los factores estructurales que aún sumen a la población rural en condiciones de vulnerabilidad, y afectan su desarrollo humano.**

¹ De hecho, el presupuesto de inversión del MADR destinado a ciencia y tecnología descendió a partir de 2002, y los recursos orientados a capitalización y financiamiento comenzaron a reducirse desde finales de la década de 1990.

GRÁFICO 11.1

Evolución del PIB agropecuario y PIB total



Fuente: cálculos INDH 2011, con base en DANE. Cuentas nacionales. Enganches de las series con base en la metodología de Fischer.

cuando su valor cayó de manera abrupta (1,8 y 6,3%, respectivamente). Entre otras razones, por la recesión mundial, el descenso del precio del dólar, los altos costos del crédito y la baja rentabilidad sectorial. La industria ha sido más dinámica que la producción agropecuaria, pero también más sensible a los ciclos económicos.

Desde principios de la década de 1990 el PIB sectorial ha tenido un franco y gradual descenso en su participación en el total (gráfico 11.2). Aunque la experiencia internacional señala que en la medida en que mejoran los países, el grado de desarrollo de su sector agrícola pierde importancia en la generación del PIB (De Ferranti et ál., 2005); sería plausible pensar que Colombia se encuentra atravesando esta transición. No obstante, la baja participación de la agricultura con respecto a la producción total está acompañada de una reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad sectorial y una caída en la competitividad.

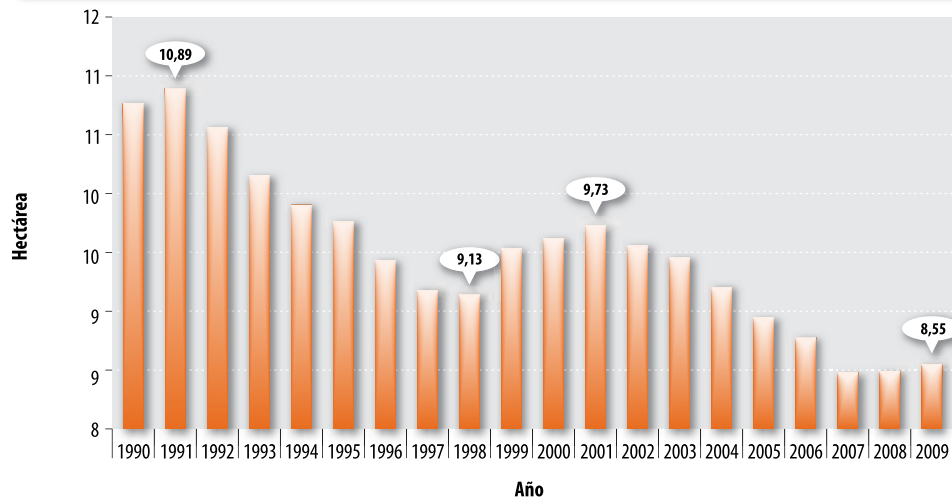
El comportamiento de los volúmenes de producción agrícola ha sido volátil, con un importante bache en 1990 cuando comenzó a materializarse el cambio estructural del nuevo modelo de desarrollo. Por su parte, la producción pecuaria se ha caracterizado por presentar un crecimiento vigoroso y sostenido desde principios de los años 1980². El crecimiento de la producción pecuaria ha sido resultado de la expansión de la actividad avícola y su consolidación en el mercado doméstico³, así como la participación moderada de la producción lechera. El acelerado crecimiento de la actividad avícola ha contrastado con el bajo dinamismo de la producción de carne bovina.

² La producción pecuaria ha representado cerca del 40% del PIB agropecuario. Entre 1981 y 2008, la de carne bovina creció 47%, mientras la producción de carne de pollo lo hizo en 575%.

³ La actividad avícola durante este periodo creció de manera acelerada, debido al aumento del consumo interno, al ingreso de la tecnología al sector y a la apertura económica y comercial, que favoreció la importación de insumos a precios bajos (Kalmanovitz y López, 2006).

GRÁFICO 11.2

Participación del PIB agropecuario en el total



Fuente: con base en DANE. Cuentas nacionales.

Los cambios y transformaciones en la producción agrícola y pecuaria son consecuencia del grado de concentración de la producción (gráfico 11.3), y de la adopción gradual de ciertos patrones de especialización sectorial. Para capturar este comportamiento se empleó el índice de Herfindahl-Hirschman, el cual ha sido utilizado en la literatura microeconómica y de organización industrial para determinar el grado de la concentración de las firmas e identificar la estructura monopólica y oligopólica del mercado⁴. Kurosaki (2006) lo usó para calcular la densidad y cambios en el largo plazo de los cultivos agrícolas en India, Pakistán y la región fronteriza de Punjab Oriental. A partir de este análisis, el índice se aplicó para los diferentes productos agrícolas y pecuarios de Colombia entre los años 1980 y 2008.

Los resultados muestran que la producción agrícola pasó por un acelerado proceso de desconcentración al iniciar la década de 1990 (gráfico 11.3). Es decir, durante los años 1980 el grueso de la producción agrícola se concentró en pocos productos tradicionales, principalmente caña de azúcar y, en menor grado, papa, plátano, yuca y arroz riego⁵.

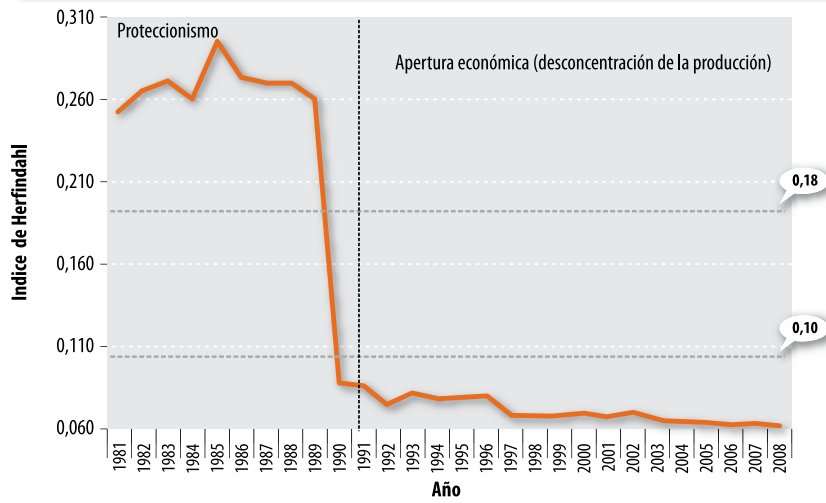
Poco después de que se adoptara la política de apertura comercial se observó una reducción significativa de la producción de azúcar y un aumento importante de los volúmenes de banano de exportación y caña panelera. Entre 1990 y 2000, la estructura productiva del sector agrícola tendió a diversificarse a favor de productos no tradicionales (además del banano de exportación y la caña panelera, también creció la participación de los cítricos), procurando

⁴ El índice de Herfindahl-Hirschman $[H \equiv \sum_{i=1}^k S_i^2]$ resulta de la sumatoria de las participaciones porcentuales de los sectores o productos (S_i) elevados al cuadrado. Cuando el índice Herfindahl-Hirschman $- HH < 0,1$, ello indica desconcentración del mercado. Concentración moderada se presenta cuando $0,1 < HH < 0,18$; y una elevada concentración se registra cuando $HH > 0,18$.

⁵ En la década de 1980, la caña contribuyó con cerca del 50% de los volúmenes de producción agrícola en Colombia, seguido por la papa (9,3%), el plátano (9,1%), la yuca (6,3%) y el arroz riego (6,1%).

GRÁFICO 11.3

Concentración de la producción agrícola. 1981-2008



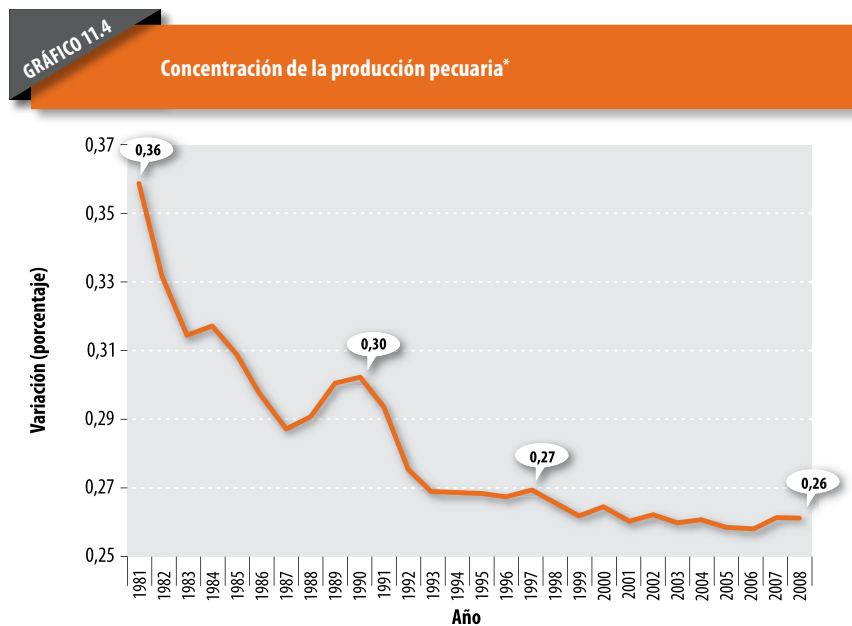
Fuente: cálculos INDH 2011.



Fotografía: Doris Pérez.

mejorar las ventajas competitivas de la producción agrícola frente a las nuevas condiciones externas que le imponía el mercado internacional.

Por su parte, la contribución de la producción pecuaria al PIB se ha deteriorado en el tiempo, debido a la progresiva reducción de la producción de carne bovina. Los volúmenes de este producto, que en los años 1980 representaron en promedio el 45% del total del sector pecuario, cayeron al 30% en 1999 y al 27% en la década de 2000. El índice de Herfindahl-Hirschman para la producción pecuaria en 1981 se situó alrededor de 0,36, y en 2008 se redujo en 0,1 puntos, lo que implicó su menor aporte, particularmente del sector bovino (gráfico 11.4). Durante las dos últimas décadas, las tasas de crecimiento de la actividad fueron pobres frente a países como Argentina, Brasil, Chile y Perú, que crecieron en forma sólida y permanente.



* No incluye los volúmenes de producción de ganado porcino.

Fuente: cálculos del INDIH, 2011.

B. Producción agropecuaria departamental: altos niveles de concentración

Entre 1990 y 2007, los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca y Valle concentraron el 41% del valor de la producción agropecuaria del país. Con Cesar, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Santander y Tolima, el aporte departamental al PIB sectorial sube al 70%.

Los departamentos que más han participado en la producción agropecuaria se caracterizan en lo fundamental por la menor volatilidad y la mayor estabilidad de sus tasas de crecimiento sectorial, y por estar en menor situación de vulnerabilidad a las crisis o choques que sufre la actividad.

Bajas volatilidades en las tasas de crecimiento de la producción agropecuaria pueden explicarse por la estructura productiva que ha desarrollado cada uno. En Antioquia, Boyacá,

Una de las características del desempeño del sector agropecuario ha sido su inestabilidad, lo cual es el reflejo de políticas cortoplacistas. **Sin duda un crecimiento estable con equidad es una condición necesaria para avanzar en el desarrollo del país** y posicionar a Colombia en el concierto de las naciones.



Cundinamarca y Valle, los cuatro primeros con mayor participación en el PIB sectorial, predomina la actividad agrícola sobre la pecuaria; entre esos departamentos Antioquia y Valle orientaron sus recursos a la producción de cultivos perennes, y Boyacá y Cundinamarca a la de transitorios⁶.

La estructura productiva de Boyacá, Cesar y Santander, ha cambiado en las dos últimas décadas. De estar especializados en producción netamente agrícola en los años 1990, se transformaron en zonas con un mayor predominio de producción pecuaria en los años 2000. Entre tanto, Córdoba, que participó con el 4,5% del PIB agropecuario nacional entre 1990 y 2005, continuó con una mayor participación en la producción pecuaria con el transcurso del tiempo, y en Santander, la carne de pollo y la producción de huevos contribuyeron con el 77% de la producción pecuaria del departamento entre 2002 y 2008.

C. Factores explicativos del modesto desempeño sectorial

El desempeño del sector agropecuario depende de múltiples elementos. Tiende a estar más relacionado con factores estructurales y fallas del mercado y el Estado, que con factores coyunturales o de variaciones de precios. Pero las razones además de económicas, también son sociales e institucionales y la influencia del conflicto armado interno explican el pobre crecimiento de la agricultura.

1. Factores de entorno

- a. En primer lugar, *la ruptura del pacto internacional del café*, al finalizar los años 1980, condujo a agudizar la paulatina pérdida de participación del grano en el total de la producción, debido a la expansión de su oferta internacional y a una tendencia de precios favorables para el consumo mundial. La pérdida de participación de Colombia en el mercado internacional también puede atribuirse al aparente *deterioro de la competitividad* de la producción frente a nuevas regiones cultivadoras en otros países competidores (Urrutia, Pontón y Posada, 2004). En forma similar, el bajo dinamismo del sector obedeció a *la reducción del área de producción de algunos cereales*, como el arroz, y a la crisis algodonera sufrida a mediados de la década de los años 1990, resultado de la caída de las cotizaciones internacionales del algodón.
- b. Por otro lado, *el rápido desmonte de la estructura arancelaria y la lenta reconversión de la estructura agropecuaria hacia bienes que reflejaran las ventajas naturales*, no permitieron que los productores se prepararan en forma adecuada para competir en los mercados internacionales. Situación que condujo a la reducción pronunciada de los excedentes del sector. Un ingrediente adicional ha sido la pérdida de la capacidad institucional, explicada por la ausencia de una política clara y consistente, una adecuada orientación de recursos de crédito y fomento,

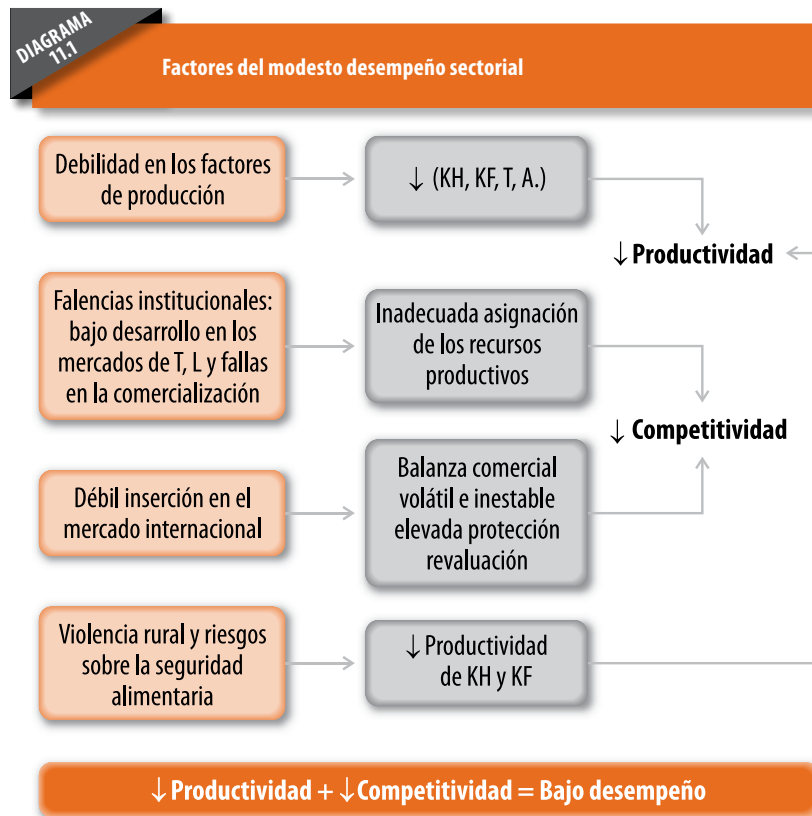
⁶ De acuerdo con pruebas estadísticas realizadas por el INDH 2011, el banano de exportación es un determinante para el crecimiento del PIB agrícola de Antioquia, como la papa de ciclo corto lo es para Cundinamarca. El cultivo de la caña de azúcar, de carácter permanente, explica el comportamiento del PIB agrícola del Valle del Cauca, mientras que para Boyacá, la papa y el maíz tradicional han sido fundamentales para impulsar el crecimiento sectorial.

la insuficiente asistencia técnica a los pequeños y medianos productores agropecuarios, y la falta de una oferta focalizada de bienes públicos.

2. Factores estructurales

Existe un conjunto de factores estructurales que han afectado el desarrollo de la actividad agropecuaria en las últimas décadas. La problemática tiene cuatro dimensiones (diagrama 11.1).

- La primera está ligada a la *falta de un adecuado afianzamiento de los factores de producción* relevantes en la actividad agropecuaria: capital humano, inversión productiva, tierra y tecnología. La debilidad en los factores de producción no permitió que la productividad sectorial avanzara rápidamente hasta alcanzar niveles óptimos o potenciales.
- En segunda instancia, las *falencias institucionales* manifestadas en la falta de profundización en los mercados de tierra, trabajo, y sus asimetrías, así como aquellas en la comercialización de los bienes agropecuarios impidió que se asignaran de manera más eficiente los recursos productivos, se fortaleciera el mercado doméstico y se mejoraran las condiciones de vida para los trabajadores rurales.



KH: capital humano; **KF:** capital físico; **T:** tierras, **A:** tecnología, **L:** trabajo

Fuente: elaboración INDH 2011.

- c. En tercer lugar, la *débil inserción en el mercado internacional*, debido al bajo ritmo de crecimiento de la productividad sectorial, una balanza comercial volátil e inestable y una elevada protección a los bienes agropecuarios transables, y a la revaluación del peso, no contribuyó a afianzar la competitividad internacional de los productos agropecuarios.
- d. Por último, la *violencia rural*, así como los *problemas y riesgos* que se ciernen *sobre la seguridad alimentaria*, frenan el desempeño sectorial, afectan su productividad e inciden sobre los niveles de bienestar de los trabajadores y la población rural.

2.1 Debilidad en los factores de producción

- a. *Bajos niveles de capital humano en las áreas rurales*. A pesar de que las tasas de escolaridad en el campo han evolucionado favorablemente con el paso del tiempo, su crecimiento continúa mostrando una dinámica más baja respecto al total nacional y las áreas urbanas. Las brechas entre tasas de escolaridad urbanas y rurales han presentado una tendencia descendente desde principios de los años 1990⁷, aunque no se observa que tiendan a converger en el corto plazo. El comportamiento de las tasas de escolaridad está asociado con el bajo crecimiento de la productividad por trabajador.

Según Leibovich y Estrada (2008), más del 60% de la población rural en edad de trabajar solo ha finalizado los niveles básicos de primaria, y como consecuencia, cerca de la misma proporción de la población percibe un ingreso por jornal inferior al salario mínimo.

- b. *Ausencia de una permanente y continua acumulación de capital*. La inversión es un factor productivo requerido para impulsar mayor dinamismo a la actividad agropecuaria. Por tanto, el crecimiento del sector, como otros en la economía, está fundamentado por la formación bruta de capital fijo (FBKF o capital productivo), orientado por el Estado y el sector privado a la actividad. La inversión productiva agropecuaria se encuentra ligada a los ciclos de crecimiento económico, y está en función de los diversos riesgos que enfrenta el productor medio agropecuario (como el clima, la violencia rural, la variabilidad en precios, las bajas rentabilidades, etcétera) y de sus retornos esperados. Los recursos orientados a infraestructura vial, distritos de riego y adecuación de tierras, maquinaria y expansión de la capacidad productiva no se han irrigado en forma continua a esta actividad, lo que constituye un serio obstáculo para el crecimiento sectorial (recuadro 11.1).

La inversión ha tenido una evolución muy similar al valor de la producción del sector: una sensible reducción entre 1997 y 1999, y una rápida recuperación en 2001. Con base en la información de cuentas nacionales a precios constantes de 2000, se aprecia que la inversión sectorial repuntó en forma sustancial en 2002, debido a la orientación de recursos de capital productivo a las plantaciones de caña de azúcar.

En una importante proporción (41,2% del total del sector) la inversión se encaminó a impulsar la producción de etanol en Colombia y otro monto significativo a establecer nuevos cultivos de árboles frutales (21,8% de la FBKF del sector). Después de 2002, la inversión se ha reducido de manera sostenida, pero los recursos orientados a la expansión de los cultivos de caña de azúcar aún tienen una notable importancia.

- c. *Concentración de la propiedad rural*. La actual estructura de la propiedad rural se ha constituido en un enorme obstáculo para el desarrollo humano, económico y social de las áreas rurales. Entre 2000 y 2009, la tierra continuó concentrándose en Colombia como se indicó

> Continúa pág. 351

⁷ En 1993, la brecha urbana y rural de las tasas de escolaridad ascendió a 31,3 puntos porcentuales. Esta discrepancia pasó a ser de 16,8 puntos en 2009.

RECUADRO 11.1

Gestión del agua y cultura del riego

Fotografía: Bianca Bauer.



La gestión adecuada del agua para el consumo humano, la agricultura, la industria, la generación de energía y la recreación genera no solo beneficios sociales y económicos sino también una mentalidad más empresarial en el campo. Un agricultor, por ejemplo, se ve obligado a evaluar todo el tiempo los ciclos del cultivo, las épocas de cosecha, las inversiones o la construcción de nuevas infraestructuras prediales.

Cuando hay cultura del riego, el agricultor indaga sobre la calidad del agua, el volumen disponible, la demanda presente y futura, las necesidades de almacenamiento, la infraestructura requerida y las condiciones para garantizar el suministro oportuno. Acertar en las respuestas es básico para solventar con éxito el desarro-

llo regional en Colombia, pero además se requiere conciencia sobre la importancia estratégica de las cuencas para el desarrollo y crecimiento regional.

La preservación de las cuencas

Esta asegura el presente y el futuro económico de cada región por dos razones: mitiga o previene los riesgos de las sequías predominantes en el contexto nacional; y reduce la escasez de agua que, en el contexto de la economía globalizada, constituye hoy una seria limitación a la productividad agrícola y a su expansión.

En Colombia, la preservación de las cuencas en Colombia es prioritaria ante la incertidumbre sobre el comportamiento de las precipitaciones. A veces el





ciclo de lluvias se atrasa, en otras se adelanta, o simplemente ocurre cuando toca pero sin los milímetros de precipitación acostumbrados. Ya sabemos que esta variabilidad se está agravando por la deforestación, la contaminación de nuestros territorios y por los efectos del cambio climático a escala mundial. La cantidad de agua que tendremos en un siglo va a ser menor que la disponible ayer y hoy, simplemente porque la estamos acabando y cada vez será más escasa. La preservación y conservación de las cuencas será el principal desafío en los próximos cien años.

Distritos de riego y almacenamiento de agua

El sentido común y la información disponible son suficientes para demandar una política estatal vigorosa de racionalización en el uso del agua, dos de cuyos ejes son los distritos de riego y el almacenamiento adaptado a las demandas. Se trata de dos mecanismos esenciales para asegurar los rendimientos y la rentabilidad de los cultivos, durante las sequías que agudizan el déficit y durante las lluvias que exigen drenajes adecuados para evitar la saturación de los suelos por falta de oxígeno.

Distritos de riego, inclusión y movilidad social

Con la construcción de distritos de riego y almacenamientos de agua se modifica la dinámica en los usos del suelo, con efectos multiplicadores sobre la inclusión social, el empleo regional productivo en un contexto de conflicto, la producción de alimentos asociados con pequeños y medianos productores, el asentamiento de la población y, en general, el desarrollo de todo el sector de servicios que demanda una agricultura intensiva en

capital, asociada al uso del agua para reducir riegos en las inversiones.

Además de ventajas sobre los rendimientos y la rentabilidad de los cultivos, los distritos de riego tienen impactos positivos sobre la movilidad social. La evidencia muestra que un trabajador emprendedor y con conocimiento en el manejo del cultivo del arroz, puede ascender a productor. En el sector arrocero hay ejemplos de ascenso social con alta productividad económica. No es necesario enunciar aquí todo el valor agregado que esto aporta a las dimensiones políticas y socioeconómicas en el desarrollo regional. En los distritos de riego de Samacá y Chicamocha, los cultivos de hortalizas son producidos por pequeños productores. El modelo, sin duda, se puede replicar en otras regiones aptas para producción de alimentos estratégicos para la seguridad alimentaria y de excedentes exportables.

Ética y cultura del riego

Por ser un patrimonio común, las aguas deben utilizarse sin desperdicio. El uso óptimo de las aguas empieza con la preservación de las cuencas, pasa por los usuarios que administran el recurso y llega a las personas que las manejan en cada predio. Tiene todo el valor ético la construcción de un sentido de pertenencia y una cultura de autorregulación, educación con visión no antropocéntrica y decisiones fundamentadas en la mejor información técnica y científica disponible. Y en esta tarea, puede ser determinante una estrategia de comunicación de largo aliento inspirada en la cultura del riego.

Jorge Torres

Ingeniero agrónomo y empresario arrocero

Viene de pág. 348 >

- en el capítulo 6, lo cual ha impedido que entren al sector pequeños y medianos productores a dinamizar más la producción. Ello es así en la medida en que la ganaderización de la agricultura congela en manos de pocos propietarios grandes extensiones de tierra que deberían estar dedicadas a la producción agrícola, con lo que se configuran conflictos de uso del suelo (señalados en el capítulo 3), e impactos en la producción y la productividad sectorial.
- d. *Reducción progresiva de la transferencia de tecnología.* Para los años 1960, la creación del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) fue la respuesta adecuada a las apremiantes necesidades en materia de investigación y transferencia, que se originaron en la dinámica colonizadora moderna (Cesar y Tolima, despegue del arroz y del algodón, entre otros), en la reforma agraria (Ley 135 de 1961) y en la nueva realidad hemisférica. Esta institucionalidad perduró por treinta años, hasta la apertura del gobierno Gaviria, con la separación del ICA en ICA-Corpoica (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria), con pretensiones de “corporación mixta”; la creación de fondos parafiscales por producto; las nuevas realidades de asistencia técnica buscadas desde 1991; la pretendida funcionalidad de las Umatas (unidades municipales de asistencia técnica) en los municipios; la iniciativa de “centros provinciales”, y la aspiración de “acuerdos sectoriales para la competitividad”.

En esas tres décadas el ICA fue el epicentro tecnológico para la formación de los investigadores. Avanzó en múltiples trabajos por producto, generó programas transversales que respondían al concepto de ciencia básica, compró granjas, dotó los centros de investigación y contó con un equipo amplio de transferencia. Luego del “Pacto de Chichoral”, los años de reforma agraria dieron paso al Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), y de alguna manera a las acciones públicas de asistencia y acompañamiento.

Corpoica no tuvo el acompañamiento del sector privado. Su accionar siguió girando alrededor de la institucionalidad pública, excepción hecha de la apuesta impulsada por necesidad de Conalgodón (Confederación Colombiana de Algodón) para realizar investigaciones sobre algodón desde el año 2000 al tenor de las negociaciones de los TLC (tratado de libre comercio). Se debilitó presupuestal y técnicamente al final de la década de 1990, fue “revivida” en forma parcial durante el gobierno Pastrana, y en el de Uribe el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) buscó financiarla mediante los “fondos concursales”, gracias a un crédito del Banco Mundial.

En el periodo 1990-2005 los gremios buscaron afanosamente la parafiscalidad, pensada para su supervivencia gremial y accionar institucional, y para nutrir las actividades de ciencia y tecnología (CT). Así se registró la consolidación de centros con capacidad de investigación en Cenicaña (Centro de Investigación de la Caña de Azúcar de Colombia) y Cenipalma (Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite), los más destacados después de Cenicafé (Centro de Investigaciones del Café). De igual manera, se interesaron más en los acuerdos de competitividad esbozados en los años 1990, aproximaron la noción de conglomerado de empresas, acogieron en algunos casos las iniciativas de “alianzas” del MADR y dejaron de lado los pobres intentos para los “centros provinciales de asistencia técnica”, que no pasaron del enunciado retórico (recuadro 11.2).



Aunque la experiencia internacional señala que en la medida en que mejoran los países, el grado de desarrollo de su sector agrícola pierde importancia en la generación del PIB; **sería plausible pensar que Colombia se encuentra atravesando esta transición.**



Este recorrido hace evidente que no hay un sistema nacional de ciencia y tecnología agropecuaria como el que existió durante casi medio siglo con el ICA (que hoy tiene carácter exclusivo de regulador para la sanidad). Entre tanto, Corpoica coexiste con unos centros de investigación privados (los llamados CENI, de afiliación gremial), algunos de ellos líderes de la investigación por producto, cuyo examen revela la solidez o debilidad del mismo gremio y del cultivo o actividad pecuaria. La transferencia de tecnología como un asunto público se desvaneció; ni Umatas, ni centros provinciales ni los intentos de algunas gobernaciones han logrado revivir la anterior red de extensión. El interés se centra más en los acuerdos de competitividad y los tratados de libre comercio, y en materia de ciencia y tecnología se observa un nuevo papel de mayor preponderancia asumido por Colciencias al inicio del siglo XXI, y con mayores expectativas con la Ley 1258 de ciencia y tecnología, de 2009 (recuadro 11.3).

Es claro que desde los años 1990 el país intentó un cambio institucional en lo referente a investigación y tecnología agropecuaria, acorde con la modernización y las funciones desempeñadas por el sector privado y el Estado. Se pierde la protección pública del sector agropecuario a los medianos y pequeños productores, se sacrifica gran parte de la institucionalidad de investigación agropecuaria como “bien público”, y ganan algunos cultivos y organizaciones gremiales por su decisión y convicción productiva, gracias al acompañamiento parafiscal.

Es posible que lo perdido en la última década en cuanto a investigadores formados, redes, centros y atención a productos y renglones pecuarios, requiera una evaluación más detallada. Sin embargo, vale la pena enfatizar en la pérdida de la transferencia *transversal*, es decir, en el manejo de suelos y recursos naturales, riesgo climático, cultivos o arreglos asociables, bancos de germoplasma, biodiversidad, colecciones de materiales, etcétera. Estas, como áreas del conocimiento con carácter de “bienes públicos”, requieren un mayor esfuerzo propio para recuperar lo transversal y lo tropical. Una evaluación futura probablemente indicará que la mayor pérdida en ciencia y tecnología agropecuaria de estas dos décadas, radicó en estas áreas *transversales*.

- e. *La productividad del sector agropecuario ha disminuido su ritmo de crecimiento en el tiempo.* Estas productividades del sector agropecuario, medidas a partir del valor de la producción agrícola como proporción de las hectáreas cultivadas (Q_a/A) y del empleo directo agrícola (Q_a/L), han mostrado una tendencia particular en las décadas de 1990 y 2000. Las productividades por área sembrada y número de trabajadores crecieron de manera sostenida hasta finales de la década de 1990, cuando se *redujo su ritmo de crecimiento* por la recesión

> Continúa pág. 355

RECUADRO 11.2

Investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el sector agropecuario: el momento del cambio

Al cierre del primer semestre de 2011 cambiaron favorablemente los vientos para la aprobación y ratificación de los tratados de libre comercio con Canadá, la Unión Europea y Estados Unidos.

Cuando los tres acuerdos entren en vigor, comenzarán a disminuir estructuralmente los esquemas particulares para cada producto, los aranceles y las franjas de precio y, al mismo tiempo, aumentarán los contingentes de importación, nuestra agricultura se enfrentará a sistema abierto para la formación de precios y los precios nacionales de muchos de nuestros productos agrícolas sentirán el impacto del fortalecimiento de nuestra moneda. El fenómeno perdurará por unos buenos años.

¿Cómo soportaremos esas presiones sobre nuestra producción agrícola? Afortunadamente para los productores, no tanto para los consumidores, productos como cereales, oleaginosas y café están percibiendo precios altísimos. Algunos han batido los registros históricos. El fenómeno puede durar mientras la oferta global de alimentos se reactive al ritmo del crecimiento de la demanda. No será fácil porque la producción mundial debe superar los efectos de la variabilidad y el cambio climático.

En ese escenario, conocemos las ventajas comparativas de Colombia para desarrollar una agricultura tropical que compita, genere más empleo, aporte un enorme valor económico y provea a nuestra sociedad alimentos más sanos y a menores precios. Sabemos también que en las últimas dos décadas nuestro desempeño agrícola fue pobre y su promedio inferior al de la economía nacional.

Para que sea competitiva, nuestra agricultura requiere un salto en infraestructura, sobre todo en vías y para el manejo del recurso hídrico; mejoras en las escalas

de producción en los casos importantes para competir, bien por vía organizacional o por el mercado de tierras; y la superación de un reto crítico: mejorar la eficiencia económica de las actividades agrícolas, es decir, producir más a menor costo.

En general, la productividad de muchos de nuestros cultivos se mantiene estática por mucho tiempo, los costos de producción aumentan y la rentabilidad disminuye. En algunos casos críticos, la productividad baja por enfermedades –la roya en café o la pudrición del cogollo en palma–, por inundaciones o por sequías. Les ocurre a cultivos “organizados” con gremios fuertes y a productos de economía campesina, como el cacao.

Tal vez con excepción de la caña, no tenemos un subsector con dinamismo fuerte en el incremento de su productividad y con eficiencia económica. Es el precio que estamos pagando por una política pública que, durante muchos años, invirtió poco y no le dio prioridad a la investigación, al desarrollo tecnológico y a la innovación (ID).

Comparada con los países desarrollados y la mayoría de los que están en desarrollo, Colombia bate el record de baja inversión en ciencia y tecnología: el 0,37% de su PIB, mientras Estados Unidos aporta 2,7% y el vecino Brasil 1,43%*. Durante los últimos gobiernos, los recursos públicos se han destinado más a apoyos directos de diferente tipo que a bienes públicos como la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

La escasez de recurso genera dos situaciones inconvenientes: (a) los diferentes actores del sistema nacional de ciencia y tecnología agropecuaria –Corpoica, las universidades y los centros nacionales de investigación, Cenis– compiten por los recursos; (b) el sistema se fragmenta, se desarticula y se vuelve ineficiente. La política no premia la colaboración en la búsqueda de





soluciones tecnológicas que incrementen la eficiencia de los sistemas de producción.

La fragmentación del sistema y la falta de estímulos a redes colaborativas explican tres problemas: (a) no se desarrollan al ritmo requerido semillas, insumos y conocimiento sobre el manejo de los sistemas de producción; (b) los productores se ven abocados a utilizar tecnologías anticuadas e ineficientes que no responden a las presiones cambiantes de las plagas, las enfermedades, la erosión genética, el cambio climático o a la degradación de factores de producción, como aguas y suelos; y (c) las pocas soluciones tecnológicas quedan confinadas con frecuencia en las entidades de investigación que, a su vez, no cuentan con esquemas fuertes de transferencia de tecnología, extensión y asistencia técnica para promover la innovación en las grandes y pequeñas empresas agrícolas.

Estamos en un momento de cambio porque se entiende la problemática y se están dando pasos en la dirección correcta: el 10% de los ingresos nacionales por regalías provenientes del sector minero son para el desarrollo tecnológico y la innovación; y se están

pensando esquemas de financiación que promuevan la colaboración entre actores, protegiendo el rigor científico, evaluando el desempeño de los procesos de investigación y conectando la generación de conocimiento con su uso.

Al cierre de este año, esperamos contar con una agenda nacional de investigación, desarrollo e innovación para el sector agropecuario, con modelo de gestión, estrategias financieras y apoyo a la generación de redes colaborativas, a partir de la demanda tecnológica de las ecorregiones, pero conectados con el avance tecnológico global. El desempeño del sector agropecuario dependerá en buena medida de que este esfuerzo se concrete y se mantenga en el tiempo.

Juan Lucas Restrepo

Director Ejecutivo
Corpoica

* Fuente: cálculos: ocyt. 2008. Hace referencia solo a I+D.

Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

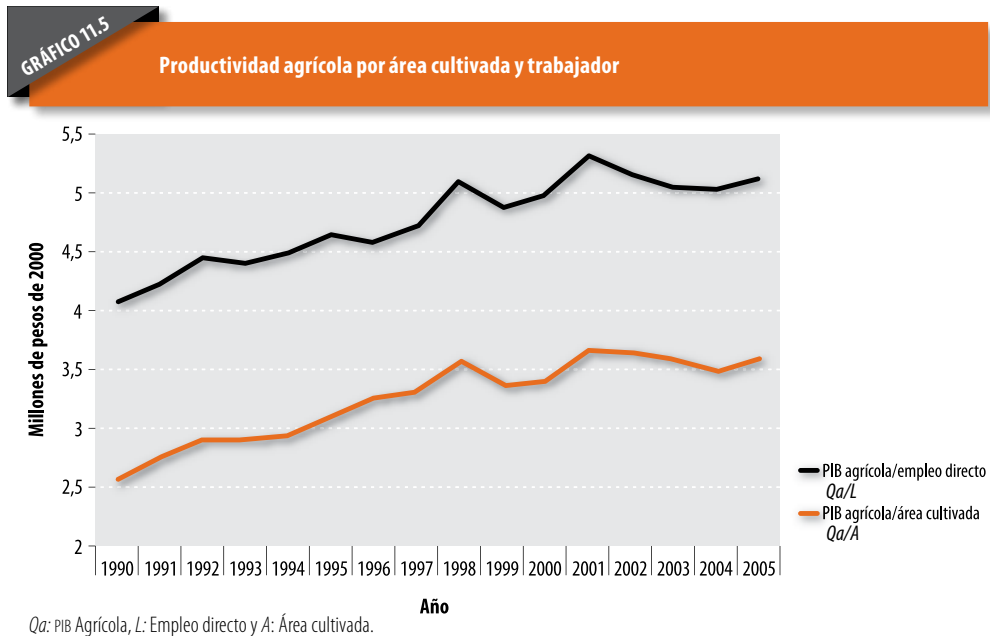


Viene de pág. 352 >

económica que atravesó Colombia en 1998 (gráfico 11.5). Después de esta coyuntura, las productividades se estabilizaron, y luego experimentaron leves crecimientos en 2001 y 2005. La crisis económica de finales de los años 1990 golpeó al sector, y causó la caída del empleo directo y del área sembrada. Este hecho condujo a mejorar los indicadores de productividad agrícola por superficie sembrada y número de trabajadores.

La desconcentración de las áreas cultivadas en los años 1990 se asoció con una mejora de la productividad por hectárea cultivada. Mientras ciertos cultivos redujeron su grado de concentración –como el maíz tradicional, el sorgo y el algodón–, y otros aumentaron la suya –como el maíz tecnificado y el arroz mecanizado–, el producto por hectárea tendió a crecer. Una correlación simple entre la desconcentración y la productividad por área cultivada indica que el grado de asociación fue del orden de $-0,91$. Por tanto, una mayor diversificación de los cultivos agrícolas fue acompañada de un crecimiento de la productividad por hectárea, y el crecimiento en la productividad de los cultivos transitorios fue más dinámico que en los permanentes.

La relación entre la concentración de la propiedad rural (usando el índice Gini de tierras y de propietarios) y diversificación de los cultivos agrícolas es directa, pero el coeficiente de correlación no resultó ser elevado⁸. Entre tanto, la concentración de la propiedad y la productividad mostraron una relación inversa. Mayor acumulación de tierras implicaría bajos niveles de productividad por área cultivada⁹.



Fuente: cálculos INDH, con base en DANE. Cuentas nacionales y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

⁸ Los coeficientes de correlación entre el índice HH y el Gini de tierras fue de $-0,41$, mientras que para el índice de Gini de propietarios lo fue de $-0,38$.

⁹ Los coeficientes de correlación entre productividad por área e índice de Gini de tierras fue de $-0,76$. Entre tanto, la relación entre productividad y el Gini de propietarios fue de $-0,48$.

> Continúa pág. 358

Ciencia, tecnología e innovación en el agro colombiano

Uno de los mayores diferenciales en la escala de desarrollo es el porcentaje del producto interno dedicado por un país al quehacer en ciencia, tecnología e innovación (CT+I). A la vanguardia están Israel con cerca de 4,5%, Japón 3%, Estados Unidos 2,7% y Corea del Sur 2,6%. En Latinoamérica, Brasil y Chile lideran la escala con 1%, mientras Colombia asigna apenas el 0,38%: ¡una de las razones que explican su bajo desarrollo!

Sin embargo, Colombia comienza a darles importancia a la ciencia y a la tecnología. La ley de regalías que acaba de ser aprobada destina el 10% de esos recursos a las actividades de ciencia y tecnología, crea un cuerpo colegiado para administrarlos y delega en Colciencias la secretaría técnica.

En el mundo rural colombiano, la situación dispar de los distintos cultivos y cadenas agroindustriales, vista por el prisma de productividad, mercados y competitividad, tiene una correlación directa con el quehacer en CT+I. Las inversiones en esta materia, sumadas a las de transferencia de tecnología, explican en gran medida las disparidades agropecuarias y rurales.

Un grupo de cultivos y cadenas agroindustriales marca la delantera: caña de azúcar, palma de aceite, flores, arroz, camarón, tilapia y avicultura. En general, su trayectoria empresarial moderna está vinculada casi siempre, y desde sus inicios, al conocimiento mundial de punta, cuenta con fondos parafiscales de buen manejo, disposición sectorial para crecer y centros de investigación reconocidos, denominados en el argot como los CENI (Cenicaña, Cenipalma, Cenicafé, entre otros).

Por su quehacer científico y técnico, el café y su reconocido centro de investigación Cenicafé forma parte de este selecto grupo, aunque su modelo de transferencia

ha entrado en crisis. A pesar de los ingentes recursos desplegados durante décadas, la adopción tecnológica registra atrasos en los últimos veinte años. Situación parecida en la gestión de semillas enfrenta el arroz, pero por otras razones.

Otro grupo de cultivos (banano, tabaco y algodón) presenta un balance productivo medio y gran disparidad entre sus productores, no obstante un historial ligado al capital y la tecnología, que nos remite a buscar la explicación en su quehacer de CT+I y en los factores de bonanzas y destorcidas de precios.

La porcicultura y cultivos de tamaño medio y grande emergen en los últimos años de la mano de la tecnología internacional, con adopción local y buenos indicadores de producción: cítricos, reforestación, tomate bajo invernadero, vid y frutales de ciclo corto, como maracuyá.

Es preocupante la ganadería de carne, no solo por sus indicadores productivos sino también por el uso ineficiente e inadecuado de los suelos (gran cantidad de área dedicada y gran degradación) y de su parafiscalidad. Desde el punto de vista de costo-beneficio, la situación lechera es otra, sobre todo en las zonas especializadas de los altiplanos cundiboyacense, norte de Antioquia y Nariño y en las zonas de "doble propósito".

En general, en los cultivos de "economía campesina" como caña panelera, papa, hortalizas y plátano hay atrasos en CT+I y disparidad notoria entre los productores. La diferencia entre caña de azúcar y panela es dramática. La papa, el plátano y las hortalizas exigen más acción por sus áreas, la demanda y las grandes diferencias entre cultivadores. Otros cultivos con tradición o notoriedad reciente, por ejemplo, el cacao y el caucho, encuentran en la oferta tecnológica, los diferenciales para su viabilidad.

A partir de este recuento general comparativo, vale la pena llamar la atención, desde el punto de vista de CT+I y el papel de los centros de investigación, sobre cuatro asuntos claves en materia de inversión y promoción pública e inversión del capital privado en el mundo agropecuario:

- Ajustar los paquetes tecnológicos a la naturaleza tropical para garantizar la sostenibilidad y sortear las altas condiciones de vulnerabilidad.
- Auscultar las tendencias mundiales. Por ejemplo: la disminución del consumo de carnes rojas, el tránsito de una agricultura menos química a una más orgánica, de una industria alimenticia a una “farmacéutica” con alimentos funcionales y la valoración del comercio justo (*fair trade*) agrícola.
- Investigar, valorar y consolidar la biodiversidad disponible para la oferta futura de alimentos (patata dulce a la par de la papa), nuevos tubérculos para almidones, nueces, aceites y fragancias, entre otros.
- Revisar las posibilidades de la biología molecular como herramienta de diagnóstico y desarrollo moderno y el logro de los cultivos transgénicos, que señalan las nuevas oportunidades de investigadores, productores y cadenas agroindustriales.

Diego Miguel Sierra Botero

Investigador principal INDH 2011

Director General

Corporación para Investigaciones Biológicas (CIB)

Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

