

# Debate de coyuntura legislativa



Con el apoyo de la fundación Konrad Adenauer Stiftung

## Política Integral de Tierras

Los problemas en torno a la política pública de tierras en Colombia son de larga data: la historia republicana del país ha conocido varias reformas y contrarreformas agrarias, que en buena forma han marcado la tendencia de la concentración de los derechos de propiedad sobre la tierra; las olas de violencia generalizada también han impactado de manera directa la distribución y uso de la propiedad, creando dinámicas muy particulares en el campo colombiano, relacionadas con el desplazamiento y el despojo; así mismo, la productividad del suelo, en términos del desarrollo de una agroindustria nacional, ha sido un tema duramente discutido y criticado. Conscientes de la complejidad del debate y convencidos de la necesidad de generar espacios de discusión y retroalimentación sobre temas tan sensibles dentro de la agenda política, como en este caso lo es el manejo de la tierra, el 16 de diciembre de 2010 el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política-Hernán Echavarría Olózaga (ICP), Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) realizaron un Debate de Coyuntura Legislativa con el fin de discutir temas relativos a la Política Integral de Tierras en Colombia.

El evento contó con la participación de Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP; Alejandro Reyes Posada, investigador en temas de tierras y conflicto armado y actual asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el senador Juan Fernando Cristo; los representantes a la Cámara Guillermo Rivera y Miguel Gómez, y Rafael Mejía López, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Como se sabe, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está preparando un proyecto de ley con el fin de dotar al ejecutivo de herramientas e instituciones para direccionar la política de tierras en el país, con el objetivo de aumentar la productividad del campo y solucionar algunos problemas que le han acosado históricamente, como es el caso de la indeterminación de los derechos de propiedad y la excesiva concentración de los mismos en manos de pocos propietarios. Además de lo anterior, el evento sirvió para desarrollar un debate en torno a la llamada "Ley de Tierras" que actualmente hace tránsito en el Congreso de la República y que pretende servir como un mecanismo de restitución frente al grave escenario de despojo de la propiedad rural que se ha presentado en Colombia durante los últimos años a causa del conflicto armado.

### El desarrollo histórico del conflicto agrario en Colombia

En Colombia un esfuerzo por estructurar una política integral sobre la distribución y la productividad de la tierra, está obligado a tomar en cuenta la trayectoria histórica de la propiedad rural y el conflicto social que sobre ella se ha generado. En ese sentido, Alejandro Reyes, investigador en temas de conflicto armado y actual asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señaló que hoy en día las tendencias consolidadas con el tiempo, como la concentración excesiva de los derechos de propiedad sobre la tierra, la baja productividad del campo y la subutilización de muchos suelos útiles, le exigen al país plantear una política de explotación agraria seria y con vocación de permanencia.

Reyes hizo un esfuerzo por caracterizar las raíces del problema agrario en Colombia, señalando que uno de los principales problemas radica en que históricamente las elites políticas y económicas del país, particularmente aquellas de orden regional, usaron la acumulación de tierras como una forma de ahorro privilegiada; de allí que la innovación y el emprendimiento no tenían mayores incentivos, por lo que fue difícil conformar una clase dirigente con vocación empresarial. Recordó cómo, Hernán Echavarría, consideraba la enorme disponibilidad de tierras en el país como una maldición económica, pues se había constituido en un lastre para la inversión eficiente de los recursos sociales por parte de quienes concentraban la mayoría de estos.

El investigador recordó que fue a partir de esa realidad social, que se desencadenaron grandes conflictos en torno al suelo rural; al modelo que se había implantado subyacía la existencia de un campesinado sin derechos de propiedad formales sobre la tierra, que era aprovechado por los grandes terratenientes para aumentar sus dominios territoriales por medio de mecanismos jurídicos con el arrendamiento por pastos. Este tipo de contrato, que era bastante usado en la Costa Atlántica del país, y cuyos efectos hoy se aprecian en la gran cantidad de tierras ocupadas por la ganadería extensiva, consistía en que el campesino, en múltiples ocasiones podía despejar zonas de monte, cultivarlas para su subsistencia y luego sembrarlas de pasto para entregarlas al terrateniente.

Reyes continuó su intervención expresando que dado este escenario, no es de extrañar que aún hoy Colombia consolide



cifras de concentración de la tierra extremadamente altas. Un estudio del Banco Mundial en asociación con el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (Cede) de la Universidad de Los Andes<sup>1</sup>, señala que el coeficiente Gini<sup>2</sup> de distribución de la tierra en el país se ubica en 0.85, cifra que demuestra una altísima acumulación de la propiedad. Históricamente, esta situación ha sido el detonante de innumerables conflictos sociales; Reyes destacó a manera de ejemplo la formación a finales de los sesenta de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), en la que algunas de sus facciones optaron por la ocupación violenta de

grandes propiedades rurales como medio de reivindicación de sus derechos.

En los años recientes, los problemas sociales en torno al campo se han incrementado y vuelto más complejos. Reyes comentó que en los últimos años el desplazamiento se disparó; entre los muchos afectados, se calcula que unas 480.000 familias fueron despojadas de la tierra. Adicionalmente,

el invierno ha afectado a cerca de 500.000 familias urbanas y rurales, agravando la ya difícil situación del campo colombiano. Reyes argumentó que como fruto de ese complicado devenir histórico, se han consolidado varias situaciones preocupantes, que encuentran en la reforma que se propondrá ante el Congreso de la República, una buena oportunidad para ser atacadas. La primera de ellas es el exceso de tierras productivas subutilizadas en ganadería extensiva, y concentradas en gran y mediana propiedad; la ganadería es una industria que utiliza la tierra de manera estacional, por lo que esta permanece improductiva en varios períodos del año; la actividad ganadera raramente hace inversiones en tecnología sobre el suelo, por lo que la productividad no aumenta. Sin necesidad de atacar este importante sector de la economía, es necesario replantear el uso que se está haciendo de las tierras más productivas del país.

La segunda situación preocupante que resaltó el panelista tiene que ver con la forma en la que se ha ubicado

territorialmente el campesinado colombiano; según su opinión, son tres nichos de poblamiento que representan, a su manera, algún problema para el desarrollo agrario eficiente del país. El primer nicho son los corredores minifundistas andinos, tierras de montaña cuya explotación favorece la deforestación y el daño ecológico; el segundo nicho inadecuado está constituido por las zonas inundables de las rondas de los ríos, los humedales y los caños, esas son las zonas donde la tierra es más barata y accesible para los pequeños propietarios, y el tercer nicho corresponde a la colonización de las selvas como la amazónica y las interiores –nudo del paramillo, selva del litoral pacífico, etc.–, donde se están deforestando cerca de 300.000 hectáreas al año. El problema con esos territorios consiste en el desdoblamiento de la economía agraria con la economía de la coca y la amapola, debido a que no existe posibilidad de integración con los mercados de consumo. Así mismo, en esas zonas se han desarrollado estructuras políticas de captación de rentas de mercados ilegales y dominio político, agravando la situación social.

Las consecuencias de ese proceso histórico son fácilmente conocidas hoy en día; en muchas zonas del país se han desarrollado aparatos armados de dominio territorial que tienen importantes intereses en el control de la tierra. El campo colombiano, por violencia y por pobreza, ha expulsado a muchas personas hacia las ciudades, en donde no encuentran oportunidades laborales formales. Al respecto, el representante a la Cámara Miguel Gómez minimizó las consecuencias de este proceso, al decir que los movimientos de urbanización, es decir las migraciones del campo a la ciudad, corresponden más bien a un proceso natural que ha visto la humanidad desde los tiempos de la Europa pre-revolución industrial. Tal conclusión no gozó de mucho eco dentro del público y el resto del panel, donde se consideró que la crisis social del campo tiene un origen particular en la historia colombiana y por lo tanto merece ser estudiada y analizada.

De allí que el proyecto de ley que busca crear mecanismos judiciales y administrativos para la restitución de tierras, que actualmente hace tránsito en el Congreso de la República, acumulado con la llamada "Ley de Víctimas", haya tomado una parte central de la discusión durante el evento. La mayoría de los panelistas señalaron que el primer paso para el desarrollo de una política pública de tierras, es lograr la restitución de los derechos de propiedad que se han alterado por medio de la violencia; de lo contrario, los esfuerzos por mejorar la situación del campo nacerían viciados desde el principio. En este punto el representante Gómez apuntó que es necesario recordar que muchos despojados no tienen interés en retornar a las tierras que solían ser de su propiedad, por lo que habría que preocuparse más por darles oportunidades en sus nuevos domicilios. Sin embargo, Guillermo Rivera, representante a la Cámara por el Putumayo, argumentó que esta situación no es una excusa para restituir lo que fue ilegalmente sustraído; cosa diferente es que los despojados por no querer regresar decidan vender o enajenar lo que en derecho les pertenece.

## Hacia una restitución de los derechos sobre la propiedad agraria

Varios de los panelistas dedicaron tiempo en sus exposiciones a la llamada "Ley de Tierras", que como hemos mencionado fue acumulada con la "Ley de Víctimas" y actualmente hace tránsito en el Congreso de la República. Alejandro Reyes señaló que en términos del despojo y la reparación se puede pensar en un esquema simple de hacer justicia reparativa –en esa lógica está el proyecto de restitución–, que devuelve la propiedad al estado inicial; sin embargo, a juicio del investigador, esto se necesita actualmente en justicia

distributiva sobre la propiedad y manejo de la tierra. Hacia el futuro tiene que pensarse en eficiencia económica acumulada a partir de la explotación del campo, por lo que es urgente articular la "Ley de Tierras" con un proyecto de política pública de carácter macro en relación con el campo, pues no se puede hacer justicia reparativa sin justicia distributiva.

A una conclusión similar arribó Marcela Prieto, directora ejecutiva del ICP, quien señaló que el desafío para la política pública agraria en el país es de carácter estructural, mientras

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



que la restitución es un primer paso para desarrollar aquella. De manera general apuntó que es necesario que el proyecto se articule con la agricultura moderna, que no busque fomentar el minifundismo desintegrado de los circuitos de consumo; más allá de los títulos de propiedad hay que crear proyectos productivos modernos para el campesinado. La idea del proyecto no es que el campesino vuelva a su estado anterior, si no que haya un proceso de formalización, restitución y modernización, de manera que se desarrollen herramientas de productividad.

Los asistentes al debate identificaron ventajas, desafíos y necesidades para la aprobación y puesta en marcha de la iniciativa de restitución de tierras. Marcela Prieto señaló que se trata de una oportunidad histórica, acompañada por la percepción pública de que el gobierno es muy consciente de lo que se puede aprender en materia de reforma agraria, aprovechando la variada experiencia histórica existente. Recomendó que hay que recoger ese conocimiento, abriendo espacios para el debate público; objetivo que el gobierno de turno ha venido fortaleciendo al punto tal que organizaciones de la sociedad civil, que se habían aislado en años anteriores, están encontrando espacios para discutir hoy en día.

Otra de las ventajas que resaltó la directora ejecutiva del ICP, es la coordinación interinstitucional que promueve el proyecto de ley, como se sabe, la iniciativa que se pretende depende de un esfuerzo entre todos los poderes públicos, y diversas entidades dentro de cada uno de ellos. Una política pública articulada por medio de un gran aparato institucional, da buenas garantías de ejecución a toda la iniciativa.

Por su parte, el senador Juan Fernando Cristo recordó que ya en el pasado se había intentado tramitar en el Congreso una "Ley de Víctimas", que si bien en esa oportunidad no incluía un capítulo de tierras como lo hace hoy en día, sí compartía la lógica de reparación a las víctimas que se discute ahora. Esa iniciativa no tuvo éxito y a juicio del senador ocupó muy poco la atención de la opinión pública. Es por eso que el legislador señaló que lo que hoy hace el gobierno nacional en relación con la Ley de Víctimas y el capítulo de restitución de tierras que le acompaña, es muy valorable pues el tema está en el centro de la agenda pública. Esto es un avance fundamental que debe celebrarse, así como también servir para garantizar que lo que está del proceso salga bien en su totalidad.

Alejandro Reyes resaltó que la restitución de tierras se basa en el principio de justicia transicional de la memoria histórica, especialmente la idea de que el país conoce bastante bien que pasó en términos de violencia en los últimos 30 años; se sabe dónde la violencia intervino en la distribución de la tierra y por eso, esa verdad histórica debe ponerse al servicio de la justicia, la cual debe restituir derechos de la población despojada.

Finalmente, el representante Guillermo Rivera al referirse al tema presupuestal de la ley, recordó que la iniciativa ahora acumulada tiene tres capítulos: el primero tiene que ver con medidas de ayuda humanitaria –la ley de víctimas las recoge y compila–, lo cual ya está financiado porque ya existía. La segunda parte tiene que ver con medidas de asistencia para población vulnerable, lo que según él también está financiado por la vía del Sistema General de Participaciones en materia de salud y educación –señaló que lo que la ley hace es focalizar y priorizar el gasto–. El tercer gran capítulo, que incluye la restitución de tierras, son las medidas de reparación que intentan volver a la víctima a la situación previa a los hechos victimizantes. Por todo lo anterior consideró que el impacto fiscal no es tan alto y las medidas pueden salir adelante con éxito. Otros asistentes no secundaron todo ese optimismo e hicieron un llamado a una mayor precisión en los gastos que se requerirán a futuro.

En lo que tiene que ver con desafíos para la iniciativa es posible hablar de dos grandes grupos, los relacionados con temas económicos –incluidos los fiscales como acabamos de mencionar y los de desarrollo de las regiones– y los relacionados con seguridad en la implementación de las restituciones.

Entre los primeros, Marcela Prieto señaló que es necesario aclarar cuáles van a ser los costos relacionados con el proceso; recordó que ha habido mucha controversia al respecto, por lo que el comportamiento más responsable consiste en hacer un esfuerzo por preveer y estimar los recursos que deben destinarse a esta tarea. También hizo un llamado a considerar la forma en que el proyecto de restitución de tierras se articulará con el desarrollo minero que viene experimentado el país; especialmente apuntó que es necesario conciliar lo que el presidente Santos ha llamado "locomotoras del crecimiento económico" –en este caso el campo y la minería–.

En lo que tiene que ver con seguridad, la directora del ICP expresó que es necesario establecer garantías de no repetición una vez las tierras sean devueltas a sus verdaderos dueños; así mismo, es preciso satisfacer los estándares del derecho internacional en materia de restitución de tierras, en tanto es imprescindible garantizar el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario dentro de todo el proceso. Miguel Gómez fue más allá y propuso que no se hicieran restituciones hasta tanto el Estado no pudiese asegurar seguridad a los restituidos.

El senador Juan Fernando Cristo señaló su preocupación porque siempre que se habla de víctimas o tierras se suele llegar al tema fiscal como un obstáculo insalvable. El congresista advirtió que es necesario decir con claridad que ni la ley, ni el gobierno, ni el Congreso están pensando en compra de tierras a gran escala, ni en medidas presupuestalmente exageradas. Con todo, a lo que apuntó el senador era a que el costo agregado de la ley es inferior al beneficio que va a obtener el país, no solo en productividad de tierras, sino también en lo que tiene que ver con reconciliación nacional. Concluyó su punto sosteniendo que no puede doblarse la página como si nada hubiese pasado en materia de despojo de los derechos de propiedad sobre la tierra rural en Colombia.

Con todo, el tema no deja de ser controversial y central para la discusión; Miguel Gómez por ejemplo hizo serios cuestionamientos sobre la supuesta neutralidad fiscal del proyecto, a su juicio el proyecto costará y será bastante.

Adicionalmente el panel introdujo otros varios elementos que vale la pena discutir, sea en el trámite de la Ley de Restitución de Tierras o la próxima política integral de tierras. Alejandro Reyes por ejemplo, sostuvo que en Colombia debe regularse el mercado de precios de la tierra para facilitar el desarrollo de proyectos productivos, pues a su juicio los precios que ofrece el mercado se encuentran sumamente altos y dificultan la inversión de recursos en proyectos productivos. Ante esta aseveración, el representante Miguel Gómez discrepó argumentando que era mucho más eficiente que el mercado asignara los precios de manera eficiente por medio de los mecanismos de oferta y demanda, que introduciendo distorsiones extrañas desde el gobierno.

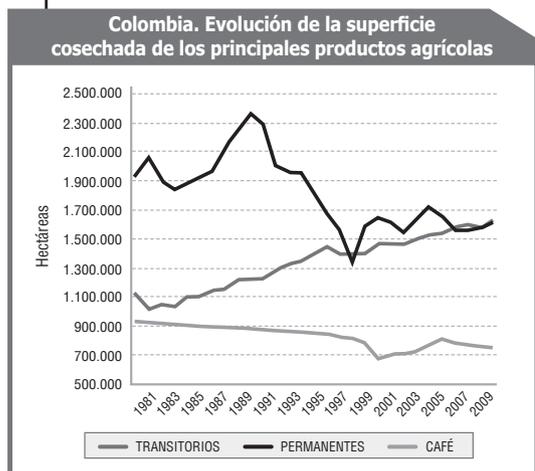


Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

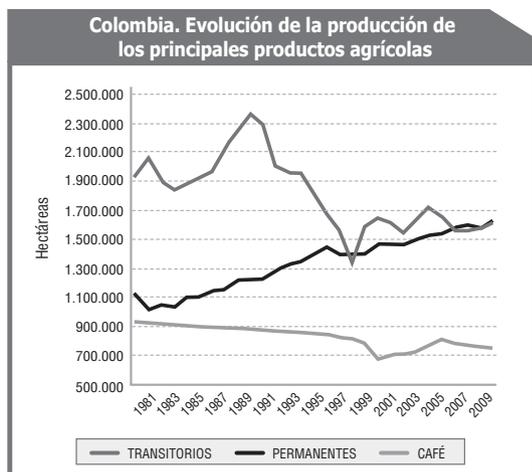
OBJETIVO  
FEDESARROLLO   
www.fedesarrollo.org.co

# Hacia un modelo agrario productivo en Colombia

**Cuadro 1. Superficie cosechada de los principales productos agrícolas en Colombia 1981-2009**



**Cuadro 2. Producción de principales productos agrícolas en Colombia 1981-2009**



Fuente: Presentación Rafael Mejía – Sociedad de Agricultores Colombianos.

## Conclusiones

La gran conclusión del debate tiene que ver con el acuerdo entre diversos sectores políticos y de la sociedad civil en torno a la necesidad urgente de una reformulación en la política pública de tierras en el país. Para ello, un primer paso está constituido por la restitución de tierras, que debe adelantarse con el fin de darle bases morales y legales sólidas a la consolidación económica y social del campo colombiano.

Por su parte, la futura Ley Integral de Tierras va a buscar dotar al Estado de la capacidad para ordenar los usos de la tierra, la conservación de los ecosistemas estratégicos y los usos del suelo. No solo contendrá regulación, sino también estímulos y sanciones para el buen/mal uso de la tierra. Según Alejandro Reyes, quien hoy asesora al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la estructuración de la iniciativa, en Colombia hay un mercado de tierras muy pequeño, casi no hay arriendos y usufructos, por ello se buscará desarrollarlos por medio de

De manera adicional a la importante discusión que se suscitó en torno a la restitución de tierras en Colombia, la presencia de Rafael Mejía, presidente de la Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC), sirvió para darle un rápido vistazo al panorama de la productividad agrícola en el país. Mejía inició su exposición recordando que muchos individuos han sido expulsados del campo colombiano en razón de la pobreza y no sólo del conflicto armado, de manera que sin restar importancia al terrible fenómeno de la violencia, es necesario pensar soluciones creativas para darle productividad y oportunidades a quienes deciden vivir del agro.

Acto seguido, el panelista expuso de manera rápida cuál era la realidad actual del campo colombiano, comparando las tendencias de los últimos veinte años. Con apoyo en el cuadro 1 y 2 que se presentan a continuación, estableció que los aumentos en la producción, aún con la disminución en el número de hectáreas cultivadas, demuestran que el sector se ha vuelto cada vez más competitivo, lo que lo hace merecedor de un importante espacio en la economía nacional.

Este punto suscitó algo de controversia al interior del panel, siempre que Rafael Mejía señaló que en general algunos economistas acusan al agro colombiano de ser un sector altamente improductivo y no competitivo, que succiona muchos recursos públicos, y que estas cifras eran una prueba en contrario. Roberto Steiner, en respuesta, recordó los altos subsidios que recibía el sector e hizo un llamado para discutir en otra oportunidad si las políticas arancelarias, de incentivos y subsidios del país, eran bien respondidas por los niveles de productividad que se mostraban. Es necesario recordar que una posición mayoritaria dentro de los economistas es que sectores con subsidios altos no permiten la asignación eficiente de recursos, pues quienes los poseen prefieren entrar en la competencia por rentas generadas desde el nivel central. En el caso del agro el perjuicio es

mayor: se crea una fuerte tendencia antiexportadora, pues lo que produce el país no es competitivo a nivel internacional, y no se permite que el país desarrolle sus ventajas comparativas, pues perseguir la renta de los subsidios es más llamativo.

La exposición continuó esquematizando la situación social del campo colombiano, en lo que Mejía hizo énfasis en los niveles de desempleo en el campo colombiano y los niveles salariales que allí se percibían, haciendo un llamado a la reformulación de la política educativa para el campo. Adicionalmente recordó que el agro es un llamativo e importante renglón económico, actualmente representa cerca del 8% del PIB nacional, participa en el 21% de las exportaciones y 19 de los 32 departamentos lo tienen entre los tres sectores de mayor importancia en el producto interno bruto regional.

Los desafíos para el sector, según expresó Rafael Mejía y en concordancia con lo que se había discutido en el evento, consisten en una distribución más equitativa y eficiente del suelo rural y un mejor uso del mismo. De allí que el gremio agrario vea en la política integral de tierras una oportunidad para mejorar las condiciones de propiedad y productividad del campo colombiano. Miguel Gómez por su parte, planteó como un desafío la definición del modelo productivo del campo, pues a su juicio lo que se está haciendo, por lo menos con la restitución de tierras, es privilegiar una concepción idílica del campo y los cultivos de pancoger.

derechos de superficie para separar el derecho de propiedad y el de uso de la tierra. Crear un mercado de usos de la tierra, para que ese corresponda en la estructura de costos a lo que está produciendo la tierra, es uno de los desafíos más grandes que enfrentará la política integral de tierras. El investigador señaló que es necesario romper el feudalismo de la tierra; los grandes terratenientes deben poder entregar derechos de uso a operadores empresariales que pongan a producir la tierra de manera eficiente. La revolución agraria profunda en Colombia podrá hacerse por medio de la integración del sector al mercado de capitales.

Queda por ver ahora cuál será el desenlace de las iniciativas gubernamentales en el Congreso de la República y si los ejecutores van a ser capaces de sortear los varios obstáculos a los que sin duda se enfrenta una política de distribución y uso del suelo rural en el país.

### Debate de Coyuntura Legislativa

#### Fedesarrollo

Director ejecutivo  
Roberto Steiner

Director economía y política  
Natalia Salazar

#### Instituto de Ciencia Política

Directora ejecutiva  
Marcela Prieto Botero

Coordinadora Observatorio  
Legislativo  
Nadya Aranguren Niño

#### Fundación Konrad Adenauer

Representante en Colombia  
Stefan Jost

Coordinación de proyecto  
Juan Carlos Vargas

Redacción  
Christian Cadena

Edición general  
Beatriz Torres

Diagramación  
Victoria Eugenia Pérez

La Konrad Adenauer Stiftung es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). A través de nuestros programas en más de 120 países contribuimos a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado. Trabajamos en cooperación con instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Organizamos en forma conjunta seminarios, congresos, talleres de formación, propuestas de investigación y de consultoría. Hacemos y promovemos, además, publicaciones analíticas sobre temas de interés.



OBJETIVO  
FUNDACIÓN  
KONRAD ADENAUER