

*Colombia rural*  
**Razones para la esperanza**



*Colombia*



Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos.

El gobierno firma tratados y asociaciones de libre comercio y crea incentivos para el empresariado agroindustrial pero, con honrosas excepciones, el desempeño productivo agropecuario deja mucho que desear. Entre tanto, sectores de pequeños y medianos campesinos esperan del Estado medidas de más envergadura para evitar que sus economías desaparezcan o queden reducidas apenas a medios de sobrevivencia.

Viejos y nuevos indicadores socioeconómicos confirman la mayor vulnerabilidad de los pobladores rurales, pero la institucionalidad estatal para atenderlos se ha debilitado o desaparecido y las coberturas en la provisión de bienes y servicios públicos (educación, agua potable, infraestructura, salud, saneamiento básico, asistencia técnica, etcétera) no se comparan con el peso de las estrategias y programas de subsidios sectoriales que en la práctica benefician a quienes tienen más capacidades y recursos.

*Colombia rural*

# Razones para la esperanza

**2011**

Informe Nacional de Desarrollo Humano



**Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011**  
**Colombia rural**  
**Razones para la esperanza**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD  
© INDH 2011  
ISBN: 978-958-8447-63-6  
<http://www.pnud.org.co>  
Dirección: Avenida 82 No. 10-62, piso 2  
Teléfono: 4 88 90 00  
Septiembre de 2011  
Bogotá, Colombia

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD



### REPRESENTACIÓN DE PAÍS

Bruno Moro  
REPRESENTANTE RESIDENTE

Silvia Rucks  
DIRECTORA DE PAÍS

María del Carmen Sacasa  
DIRECTORA DE PAÍS ADJUNTA



### INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - INDH 2011

Absalón Machado  
DIRECTOR ACADÉMICO

Tania Guzmán Pardo  
COORDINADORA GENERAL

Diego Miguel Sierra  
Fernando Bernal  
INVESTIGADORES PRINCIPALES

Jorge Iván González  
ASESOR ESPECIAL

Carlos Vargas  
Margarita Daza  
INVESTIGADORES ASOCIADOS

Luis Hernando Vanegas  
Mariana Ríos  
EQUIPO ESTADÍSTICO

Carlos Chica  
COORDINADOR DE COMUNICACIONES

Diana Galvis  
ASISTENTE ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Alejandra Ospina  
ASISTENTE DE OPERACIONES

### PRODUCCIÓN EDITORIAL

Marcela Giraldo  
EDITORA GENERAL

Mariana Ríos  
ASISTENTE EDITORIAL

Marlyn Ahumada  
REVISIÓN DE ESTILO

Fernando Carretero  
REVISOR DE PRUEBAS

Equilibrio Gráfico Editorial  
DISEÑO

Aldo Brando  
FOTOGRAFÍA CARÁTULA

Fotografías  
CORTESÍA ARCHIVOS PNUD, ACNUR, ACCIÓN SOCIAL  
Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO

IMPRESO EN COLOMBIA  
PRINTED IN COLOMBIA

Offset Gráfico Editores  
IMPRESIÓN



Cítese como:

PNUD. 2011. *Colombia rural.*  
*Razones para la esperanza.*  
Informe Nacional de Desarrollo  
Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD,  
septiembre.

Las opiniones expresadas en este Informe son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador del INDH 2011 y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.



*Colombia*

*Colombia rural*

# Razones para la esperanza

**2011**

Informe Nacional de Desarrollo Humano



# Informe Nacional de Desarrollo Humano

## Comités INDH 2011



### CONSULTIVO

Diego Molano  
DIRECTOR ACCIÓN SOCIAL  
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL  
Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Edilia Mendoza  
ANUC-UR  
ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS  
UNIDAD Y RECONSTRUCCIÓN

Gabriel Cadena Gómez  
RECTOR  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

Hernando José Gómez  
DIRECTOR DNP  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Isabel Ampudia  
COORDINADORA REDPRODEPAZ  
RED DE PROGRAMAS DE DESARROLLO Y PAZ

Iván Darío Gómez  
DIRECTOR IGAC  
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

José Félix Lafaurie  
PRESIDENTE FEDEGAN  
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS

Juan Camilo Restrepo  
MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Juan Sebastián Betancur  
DIRECTOR PROANTIOQUIA  
FUNDACIÓN PARA EL PROGRESO DE ANTIOQUIA

Julián Domínguez  
DIRECTOR CONFECÁMARAS  
CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CÁMARAS  
DE COMERCIO

Luis Evelis Andrade  
CONSEJERO MAYOR ONIC  
ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA

Luz Marina Mantilla  
DIRECTORA SINCHI  
INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES  
CIENTÍFICAS

Marco Romero  
DIRECTOR CODHES  
CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS  
Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Moisés Wasserman  
RECTOR  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Monseñor Héctor Fabio Henao  
DIRECTOR  
SECRETARIADO DE PASTORAL SOCIAL

Rafael Mejía  
PRESIDENTE SAC  
SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA



### COOPERANTES

Agencia Catalana para la Cooperación al  
Desarrollo - ACCD

Agencia Española de Cooperación Internacional  
para el Desarrollo - AECID

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo  
Internacional - USAID

Banco Mundial

Delegación de la Unión Europea en Colombia

Embajada de Noruega

Embajada de Suecia

Embajada de Suiza

Embajada del Reino de los Países Bajos

Fondo Global de Paz y Seguridad del  
Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio  
Internacional de Canadá



### AGENCIAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para  
los Refugiados - ACNUR

Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura  
y la Alimentación - FAO

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones  
Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH

Oficina para la Coordinación de Asuntos  
Humanitarios - OCHA

Programa de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos - UN HABITAT

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres  
ONU MUJERES

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga  
y el Delito - UNODC



### EXPERTOS

Adolfo Meisel

Alejandro Reyes

Álvaro Silva

Ana María Ibáñez

Consuelo Corredor

Darío Fajardo

Donny Meertens

Fernán González

Gustavo de Roux

Jorge Iván González

José Martínez

Padre Rafael Castillo



# Tenencia de la tierra *y desarrollo humano*

*Se pusieron a talar todo el bosque para un  
producto nuevo sembrar.*

*Se olvidaron de plantar papa china,  
chontaduro, yuca y la pepa de pan.*

*Y trajeron gentes de otros lugares, pa que  
los vinieran a asesorar.*

*Y hoy en lugar de coco, se cosecha coca y en  
lugar de amores hay enemistad.*

*En lugar de guasuco se come bazuco y en  
lugar de guarapo marihuana dan.*

*Y como consecuencia de esos malos cambios  
en nuestro paraíso se acabó la paz.*

La herencia de Timbiquí  
*Coca por coco*  
2008

6  
Capítulo

L

os problemas de tenencia de la tierra han sido siempre objeto de atención por propios y extraños, y se ha considerado que los conflictos tradicionales en el sector rural están ligados con la estructura de esta tenencia. La concentración de la propiedad rural ha sido característica histórica del sector agrario colombiano, y se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo humano.

En este capítulo se hace un repaso sobre la importancia de la tierra para el desarrollo, su relación con los conflictos, su alta concentración en la década de 2000, la configuración de la tenencia de la tierra por tamaños, y la situación de las mujeres frente a los derechos de propiedad.

A diferencia del concepto de territorio expresado en el capítulo 1, la tierra se ha concebido desde los clásicos de la economía como un recurso natural sobre el cual se aplica el trabajo humano transformándolo en productos. La tierra es el “objeto” de la posesión de una parcela o un predio destinado a la producción, cuyo límite es fijado por el catastro rural. Desde esta perspectiva, la tierra es solo una porción del territorio, y se entiende en una relación con los derechos de propiedad sobre ella.

### A. La tierra, un elemento estratégico para el desarrollo humano

Si la estructura agraria se asimila al concepto de tenencia de la tierra, se parte de una visión parcial, dado que la tenencia (relaciones jurídicas con la propiedad) es apenas uno de los componentes o subsistemas constitutivos de las relaciones amplias originadas por la estructura agraria<sup>1</sup>. En una sociedad agraria tradicional en la que los factores de modernidad no son dominantes (tecnología, mentalidad empresarial, participación, libertad, democracia, etcétera), y en la que la presencia del Estado es precaria, el problema agrario gira alrededor

Fotografía: Borja Paladini.



<sup>1</sup> Una precisión del concepto de estructura agraria fundamentada en los legados académicos del profesor Antonio García se encuentra en Machado (2003). Esta lectura debe complementarse con las diferentes obras de Antonio García y otros autores latinoamericanos.

de las relaciones sociales originadas en la tenencia de la tierra. En ese tipo de sociedades el control sobre este recurso se expresa en poderes políticos, violencia y desconocimiento de derechos; además, se usa como un bien especulativo.

Una visión diferente surge cuando la modernización<sup>2</sup> rompe con el poder terrateniente tradicional, y la tierra se utiliza como un bien de inversión y un activo productivo, en lugar de un bien para la especulación y la generación de rentas institucionales y de poder político. En la sociedad colombiana se encuentran estructuras agrarias atrasadas, modernas y en transición; de manera que la relación tierra-conflicto y tierra-poder político es diferenciada según el tipo de sociedades agrarias, o los órdenes sociales en los que se gestan y desarrollan<sup>3</sup>.

Se consideran como elementos básicos constitutivos de la estructura agraria:

- a. La estructura de la tenencia de la tierra.
- b. El uso productivo de los recursos (los conflictos de uso del suelo).
- c. Las relaciones laborales y sociales.
- d. Las relaciones con el mercado.
- e. Las relaciones con la política (el sistema político) y con el Estado (política pública).

Una comprensión más integral de la naturaleza de la estructura agraria requiere de información no disponible en el país. Se carece de estadísticas ciertas y completas sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural, y son escasos los datos que faciliten el conocimiento de su situación real: quiénes son los dueños de las tierras, cómo las usan, dónde están, de qué calidad son las utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina; cuáles están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos, cuáles han sido despojadas, cuáles están en grados críticos de deterioro y deberían sacarse de la producción para recuperarlas, y cómo se relacionan las fuentes de agua con las tierras de uso productivo, entre otros factores. El país no tiene un sistema articulado de administración de la propiedad rural que maneje la información básica para analizar con exactitud la problemática de tierras y en consecuencia diseñar políticas adecuadas.

En países como Colombia, la tierra no es solo un factor de producción o un activo de inversión; también sigue siendo una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por esas razones, el vínculo entre el acceso a ella y el desarrollo es multidimensional y complejo (De Janvry y Sadoulet, 2005). Eso también explica por qué se generan diversos conflictos y luchas por poseerla.

La tierra en Colombia representa un caso especial en América Latina con varias connotaciones: es un factor de producción y un modo de vida; desempeña un papel rentístico y de especulación; también se ha convertido en un instrumento de la guerra (Reyes, 2009)<sup>4</sup>, del lavado de activos del narcotráfico, y además genera poder político ligado a la violencia ejercida por grupos armados ilegales.



La concentración de la propiedad rural **ha sido característica histórica del sector agrario colombiano**, y se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo humano, al igual que la utilización inapropiada de la tierra.

<sup>2</sup> Desde el punto de vista económico, se entiende por modernización el proceso mediante el cual se utilizan la ciencia y la tecnología para el manejo y uso de los recursos naturales, se intensifica el uso del capital (maquinaria y crédito), el país se urbaniza y avanza en los procesos de industrialización y creación de valor agregado, la agricultura se diversifica y se intensifican las relaciones con los mercados y el uso del trabajo asalariado.

<sup>3</sup> El concepto de orden social está desarrollado en North, Wallis y Weingast (2009).

<sup>4</sup> Alejandro Reyes (2009), por ejemplo, plantea que la propiedad rural llegó a ser una función de la seguridad en manos de ejércitos privados. Es decir, durante el conflicto la tierra llegó a perder su función social, que fue reemplazada por la función de seguridad de los alzados en armas y de las mafias del narcotráfico.

Con el fracaso de la reforma agraria, Colombia desaprovechó la oportunidad de posicionar a la tierra como un factor productivo al servicio y progreso del campesinado y del resto de la sociedad, y de una clase media rural (recuadro 6.1). Al no modificar la estructura de su tenencia, permitió que su uso siguiera distorsionándose, se acentuaran los enfrentamientos y se utilizara como instrumento del conflicto armado interno, con la consecuente profundización de los problemas de acceso. A su vez, la política de mercado subsidiado de tierras ha desconocido la situación creada por las respectivas disputas, dejando incólumes los elementos para que la tenencia siga constituyéndose en una fuente de malestar social y de baja productividad.

Existen varias razones para que la estructura agraria en Colombia se haya convertido en un obstáculo al desarrollo, entre ellas:

- a. Al impedir el acceso libre a la tierra, la producción, la inversión y el ahorro se restringen y el crecimiento es bajo; ello obstaculiza superar la pobreza y mejorar los niveles de vida de los habitantes rurales.
- b. El conflicto de uso del suelo y la ganadería extensiva impiden generar suficiente empleo para ocupar la mano de obra rural existente, no facilitan el aumento del ingreso rural, y mantienen altos niveles de pobreza y miseria. Todo lo cual se traduce en la baja competitividad del sector agropecuario y se restringe la oferta alimentaria.
- c. El control de las mejores tierras o de las ubicadas en corredores estratégicos, por parte de unos pocos propietarios o de actores armados ilegales, restringe la democracia, la libertad y el libre movimiento de la población rural.
- d. Una estructura muy concentrada de la tenencia de la tierra genera innumerables conflictos sociales con los sectores que se la disputan en sociedades con altos desequilibrios sociales y económicos, como Colombia. Además, alimenta la migración hacia zonas de frontera donde la población se incorpora a la producción de cultivos de uso ilícito, como una alternativa atractiva de subsistencia que destruye recursos naturales valiosos y dando lugar a conflictos con el Estado.

Fotografía: Claudia Rubio.



- e. El poder político local fundamentado más en la posesión de tierras impide la modernización y actualización del catastro rural, así como el pago de mayores tributos para el desarrollo de las mismas regiones y el logro de convergencia rural-urbana.
- f. Cercena las posibilidades de desarrollo de la cooperación y del capital social rural, y de unas relaciones más horizontales entre actores del sector.
- g. Impulsa flujos migratorios hacia áreas urbanas incapaces de generar fuentes de empleo e ingresos dignos.

En síntesis, la estructura de la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano. Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado.

La tierra es esencial para la supervivencia y el desarrollo del campesinado, y no son suficientes las dinámicas del sector rural no agrícola para garantizar empleos e ingresos a los campesinos pobres. La solución definitiva tampoco es la incorporación a los mercados competitivos y las exportaciones no tradicionales de algunos sectores campesinos que pueden convertirse en pequeños empresarios. Como lo indica Kay (2006), en el modelo actual solo una minoría está en capacidad de transitar ese camino por las limitaciones técnicas, tecnológicas, financieras, de mercadeo, organización, y otras.

También la experiencia de América Latina muestra que si bien el acceso a la tierra es necesario para reducir la pobreza rural, acceder al capital llega a ser igualmente importante para asegurar la competitividad de la agricultura familiar campesina, si se acompaña con un adecuado suministro de bienes públicos de calidad (Kay, 2006). En particular, el acceso a la tierra aumenta las oportunidades y capacidades de los pobladores rurales si se realiza en un ambiente de libertad y democracia.

En un contexto de globalización y desregulación de la economía en el que el Estado interviene poco, a algunos les resulta inapropiado hablar de reforma agraria para resolver el acceso del campesinado a la tierra. Sin embargo los postulados convencionales de la reforma agraria, recordados por Griffin, Khan e Ickowitz (2002), así como las visiones más contemporáneas señaladas por Lipton (2009) y Berry (2010) indican que la redistribución de la tierra conduce a una mayor eficiencia, reduce la pobreza y mejora la equidad. Estos autores resaltan las ventajas de la pequeña propiedad sobre la grande y, por tanto, la importancia de que el Estado implemente políticas para fortalecerla.

Sin embargo, los intentos de reforma agraria han fracasado por muy diversas razones (Machado, 2009) y la opción del acceso a la tierra vía mercado con subsidios a la demanda para pequeños productores, tampoco ha sido eficaz en medio de un mercado de tierras con grandes imperfecciones y un Estado incapaz de ofrecer los elementos complementarios para el desarrollo rural. A ello se agrega la visión oportunista de propietarios que buscan vender tierras de no muy buena calidad a precios altos, y la corrupción en entidades públicas encargadas de administrar el proceso; además de la avidez de renta de los grupos emergentes.



**En la sociedad colombiana se encuentran estructuras agrarias atrasadas, modernas y en**

**transición;** de manera que la relación tierra-conflicto y tierra-poder político es diferenciada según el tipo de sociedades agrarias, o los órdenes sociales en los que se gestan y desarrollan.

> Continúa pág. 186



RECUADRO 6.1

“No te metas con nuestra tierra”\*

Era el año 1961. En los países de América Latina se difundía el programa Alianza para el progreso con el que el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy promovía la reforma agraria como antídoto contra la experiencia cubana. En Colombia, tras una década de confrontación armada partidista, se consolidaba el experimento de alternación del Frente Nacional. Alberto Lleras Camargo, quien iniciaba su tercer año de gobierno, le encargó la tarea de redistribución rural a su primo (lejano), Carlos Lleras Restrepo. Este último venía de ser escogido por el Congreso de la República como primer designado a la Presidencia de la República, un cargo que antes de 1991 correspondía a lo que hoy conocemos como vicepresidente.

Lleras Restrepo emprendió la tarea con desbordado optimismo. “Me juego entero mi prestigio y mi vida política por la reforma agraria”, afirmó durante la inauguración de los debates sobre la reforma. Los ataques de todas partes no se hicieron esperar.

El primer golpe provino del llamado “laureanismo”, un subgrupo del Partido Conservador dirigido por Álvaro Gómez. Su propio padre, retirado para entonces de toda actividad política, hizo una excepción para pronunciarse contra la reforma. En una alocución radial el expresidente calificó el proyecto de reforma de “llamamiento a una vulgar demagogia amenazando los capitales de quienes han consagrado al desarrollo del campo su inteligencia y su esfuerzo”. Para Gómez no existía en Colombia problema alguno de concentración de la tierra, pues había numerosos

pantanos por colonizar. “Si quieren que haya tierra para los campesinos el país tiene abundantísimas tierras para los campesinos (...) son pantanos, pero si se secan pueden redistribuir ahí lo que se quiera, sin perjudicar a ningún propietario legítimo”, propuso.

Los senadores de tendencia “laureanista”, Gilberto Arango Londoño, Hugo Escobar y José Vicente Lafaurie, no esperaron siquiera a conocer el proyecto de ley para proclamar que la reforma sería utilizada por el liberalismo para expropiar las tierras de campesinos conservadores. Durante el tránsito del proyecto en el Congreso el grupo de parlamentarios se resistió a la expropiación legal de tierras, a la que calificaban de “atropello” y “confiscación anticonstitucional”.

Pero los golpes más duros los propinó el propio liberalismo. El senador liberal por el Magdalena, Pedro Castro Monsalvo, se opuso radicalmente al proyecto, tras afirmar que la redistribución agraria no era indispensable. Castro trató de desviar el debate alegando que el Estado debía construir urgentemente colegios, vías y hospitales, mas no inmiscuirse en la tradicional repartición de tierras del departamento. Otro de los detractores fue el representante a la Cámara por Magdalena, José Ignacio Vives Echeverri. Tanto Vives –miembro del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL)– como Castro Monsalvo y Lafaurie rechazaban la interferencia de Lleras en su departamento (que para entonces agrupaba también a Cesar y La Guajira).

Los debates fueron virulentos. Encabezando la defensa de la





reforma se encontraban el ministro de Agricultura, Otto Morales Benítez; el senador liberal, Raúl Vásquez Vélez, y el senador conservador, Guillermo León Valencia. Los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* asumieron también una férrea custodia tanto del proyecto –que creían trascendental para evitar el camino del comunismo y la revolución– como del mismo Lleras Restrepo, al que consideraban el más indicado para llevar a cabo la difícil tarea de redistribuir. “Existe la conciencia de que si no se hace la reforma por las vías de la ley pueden sobrevenirle a la república males sin cuento, como ya ha ocurrido en otras naciones americanas”, sentenció el editorial de *El Tiempo*, el 9 de diciembre de 1960.

Pese a esos apoyos, el grupo de congresistas detractores continuó atacando. A través de los editoriales de *El Siglo*, se acusó a Lleras Restrepo de promover la reforma para obtener beneficios personales mediante la expropiación a terratenientes conservadores. A esto se sumó la ofensiva emprendida por la Sociedad de Agricultores del País (SAC), que amenazó con demandar la Ley de Reforma Agraria, tan pronto fuera aprobada (lo que efectivamente sucedió meses después).

Como respuesta a la oposición, Lleras Restrepo emprendió, a mediados de 1961, una agresiva gira por los municipios del norte del país, durante la cual advirtió a los campesinos sobre la urgencia de amparar la reforma. “Los campesinos deben estar alerta para defender la reforma agraria”, afirmó Lleras Restrepo a su paso por Mompox, mientras una multitud lo ovacionaba. Sus visitas a Santa Marta y Valledupar fueron particularmente tensas, pues mientras se registró la concurrencia y

entusiasmo de pobladores, las élites políticas le hicieron sentir que no era bienvenido.

En los Anales del Congreso del 28 de noviembre de 1961 reposan algunos de los impresos que fueron pegados en las paredes durante la visita de Lleras Restrepo. En uno de ellos se lee que los miembros del Concejo de Santa Marta, liberales como conservadores, protestan por la forma en la que el adalid de la reforma “desorienta a la opinión pública y enerva los destinos del pueblo colombiano”, e interpretan su presencia en el departamento como un “desafío”. Otro de los panfletos, bastante más explícito, anuncia su muerte. “Carlos Lleras Restrepo ha muerto y el liberalismo del Magdalena lamenta su desaparición” se lee en el afiche, que imita un anuncio de funeraria e invita a las exequias del funcionario.

Alguno consiguió llevar los afiches al Congreso, en Bogotá, y logró incluso que el falso aviso fúnebre fuera impreso de manera clandestina en el órgano de difusión del parlamento. Así, aquel mes de noviembre, Lleras Restrepo se encontró por todas partes con la noticia de su muerte.

Con ese comienzo no es de extrañar que la reforma de 1961 fracasara y que la de 1968, hecha por el mismo Lleras Restrepo desde la presidencia de la república, despertara una oposición todavía más implacable.

Exactamente cincuenta años después, tras dos reformas fallidas y una contrarreforma exitosa hay quienes siguen recibiendo las mismas amenazas, en un país en el que la defensa del latifundio catalizó todo tipo de tragedias.



**Tatiana Acevedo**

Periodista

\* Este relato fue publicado originalmente en el diario *El Espectador*, en abril de 2011. Para su publicación en este Informe, la autora incorporó algunos episodios y testimonios.

Viene de pág. 183 &gt;



## B. El conflicto rural y la tierra

**Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado.**

En Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. Su articulación constituye lo que puede denominarse un conflicto rural mayor, que es la gran sombrilla de ambos. El tema de las tierras está asociado principalmente con el primero, mientras que el segundo lo está más con el territorio, el control de la población y de la institucionalidad pública para la extracción de rentas. Los protagonistas del conflicto armado son la guerrilla, los paramilitares, la Fuerza Pública en disputa por el ejercicio de soberanía sobre territorios y población.

El conflicto agrario y el armado terminan relacionándose en la medida en que la tierra se convierte en un instrumento de la guerra y de la disputa por el territorio. Por ello, es objeto de expoliación y despojo por vías de hecho, o mediante la utilización ilegal de instrumentos jurídicos, en tanto que el territorio es objeto de control, dominio y violación de derechos de las comunidades.

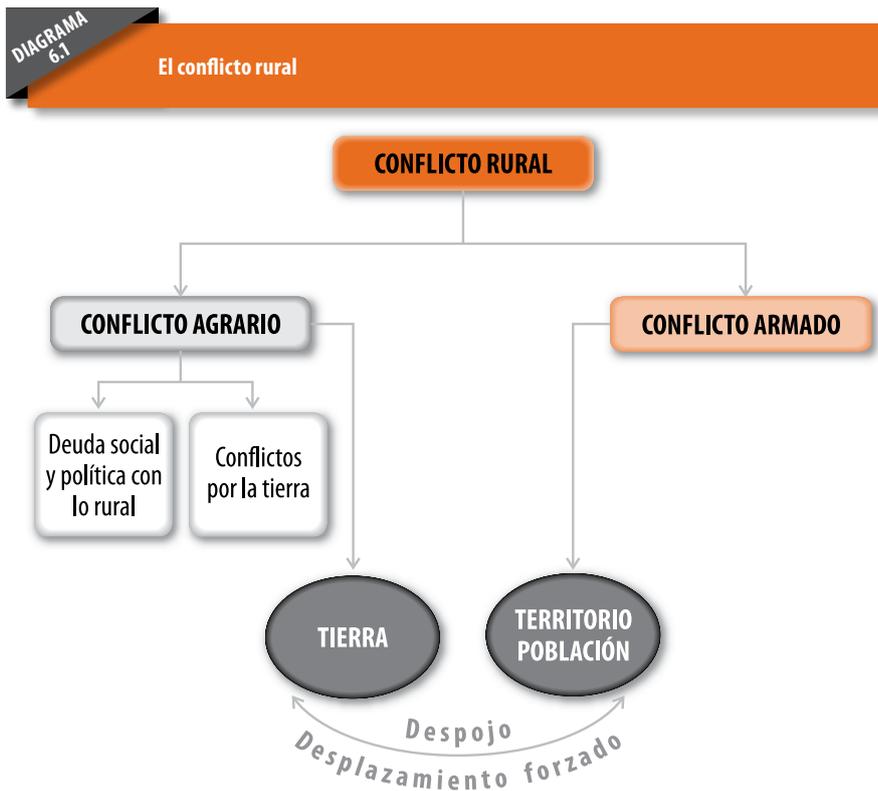
Por otra parte, como se observa en el diagrama 6.1, el conflicto agrario tiene dos expresiones<sup>5</sup>: una es la deuda social y política del Estado y la sociedad colombiana con el sector rural; la otra son los diferentes conflictos por la tierra, cuyo corazón es la disputa por los derechos de propiedad. La deuda social y política es histórica y permanece irresoluta hasta ahora; se expresa en brechas e inequidades entre lo urbano y lo rural y entre grupos sociales, como se indicó en el capítulo 2. El conflicto agrario expresa igualmente la falta de reconocimiento de lo rural como estratégico para el desarrollo, lo que se ha traducido en una inadecuada utilización de su potencial productivo y de los recursos humanos disponibles.

El conflicto por la tierra en Colombia asume formas violentas cuando algunos de los actores en disputa, utilizan las armas o la violencia para apropiarse de derechos que no les pertenecen o defender los que tienen, frente a actores armados que pretenden vulnerar derechos considerados legítimos y que el Estado no defiende ni garantiza, tal sería el caso de terratenientes que han usado ejércitos privados para proveer su propia seguridad, o para apropiarse de tierras.

### 1. De la tierra “pal que la trabaja” al territorio “porque lo necesito”

La visión común sobre el conflicto agrario en el sector rural tiene una expresión que pudiera llamarse estilizada. Ella fija solo en la tierra el corazón del conflicto y la violencia; un ejemplo es esta afirmación compartida por muchos:

<sup>5</sup> Manifestaciones de ese conflicto han sido la discriminación del gasto público sectorial en contra de campesinos y comunidades, la falta de reconocimiento del valor estratégico del sector rural para el desarrollo, unas políticas sesgadas a favor de ciertos grupos sociales y empresariales, la precariedad de la presencia del Estado en las zonas rurales, la inestabilidad y discontinuidad de las políticas públicas rurales, la debilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la toma de decisiones frente a otros ministerios, la falta de una visión integral en el Estado sobre el desarrollo rural y las protestas campesinas, entre otras.



Fuente: elaboración INDH 2011.

[...] El corazón de la violencia colombiana es la lucha por despojar a los campesinos de la tierra y los recursos a favor de una casta de grandes propietarios rentistas, que a la vez controlan la máquina de compraventa electoral y las burocracias regionales, que devoran el dinero de la comunidad y la mantienen en el atraso (Reyes, 2008: 27).

Como puede inferirse, se refiere al conflicto clásico por la tierra entre campesinos y terratenientes; pero como se indica a continuación, existen varios tipos de conflictos sobre la tierra que requieren contextualizarse y analizarse en sus ámbitos regionales y nacionales.

Los diferentes conflictos por tierras se yuxtaponen en muchas regiones, configurando procesos de una gran complejidad en la solución del problema agrario. Son de diversos orígenes, generan relaciones múltiples, y tienen dinámicas y lógicas diferenciadas. Pueden tipificarse en cinco grupos, pero dentro de cada uno de ellos existen modalidades diversas:

- El conflicto tradicional e histórico por el acceso a la propiedad rural entre campesinos poseedores de poca tierra o sin tierra, con los terratenientes (grandes propietarios), simbolizado en la consigna “la tierra pal que la trabaja”. Este conflicto es recurrente e irresoluto en Colombia.
- La disputa por la apropiación de la tierra que tienen los grandes inversionistas nacionales y extranjeros con pequeños, medianos y grandes propietarios, y poseedores de derechos de propiedad rural y con las tierras del Estado. Tiene como fin el desarrollo de grandes proyectos, sea de alimentos, materias primas, agrocombustibles, o para la explotación de

- recursos del subsuelo (minería, carbón, etcétera) y la apropiación de fuentes de agua, biodiversidad y bosques. En esa disputa, el campesinado vende la tierra y sus mejoras atraído por buenos precios, o es desplazado y sacado de sus posesiones a través de mecanismos de mercado, presiones, amenazas y violencia. En algunos casos es invitado a participar en el negocio mediante alianzas productivas, el arrendamiento de su tierra o la concesión de su usufructo a cambio de un pago.
- c. La contienda histórica de los indígenas por la recuperación de tierras para reconstruir sus territorios, que son el signo de su propia existencia. En esa lucha se enfrentan tanto con los propietarios medianos y grandes especialmente, como con el Estado poseedor de baldíos y de zonas de reserva, y también con campesinos (mestizos) y comunidades afrocolombianas que coinciden en sus territorios.
  - d. La lucha de las comunidades afrocolombianas para obtener el reconocimiento estatal de los derechos colectivos sobre el territorio y su uso, y defender la tierra y el territorio de otros actores que buscan apropiárselos y sacarlos de sus espacios. Hay un conflicto por la intervención de esos territorios por parte de actores armados ilegales e inversionistas para explotar los recursos allí disponibles; además de contiendas con comunidades indígenas o resguardos limítrofes.
  - e. Y el nuevo y más contemporáneo conflicto entre los propietarios, poseedores, ocupantes de baldíos y tenedores, por lo general campesinos y medianos productores, que son despojados de la tierra y desplazados, especialmente por grupos armados ilegales y las élites aliadas, usando la violencia, la coerción y las figuras jurídicas. También se incluyen en esta categoría las presiones y compras de tierras por el narcotráfico, que terminan sacando del campo a los campesinos y demás propietarios de derechos. El proceso de compras masivas de tierras llevado a cabo por inversionistas a través del mercado, que contiene elementos de



presión, amenazas y aprovechamiento de condiciones de mercado (información y precios) así como de la gran vulnerabilidad de los poseedores de derechos en zonas de alta intensidad de conflicto, es también parte constitutiva de este tipo de enfrentamientos. En este caso igualmente se presenta conflictividad entre los despojados y los nuevos pobladores que llegan a explotar o apropiarse de las tierras abandonadas o despojadas, impulsados por grupos interesados en mantener el control sobre esas poblaciones y los territorios donde se ubican.

En este último tipo de conflictos se relacionan los intereses por la tierra de unos actores con los intereses por el control del territorio y la población por parte de otros. Por ello se da la relación entre ambos conflictos y la tierra termina siendo un instrumento del control del territorio y, por ende, objeto de despojo.

El conflicto histórico por la tierra no ha sido exclusivo de Colombia o América Latina; se encuentra en todas partes. Basta recordar el significado que tuvieron los cercamientos (*enclosures*) en Inglaterra en el siglo XVIII como una revolución de los ricos contra los pobres, cuando se convirtieron tierras de labranza en pastos para ovejas. Karl Polanyi (1989) describió muy bien ese proceso, al igual que Tomás Moro (2000) entre muchos otros (recuadro 6.2). Sus afirmaciones puestas en el contexto colombiano llevan a pensar que aquí también se produjo una revolución de los terratenientes contra los campesinos mediante el cerramiento de una extensión apreciable de tierra dentro de la frontera agropecuaria con ganadería extensiva, sustrayendo casi 18 millones de hectáreas de aptitud para producción agrícola y forestal. Las grandes plantaciones también contribuyeron en ese proceso.

La revolución del alambre de púas en la ganadería no se hizo para avanzar en la modernización, y más bien ha significado: el despoblamiento de vastas zonas rurales donde los habitantes no tienen posibilidades de acceso a la tierra; una escasa generación de empleos e ingresos; la deforestación y sedimentación de los ríos y reservorios de agua; el secamiento de humedales, lagunas y ciénagas que son el albergue natural de los excesos de lluvias; la compactación del suelo; la erosión de las riberas de los ríos, y en general la acumulación de tierras como un bien de valorización a costa de la pobreza del campesinado. Esa revolución ha significado una migración constante hacia centros urbanos y ciudades, y hacia la periferia de la frontera agropecuaria; y además está manchada de violencia, atropellos, irrespeto de derechos humanos, despojos, desplazamientos forzados y apropiaciones ilegales de tierras. Esa revolución en Colombia contribuyó a perpetuar el orden social rural<sup>6</sup>.

En la época más contemporánea, los conflictos por la tierra se inscriben en tres momentos y procesos claramente definidos, que a su vez se juxtaponen y están contextualizados en el análisis del conflicto armado recogido en los capítulos 7 y 8: (a) el reformismo agrario y el movimiento campesino liderado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); (b) la derrota del movimiento campesino y de la propuesta de modernización del Partido Liberal, y el posiciona-



**En países como Colombia, la tierra no es solo un factor de producción o un activo de inversión;** también sigue siendo una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por esas razones, el vínculo entre el acceso a ella y el desarrollo es multidimensional y complejo. Eso también explica por qué se generan diversos conflictos y luchas por poseerla.

<sup>6</sup> Es importante tener en cuenta en esta consideración que existen ganaderías especializadas tanto de leche como de carne que no deben incluirse en el concepto de ganadería extensiva, pues hacen un buen uso de la tecnología y demás recursos productivos dentro de la lógica de criterios empresariales, aunque no necesariamente están exentas de causar problemas ambientales. De igual modo, los pastos que usan los minifundistas y pequeños productores no necesariamente pueden considerarse todos en la categoría de ganadería extensiva.

miento del narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas en la disputa por el territorio a partir de los años 1980; (c) el proceso de recuperación de tierras de los despojados durante el conflicto, apoyado en la propuesta de modernización del gobierno de Juan Manuel Santos.

En el primer proceso, la consigna de la lucha por la tierra comandada por los campesinos, “la tierra pal que la trabaja”, expresa el conflicto tradicional entre estos y los terratenientes por la apropiación del recurso. Tal disputa tiene antecedentes históricos remotos y su principal manifestación nacional fueron las luchas agrarias de los años 1920 y 1930, y luego el movimiento campesino liderado por la ANUC y las tomas de tierras que esa organización promovió en todo el país en los inicios de los años 1970 (LeGrand, 1988; Machado, 2009; Fajardo, 1984; Bejarano, 1983; Molano, 1987 y 1989; Reyes, 1976 y 1987; Gilhodes, 1972; Fals Borda, 1975; Zamosc, 1984; PNUD, 2003).

Al entrar la década de 1980, y de allí en adelante, la lucha histórica por la tierra se mantiene de bajo perfil con el repliegue del movimiento campesino ocasionado por el conflicto y las políticas públicas. La arremetida de los terratenientes y la intensidad del conflicto hacen que las organizaciones campesinas posicionen en sus reivindicaciones otros aspectos, como la defensa del derecho a la vida y el reclamo por presencia estatal en las sociedades rurales, sin dejar el reclamo por la tierra (Salgado y Prada, 2000). No es el campesinado el que desata el conflicto, él pasa a ser la víctima y declina por el momento su lucha nacional por la tierra.

A finales de los años 1970 desaparece el movimiento campesino de carácter nacional que lideraba la ANUC; los campesinos mantienen organizaciones con intentos de reconstrucción pero sin fuerza, y permanecen a la defensiva de los grupos violentos. En otros casos deben enfrentar la represión y persecución que realizan de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado bajo el concepto de que estas organizaciones son auxiliadoras de la guerrilla. El campesinado como víctima del conflicto entre paramilitares, guerrillas, narcotráfico y Estado, y de la avidez

#### RECUADRO 6.2

### Conflicto clásico por la tierra

Para que uno de estos devoradores insaciables –inexplicable y atroz peste del pueblo– pueda cercar una serie de tierras unificadas con varios miles de yugadas, ha tenido que forzar a sus colonos a que le vendan sus tierras. Para ello, unas veces se han acercado con engaño, otras les han cargado de injurias y otras los han acorralado con pleitos y vejaciones. Y así tienen que marcharse como pueden, hombres, mujeres, maridos, esposas, huérfanos, viudas, padres con hijos pequeños, familias más numerosas que ricas, pues la tierra necesita muchos brazos.

**Fuente:** Moro, Tomás. 2000. *Utopía*. Argentina: Clásicos de Bolsillo, Longseller, 42-43.

\*\*\*

Los señores y los nobles cambiaban completamente el orden social y quebrantaban los viejos derechos y costumbres,

utilizando en ocasiones la violencia y casi siempre las presiones y la intimidación. En sentido estricto, robaban su parte de los bienes comunales a los pobres y destruían las casas que estos, gracias a la fuerza indoblegable de la costumbre, habían considerado durante mucho tiempo como algo que les pertenecía a ellos y a sus herederos. El tejido de la sociedad se desgarraba; las aldeas abandonadas y las casas en ruinas constituían un buen testimonio de la violencia con la que la revolución arrasaba, poniendo en peligro las defensas del país, devastando sus pueblos, diezmando su población, convirtiendo en polvo una tierra agotada, hostigando a sus habitantes y transformándolos, de honestos labradores que habían sido, en una turba de mendigos y ladrones.

**Fuente:** Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Las ediciones de la Piqueta (99) 71-72.

de grupos emergentes por la acumulación de tierras, no tiene cómo plantear una lucha por la tierra. El conflicto deriva en una disputa por el control del territorio entre los grupos armados ilegales y el Estado. El territorio se lo disputan quienes lo necesitan para la guerra y el enriquecimiento ilícito, frente a la defensa legítima que hace de él, el Estado.

Desde los inicios de los años 1980 y hasta el presente, el conflicto armado interno no tiene como corazón la lucha por la tierra entre campesinos y terratenientes. Esa pugna histórica es subsumida por la que mantienen con las poblaciones los actores armados (señores de la guerra) por el control del territorio, impulsados en buena medida por el negocio del narcotráfico. A su lado subsisten los distintos enfrentamientos por la tierra entre diferentes actores que terminan relacionándose con el conflicto armado en los territorios, con sus historias, la institucionalidad territorial y los sistemas políticos. La lucha por la tierra se convierte en un proceso variopinto en el que participan muchos actores e intereses. Ni los paramilitares, ni las guerrillas, ni el Estado ni los terratenientes defienden los derechos de propiedad de los campesinos y de los grupos étnicos que devienen en las víctimas.

Así, la evolución del conflicto entre grupos armados (paramilitares, guerrilla y narcotráfico) y su enfrentamiento con el Estado (excepto en el caso del paramilitarismo), va derivando en la lucha por el territorio, el control de la población, la captura de las entidades públicas locales y regionales, el acceso al poder político, la captura de rentas de todo tipo (avidez de renta) y el involucramiento acelerado en el negocio del narcotráfico de todos los grupos al margen de la ley.

En resumen, no ha desaparecido el conflicto por la tierra y este se combina y articula con el conflicto por el territorio. Ello hace de gran complejidad el problema agrario y relleva la necesidad de avanzar en el conocimiento de las realidades regionales, en particular el papel de las élites y su articulación con el Estado y los señores de la guerra, para tener aproximaciones más precisas del fenómeno. Hacerlo evitaría la generalización y el encajonamiento de la relación tierra-conflicto en el molde del conflicto histórico por la tierra en Colombia<sup>7</sup>. La Defensoría del Pueblo (2010) hace una descripción de las diferentes modalidades del conflicto por la tierra en el departamento de Córdoba, que sustenta las precauciones que se han de tener sobre las generalizaciones (recuadro 6.3).

La idea de que todos los conflictos rurales tienen su origen en la tierra, requiere revisarse para contextualizarla y discutir tipologías de conflictos. De los planteamientos anteriores se deriva que la consecución de la paz en Colombia pasa por la solución de los conflictos por la tierra; pero ello es condición necesaria mas no suficiente. Resolverlos es un imperativo de la política pública y representa una ayuda significativa para intervenir y solucionar el problema agrario, y avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida rural y la disminución de la vulnerabilidad de sus pobladores.

### C. La estructura de la tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos. Su actual estructura es el resultado de procesos

<sup>7</sup> Uno de los temas que la academia tiene para aclarar es la relación entre el conflicto armado y los conflictos por la tierra, pues ella no es siempre tan clara. Un ejemplo notorio de búsqueda de esa relación es el reciente trabajo de Vásquez, Vargas y Restrepo (2011).

históricos que han conducido a consolidar una alta concentración de la propiedad rural, la cual no ha sido alterada por el conflicto; en cambio se ha reforzado con el proceso de expoliación y compra de terrenos por parte del narcotráfico. De manera que el país enfrenta un reto de gran magnitud para cambiar esa estructura y abrirle caminos al desarrollo.

La tenencia se refleja en el catastro rural que registran los predios, sus tamaños y sus dueños, con excepción de los fundos, que se mantienen informales, sin títulos de propiedad.

Existen cinco factores técnicos que es necesario contemplar para entender la complejidad de los procesos que ayudan a mantener la desigual y muy alta concentración de la tenencia de la tierra en Colombia; son ellos: (a) desactualización del catastro rural, (b) poco avance en la relación catastro-registro, (c) modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, (d) seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea, y (e) atrasos en información y deficiencias en su acceso. Estos aspectos se explican a continuación.

## 1. Estado de la actualización catastral

Las limitaciones de información sobre tenencia de la tierra no permiten reconstruir su evolución desde varias décadas atrás. La única información consistente disponible proviene del

> Continúa pág. 194

### RECUADRO 6.3

## Conflicto de tierras en Córdoba

Los vacíos legales en la tenencia de la tierra han facilitado la apropiación y desalojo de los campesinos e indígenas por actores armados al margen de la ley, grandes propietarios y sectores económicos que explotan los recursos naturales de la región. Además de las siete tipologías de despojo de la tierra definidas por Conret\*, la Defensoría del Pueblo encontró en este departamento:

- Desalojo de campesinos por parte de las antiguas Auto-defensas Unidas de Colombia, algunas veces mediante quema de sus viviendas (caso de la finca Costa de Oro en Tierralta).
- Desplazamientos causados por la llamada “Casa Castaño”, que se apoderó de los predios y puso allí “gente de ellos”, pero a quienes luego Mancuso les ordenó salir para introducir gente suya (caso de la finca Costa de Oro en Tierralta).
- Tierras entregadas por el gobierno a campesinos que fueron compradas por las antiguas AUC, bajo amenaza, compras forzadas o bajo presión (por ejemplo, la finca El Tronco, en Tierralta).
- Asesinatos de personas y masacres que obligaron a sus familias a vender y que también causaron desplazamientos

de comunidades enteras (caso del predio Montercarlo, en Abibe, y la región del Manso, en Paramillo).

- Las FARC desplazaron de la parte alta del Sinú a varias familias (predios Simón, Palestina y La Gloria).
- En varios sitios estratégicos para los diferentes actores armados ilegales, las comunidades asentadas y que no se han desplazado son objeto de amenaza constante (predio Pica Pica, en Montelíbano). Otras comunidades han salido por miedo a las constantes amenazas (Caso de El Palmar, en el alto San Jorge).
- Algunos campesinos beneficiados por el Incora han vendido a una o varias personas las tierras adjudicadas (caso del predio Santa Helena, corregimiento La Rica, Puerto Libertador), con concentración de UAF.
- Familias beneficiarias de tierras por parte del Incora que no pudieron establecerse por razones de seguridad, ya que eran señaladas de ser colaboradoras de actores armados (caso de algunas familias del predio El Quindío).
- Asesinato de líderes, hombres o mujeres, de las comunidades que han abogado por la recuperación y acceso a las tierras por parte de los campesinos (casos de Yolanda Izquierdo en 2007 y Ana Isabel Gómez en 2009\*\*).



Fotografía: Emilio Marín Carvajal.

- Embargos y desalojo mediante procesos ejecutivos por parte del Incoder (caso del predio El Quindío).
- Compra ilimitada de las tierras de la población desplazada por parte de una sola persona (se ha mencionado el caso de la señora Paternina, en Montelíbano, que está comprando predios a los desplazados).
- Indígenas amenazados o asesinados y desplazamiento de la comunidad (resguardo Quebrada Cañaveral).
- Proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales, que afectan los territorios indígenas, desmejoran su calidad de vida y ponen en riesgo su seguridad alimentaria (caso de la hidroeléctrica de Urrá, Cerromatoso, explotación de carbón).
- Entrega de parcelas en un mismo predio a desplazados y desmovilizados, lo cual genera riesgo a toda la comunidad (caso del predio Las Catas en Ayapel).
- Desplazamiento por enfrentamiento entre los diferentes grupos armados en los territorios en donde ejercen control (esta situación se está presentando en algunas veredas de Tierralta, Montelíbano, Uré y Puerto Libertador, en la zona de Paramillo).
- Cumplimiento de los plazos de los contratos de comodatos para la explotación de predios de la nación, sin que el Incoder los haya renovado y sin que tampoco se hayan entregado los predios a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (caso del predio Sitio Nuevo).
- Acciones del gobierno para controlar la presencia de grupos ilegales y la ejecución de la política de erradicación de los cultivos de uso ilícito –fumigación y erradicación manual–.
- Falta de reconocimiento de la condición indígena del pueblo zenú, para aquellos miembros de la comunidad que se encuentran residiendo fuera del resguardo de San Andrés de Sotavento, lo cual ha implicado que actualmente los diferentes cabildos indígenas zenú no posean tierra, no cuenten con medios para trabajar y padezcan una crisis alimentaria (Planeta Rica, La Apartada). En la actualidad, los grupos armados ilegales posdesmovilización de las auc, no permiten que los indígenas que trabajaban en las fincas puedan continuar haciéndolo, pues restringen su entrada. Asimismo, han impedido en varias ocasiones que los indígenas puedan pescar.

\* MADR. Programa de consultas en recuperación de tierras (Conret, 2008). Las siete tipologías definidas son: desplazamiento de propietarios, transferencia forzada de dominio, ventas falsas, desplazamiento de poseedores, desplazamiento de ocupantes, informalidad de la propiedad y el tipo “varios”.

\*\* La líder Yolanda Izquierdo era desplazada que trabajaba por las víctimas de la violencia en la margen izquierda del río Sinú, en la zona urbana de Montería. Ana Isabel Gómez Pérez fue asesinada el 14 de abril de 2009, en el sitio conocido como El Minuto, zona rural del municipio de Los Córdoba. Ella lideraba un grupo de 148 familias desplazadas que reclamaban tierras en la zona en donde hasta 2004 mandó Freddy Rendón Herrera, alias “el Alemán” (*El Meridiano de Córdoba*, 17 de abril de 2009).

**Fuente:** Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial 058. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Bogotá, diciembre 29 de 2010.

Viene de pág. 192 >

ejercicio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes (IGAC-CEDE) para elaborar el “Gran atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”, que comprende el periodo 2000-2009, y datos sobre Antioquia para el periodo 2004-2009<sup>8</sup>. Estos datos no pueden compararse con los censos agropecuarios de 1960 y 1971, porque la información no es compatible.

En el año 2009 en Colombia estaban registrados 13,6 millones de predios, de los cuales 3,7 se clasificaban como rurales. En 2010 estos últimos crecieron 1,8% anual, en tanto que los urbanos lo hicieron en 2,6% (IGAC, 2009)<sup>9</sup>.

El catastro rural tiene atrasos significativos en materia de actualización<sup>10</sup>. De los predios registrados en todo el país en el año 2009, el 52,8% estaban actualizados, el 44,3% desactualizados y el 2,9% no tenían formación catastral (IGAC, 2009).

La desactualización del catastro rural es un problema nacional, pues cubre a todos los departamentos sin excepción. Y ello significa menos recursos para los municipios que cobran el impuesto predial por ley, con tarifas que tienen como techo el 16 por mil, pero cuyos promedios efectivos no superan el 3 por mil. Esta desactualización tiene varias explicaciones, unas de carácter histórico, financiero e institucional, y otras de carácter político.

Explicaciones históricas porque el país no ha concebido el catastro desde su creación como un instrumento estratégico y de información para el desarrollo, y por tanto no le ha asignado los recursos públicos requeridos para mantenerlo actualizado. La ubicación institucional del IGAC no siempre ha contado con una reflexión profunda sobre la importancia de las estadísticas catastrales para el diseño de políticas públicas.

Razones presupuestales e institucionales de los municipios han impedido mantener el catastro municipal actualizado, pues ese proceso es costoso y requiere de aportes de las arcas municipales para cofinanciarlo con el IGAC.

Gran parte de los municipios del país, sobre todo los considerados como más rurales, viven de las transferencias del Estado y generan pocos recursos propios para emprender esta tarea. Además esas administraciones municipales son muy precarias en términos de su capacidad para cobrar los tributos, administrarlos en forma adecuada y realizar gestiones con entidades nacionales como el IGAC para mantener un catastro actualizado y más moderno.

Por su parte, las explicaciones institucionales se refieren, entre otros aspectos a: debilidad de las estructuras municipales, poder de los grandes propietarios a los que no les interesa la actualización de los avalúos; sobrerrepresentación en los concejos municipales de los poderes de los grandes propietarios; falta de liderazgo estatal para emprender un proceso decidido de modernización del catastro con recursos suficientes para mantener la actualización catastral; despreocupación histórica del Estado, y poca visión de las autoridades municipales sobre la importancia que tienen los impuestos para avanzar en el desarrollo.

Y políticamente es claro que los concejos municipales, por lo general, están controlados por grupos políticos que representan los intereses de los terratenientes, quienes no manejan una cultura tributaria de pago de impuestos sobre la tierra para beneficiarse del desarrollo. Es una cultura de privilegios que busca imponer obligaciones a los demás. No solo las tarifas son

<sup>8</sup> El departamento de Antioquia lleva un catastro aparte del que maneja el IGAC, lo que dificulta la consolidación de datos nacionales.

<sup>9</sup> El avalúo total nacional de los predios, según el IGAC, ascendió en 2009 a 452,5 billones de pesos corrientes, de los cuales el de los predios rurales se elevó a 71,7 billones, es decir al 15,8% del avalúo de todos los predios del país. Los avalúos rurales crecieron en el periodo 2000-2009 en 138% y los urbanos en 148,9%.

<sup>10</sup> El IGAC hace cada cinco años una actualización de los avalúos catastrales de todo los predios, la que se trata de poner al día el valor de los avalúos y cuando se dice que no están actualizados es que precisamente esa labor no se está cumpliendo y entonces los valores no se corresponden con la realidad.

bajas, sino que se cobran sobre avalúos bajos, y además existe evasión de impuestos; las amnistías de los morosos son frecuentes en los concejos municipales, ordenadas por los propietarios allí representados.

Pero existe una razón política más global para que Colombia no solo tenga un catastro rural tan desactualizado y no disponga de un censo agropecuario desde hace cuarenta años: el poder político de los terratenientes y propietarios, sobrerrepresentados en las diferentes instancias legislativas y normativas. Esos poderes buscan ocultar la realidad de la estructura de tenencia de la tierra, para evitar que la sociedad y el Estado decidan cambiarla. El Estado colombiano, por acción y por omisión, ha sido cómplice de esos poderes y no ha tomado decisiones políticas que posibiliten el cambio de la tenencia y la distribución de la tierra.

El atraso del catastro rural no es el único problema nacional, también lo es el poco avance en la relación catastro-registro y la modernización inconclusa de las oficinas de registro de instrumentos públicos<sup>11</sup>. A comienzos de 2010, el Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) definió los elementos para solucionar los ejes problemáticos relacionados principalmente con las deficiencias en el intercambio, unificación, mantenimiento y acceso a la información, tanto catastral como registral, por parte de todos los actores que participan en dicho proceso (DNP, Conpes, 2010). Aunque se está avanzando, es necesario acelerar la tarea por razones como las consignadas en el documento Conpes.

El problema de los avalúos no se restringe a la desactualización de los catastros, también existe una seria desigualdad en los avalúos por hectárea según el tamaño de las propiedades. Las estadísticas muestran un hecho incontrovertible: las propiedades más pequeñas tienen avalúos por hectárea más altos que las grandes y las medianas. Según el proyecto de protección de tierras y patrimonio (Acción Social, PPTP, 2010), en el año 2009 el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el de un microfundio, tres veces menor que una pequeña propiedad y 3,3 veces menor que el de una mediana propiedad (gráfico 6.1). Ello se traduce en una desigualdad en el pago del impuesto predial a favor de la gran propiedad suponiendo que las tarifas son uniformes y no se diferencian por tamaños de predios.

La desigualdad se constata también, y de manera muy clara, en el valor de las unidades agrícolas familiares (UAF). Así, en el año 2009, una UAF de microfundio estaba avaluada en 74,1 millones de pesos en promedio, una de gran propiedad en 14,4 millones; una de mediana propiedad en 26,7 millones y de la pequeña propiedad en 36,9 millones (Acción Social, PPTP, 2010: 29)<sup>12</sup>.

El plan nacional de desarrollo *Prosperidad para todos 2010-2014* (Ley 1450 del 16 de junio de 2011) de la administración de Juan Manuel Santos ha hecho un avance, aunque parcial, para afectar esa desigualdad, al establecer que las propiedades tanto urbanas como rurales de los



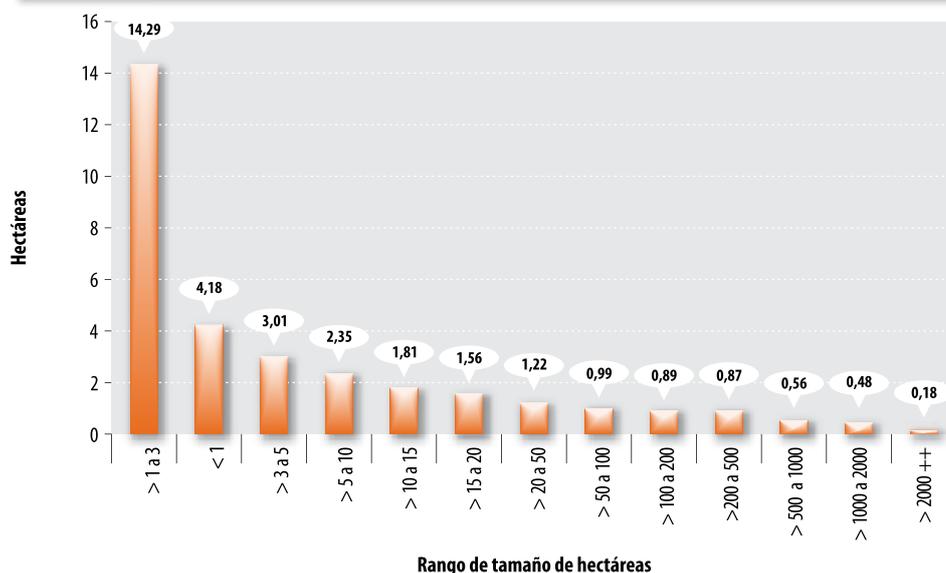
La consecución de la paz en Colombia pasa por la solución de los conflictos por la tierra; pero ello es condición necesaria mas no suficiente para alcanzar la paz. **Resolverlos es un imperativo de la política pública y representa una ayuda significativa para intervenir y solucionar el problema agrario, y avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida rural y la disminución de la vulnerabilidad de sus pobladores.**

<sup>11</sup> La legislación más contemporánea sobre las relaciones catastro-registro están consignadas en el Decreto-Ley 1250 de 1970 que establece la normas para el sistema de registro de predios; la leyes 14 de 1983 y 1151 de 2007, y el Decreto 1711 de 1984.

<sup>12</sup> La unidad agrícola familiar (UAF) es la unidad predial que genera por lo menos dos salarios mínimos mensuales de ingreso. Al valorarla se tiene en cuenta la calidad y el potencial productivo del suelo. Esta unidad de medida es la que usa el Estado para otorgar tierras a pequeños productores en los programas de subsidios para compra de tierras, o en el reparto de aquellas que son del Estado (baldíos), o de las que adquiere para repartir. El microfundio se define como predios con menos de 0,5 UAF; pequeña propiedad entre 0,5 y 2 UAF; mediana entre 2 y 10 UAF, y grande mayor de 10 UAF.

GRÁFICO 6.1

## Avalúos por hectárea según escala catastral del IGAC en millones de pesos. 2009



Fuente: elaboración con datos del IGAC y Acción Social, PPTP (2010). Compendio estadístico sobre dinámica de la tenencia de la tierra, según rangos definidos por UAE. (1999-2010) (no incluye Antioquia).

estratos 1, 2 y 3 tendrán un impuesto predial con un mínimo del 1 por mil y hasta 16 por mil, según lo determinen los concejos municipales. Las propiedades de los estratos siguientes se someten a un impuesto predial cuyo mínimo se aumenta al 3 por mil en 2012, al 4 en 2013 y al 5 en 2014.

Es claro que el impuesto predial es uno de los instrumentos que puede ayudar a disminuir la desigualdad en el cobro de impuestos. Pero tiene limitaciones por la sobrerrepresentación y el poder político que ejercen los grandes propietarios en los concejos municipales y el Congreso de la República. Las tarifas que se han fijado como mínimas siguen siendo muy bajas como para que tengan efecto sobre la desigualdad anotada.

## 2. Desigualdad en la propiedad privada de la tierra

El problema de la desactualización del catastro y de la desigualdad en la valoración de la propiedad para efectos de cobro del impuesto predial, se aúna al grado de concentración de la propiedad para configurar un cuadro crítico en la administración de la tierra en Colombia, marcado por la inequidad.

El índice de Gini se utiliza como un indicador para medir el grado de concentración de la propiedad rural y de los ingresos. Cuanto más cercano a 1 esté el índice, más concentrada está la propiedad (pocos propietarios con mucha tierra), y cuanto más cercano a cero, mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con mucha tierra). Con la ayuda de la Universidad de los Andes, el IGAC ha depurado la información catastral entre 2000 y 2009, y ello posibilita el cálculo de varios índices de Gini: el de propietarios, el de tierras y el de avalúos,

principalmente<sup>13</sup>. En esta presentación se utiliza el Gini de propietarios con repetición y el Gini de tierras, por ser los más representativos.

Para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. En la última década, el índice que ya era muy alto siguió creciendo en todas sus presentaciones, aunque más el de avalúos por razón de las actualizaciones recientes. Si estos resultados se comparan con los de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo. Y ello es consecuencia de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avidez de renta<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> El índice de Gini es una medida de dispersión de una distribución, y se usa para medir la desigualdad en la distribución, sea de la riqueza, el ingreso o la tierra. El IGAC calculó el Gini con dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios. El Gini de propietarios se calcula con el área del terreno en poder de cada uno de los propietarios. IGAC obtuvo dos Gini de propietarios, el primero con repeticiones que suma el total del área del predio, y sin repetición que suma la proporción del área del predio. También calculó el Gini de tierras controlando calidad del suelo, para dos Gini de tierras: calidad sin repetición y calidad con repetición. Estos Gini de tierras están controlados con la calidad de la tierra, usando el número de UAF por predio (véanse "Gran atlas", IGAC-CEDE 2010, y su anexo metodológico).

<sup>14</sup> Es importante señalar que los índices de Gini y la información del IGAC no permiten apreciar el verdadero nivel de concentración de la tierra. No solo existe una alta informalidad en los derechos de propiedad, también el fenómeno del testaferrato, no capturado en las estadísticas, oculta que muchas propiedades que figuran a nombre de personas diferentes, son en realidad de un mismo dueño que las ha repartido entre amigos, compadres, familiares, súbditos, etcétera., pero sobre las cuales mantiene la propiedad de hecho, ejerciendo control violento, la intimidación y otros métodos. El testaferrato es un instrumento de legalización de tierras adquiridas por medios violentos o ilegales.

Fotografía: Claudia Rubio.



Según el proyecto de protección de tierras y patrimonio, **en el año 2009 el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el de un microfundio**, tres veces menor que una pequeña propiedad y 3,3 veces menor que el de una mediana propiedad. Ello se traduce en una desigualdad en el pago del impuesto predial a favor de la gran propiedad suponiendo que las tarifas son uniformes y no se diferencian por tamaños de predios.

El mapa 6.1 muestra que la alta concentración de la tierra cubre toda la geografía; se trata de un problema nacional. Los índices de Gini superiores a 0,70 están en toda la frontera agropecuaria incorporada, y los inferiores lo están más en la periferia de la frontera donde los índices de ruralidad son más altos, o en zonas con menores densidades de población y más alejadas de los centros más poblados. De los 32 departamentos con información, 18 tienen los Gini más altos, superiores a 0,80. En los municipios menos rurales con un índice de ruralidad promedio de 32,79, los Gini promedio de tierras y de propietarios son respectivamente de 0,710 y 0,752; y en los municipios más rurales (índice de ruralidad promedio de 50,16) son de 0,681 y 0,70. Es decir está más concentrada la propiedad en los municipios con mayor grado de urbanización, más cercanos a las grandes ciudades y con mayor densidad demográfica.

Entre 2000 y 2009 la concentración de la propiedad aumentó en 23 de 32 departamentos, especialmente en los de la Amazonia, donde es probable que el incremento se deba en gran parte a la actualización del catastro, en Antioquia<sup>15</sup>, Chocó, Risaralda, Norte de Santander, Cesar, Cauca, San Andrés, Valle del Cauca y La Guajira (cuadro 6.1).

Toda la zona andina, el Caribe y la Orinoquia registran elevados índices de concentración de la tierra, incluidos departamentos como Nariño, Cundinamarca y Boyacá, tradicionalmente minifundistas con Gini por encima de 0,80. Esto indica que aun en el interior de la pequeña y la mediana propiedad se presentan desigualdades notorias en la tenencia de la tierra.

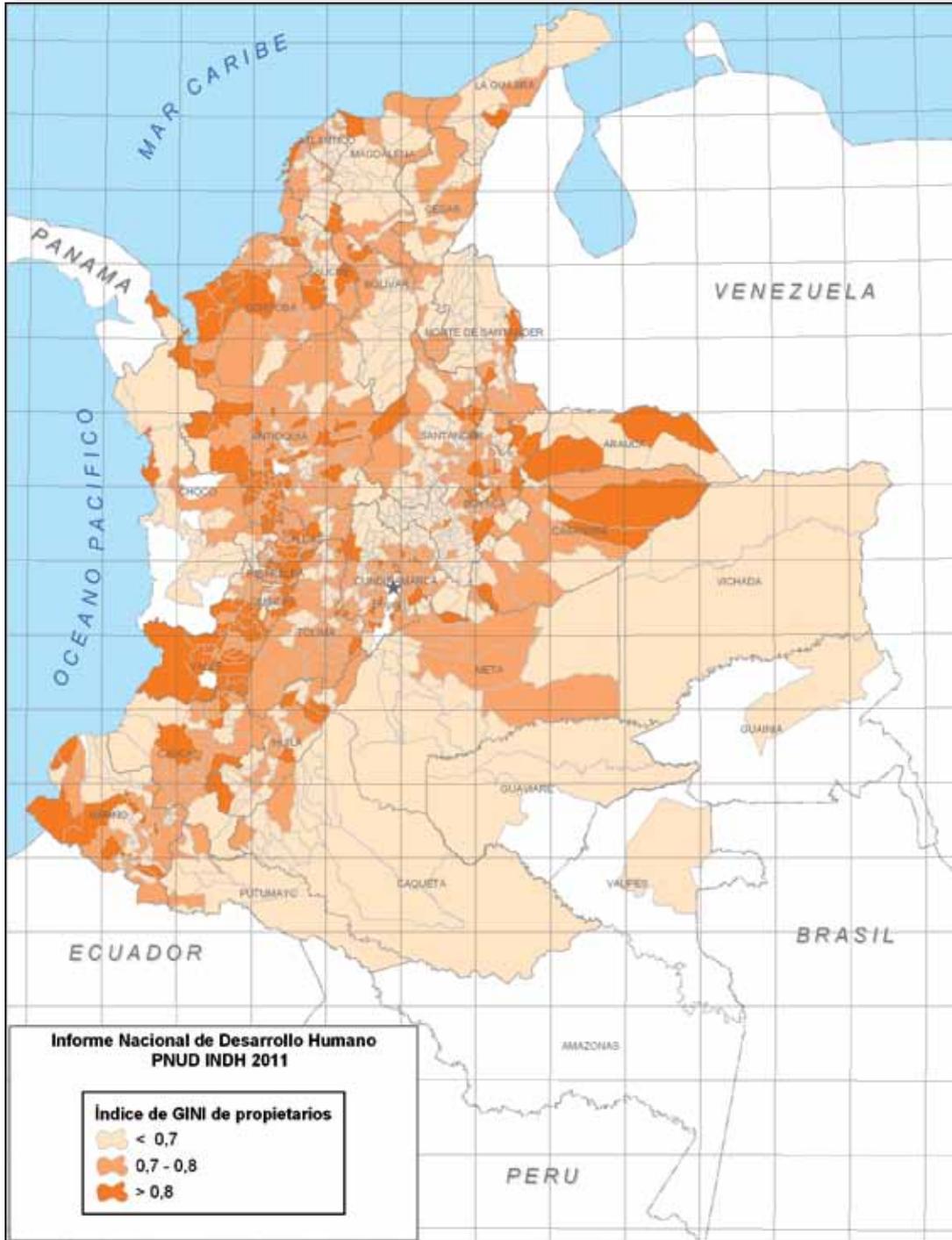
La propiedad está más concentrada en toda la zona del occidente desde Antioquia hasta el Valle, los departamentos de la Costa Caribe situados al margen izquierdo del río Magdalena que hacen una franja continua con Antioquia y tienen una gran influencia de ese departamento en materia de compras de tierras por antioqueños desde inicios del siglo XX, especialmente Córdoba. La concentración también es alta en Arauca, Casanare y Meta (la Orinoquia). La zona central andina también está concentrada, lo mismo que Santander. La mayor concentración está en Valle del Cauca después de Antioquia, y la menor en Caquetá (sacando a Vichada y Vaupés, Guaviare y Guainía, donde la información es precaria por la baja formación catastral)<sup>16</sup>.

El diagrama 6.2 indica por ejemplo, que en el 15,6% de los municipios (174) el Gini de propietarios supera el 0,80 y se corresponden con solo el 9,7% del territorio, donde vive el 21,7% de la población. Estas localidades se constituyen en el universo más apto para políticas de redistribución de la propiedad. De este diagrama se deduce, al contemplar el complemento de los municipios que tienen un Gini superior a 0,60, que solo en el 16,1% de ellos el indicador está por debajo del 0,60; es decir, existe la menor concentración de la propiedad.

<sup>15</sup> En Antioquia, el Gini aumentó en forma dramática, de 0,86 en 2004 a 0,91 en 2009. Es una de las regiones con mayor intensidad del desplazamiento forzado, de homicidios y hechos de violencia y violación de los derechos humanos, y de coerción armada contra los campesinos, incluyendo el despojo de tierras y el asesinato de líderes que reclaman sus tierras, como en el caso de la zona de Urabá.

<sup>16</sup> Un ejercicio más detallado permite ver que la desigualdad en la propiedad no es generalizada en un departamento, y una política de reconfiguración de la tenencia de la tierra requiere hacer diferenciaciones en el uso de instrumentos.

**MAPA 6.1**  
**Gini de propietarios. 2009**



**Fuente:** elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa)

CUADRO 6.1

## Cambios en el Gini de propietarios en los departamentos. 2000-2009

Departamento	Periodo de comparación	Gini primer año del periodo	Gini último año del periodo	Variación del Gini (%)
Arauca	2000-2009	0,86	0,87	1,1
Atlántico		0,74	0,73	-1,9
Bolívar		0,76	0,76	1,0
Boyacá		0,87	0,83	-4,2
Caldas		0,87	0,88	1,4
Caquetá		0,59	0,64	7,1
Casanare		0,84	0,84	-0,8
Cauca		0,82	0,84	2,6
Cesar		0,75	0,77	2,7
Chocó		0,82	0,85	4,4
Córdoba		0,82	0,83	1,2
Cundinamarca		0,81	0,82	1,3
Guaviare		0,50	0,56	11,2
Huila		0,78	0,78	0,5
La Guajira		0,77	0,78	1,4
Magdalena		0,77	0,78	0,4
Meta		0,87	0,86	-1,1
Nariño		0,81	0,82	0,8
Norte de Santander		0,71	0,73	3,0
Putumayo		0,68	0,72	5,7
Quindío		0,88	0,88	-0,1
Risaralda		0,80	0,83	3,0
San Andrés		0,72	0,73	1,9
Santander		0,79	0,80	1,2
Sucre	0,81	0,81	-0,1	
Tolima	0,80	0,80	0,8	
Valle del Cauca	0,89	0,91	1,8	
Vichada	0,50	0,57	12,3	
Guainía	2001-2009	0,25	0,54	54,0
Amazonas	2007-2009	0,69	0,79	12,4
Antioquia	2004-2009	0,86	0,91	5,7
Vaupés	2009		0,41	

**Fuente:** elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa)

Si se comparan los índices de Gini departamentales con el porcentaje del área utilizada en pastos, se observa una estrecha relación entre esas variables, con pocas excepciones. A altos índices de concentración le corresponden altos usos de la tierra en pastos. Y se observa lo contrario en el caso del uso de la tierra en agricultura: el mayor uso en cultivos se asocia con menores índices de concentración. Es más democrático el uso y la tenencia de la tierra en la agricultura que en la ganadería, lo cual no invalida la actividad pecuaria, pero sí llama la atención sobre la necesidad de contar con una ganadería menos extensiva que haga un uso más intensivo de la tierra, genere mayor empleo e ingresos, y abandone el criterio de tener grandes extensiones de tierra para valorizarlas y adquirir y ejercer poder político.

DIAGRAMA  
6.2

## Rangos de Gini de propietarios. 2000-2009



**Fuente:** elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa).

También existe concentración en el uso de la tierra; sobre ello no hay información por carencia de un censo agropecuario. Una empresa o un empresario pueden, por ejemplo, explotar 50.000 hectáreas siendo propietarios de solo 10.000 y tener las demás en arriendo, arriendo financiero o modalidades similares. De esa manera se controlan grandes extensiones de tierras, y si los contratos de arriendo son de largo plazo, en realidad se configura un monopolio sobre el recurso en una zona o región<sup>17</sup>. Es importante tener en cuenta ese fenómeno, pues la tendencia a utilizar grandes extensiones de tierras en proyectos empresariales que no impliquen congelar capital en tierra, es estimulada por las políticas públicas como una manera de dinamizar y modernizar el uso del suelo.

### 3. El desarrollo humano y la propiedad rural

Las metodologías utilizadas por los países para el cálculo del índice de Gini en el sector rural difieren en algunos aspectos, y no son totalmente comparables. Todas están basadas en censos agropecuarios, y permiten establecer algunas tendencias o diferencias en la concentración de la propiedad en los distintos países. Con la información que recoge la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), y la usada en el "Gran atlas" (IGAC-CEDE,

<sup>17</sup> Una muestra de este tipo de situaciones puede verse en Acción Social, PPTP (numeral 2.5, 2010) y en la revista Dinero (367, 18 de febrero de 2011), con información sobre inversiones en altillanura de grandes grupos empresariales.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

2010), se ha construido el cuadro 6.2, que muestra las diferencias en las concentraciones de la tierra con índices Gini calculados hacia los años 2000, y una comparación con los indicadores de desarrollo humano (IDH) internacionales ajustados por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en su Informe Mundial de 2010.

El cuadro 6.2 ilustra un hecho histórico incontrovertible: los países con mayores grados de desarrollo registran menores índices Gini de tierras. Y los del Pacífico asiático tienen los menores índices Gini y, si bien no ocupan hoy los primeros puestos en desarrollo (excepto Japón), tienen altas tasas de crecimiento económico.

La comparación de estos Gini de tierras con los IDH, que calcula Naciones Unidas ajustados con factores de desigualdad (PNUD, 2010), muestra que en los países de América Latina los altos Gini de tierras se asocian con menores IDH. En los países asiáticos no se cumple siempre esa relación, pues tienen índices de concentración de la tierra bajos y los IDH no son necesariamente altos; como tampoco en países europeos como Alemania, Reino Unido, Italia y España con Gini altos en el promedio europeo, e IDH por debajo del promedio del continente.

Los datos para América Latina señalan que el conflicto armado interno propio de Colombia no se explica necesariamente por la concentración en la tenencia de la tierra. Similares razones tendrían Brasil, Perú, Paraguay e incluso Argentina (por sus índices de Gini) para registrar un conflicto armado sustentado en el control de la tierra por unos pocos propietarios. De manera que existen otras razones históricas, culturales, de contexto, de presencia del narcotráfico, y características de la democracia, la política y la institucionalidad, que explicarían este conflicto en Colombia.

CUADRO 6.2

**Comparación de índices de concentración de la tierra (Gini) e índices de desarrollo humano por países**

País	Año relativo al Gini	Gini	IDH ajustado 2010
Colombia	2009	0,85	0,492
Argentina	1998	0,83	0,562
Brasil	2007	0,87	0,509
Perú	1994	0,86	0,501
Venezuela	1997	0,88	0,501
Paraguay	1991	0,93	0,482
Honduras	1993	0,66	0,419
Nicaragua	2001	0,72	0,426
Uruguay	2000	0,79	0,642
Noruega	1999	0,18	0,876
Finlandia	2000	0,27	0,806
Suecia	1990	0,34	0,824
Irlanda	2000	0,44	0,813
Suiza	1990	0,5	0,813
Dinamarca	2000	0,51	0,81
Francia	2000	0,58	0,792
Países Bajos	2000	0,57	0,818
Italia	2000	0,73	0,752
España	2000	0,77	0,779
Reino Unido	2001	0,66	0,766
Alemania	2000	0,63	0,814
Tailandia	1993	0,47	0,516
Vietnam	1994	0,53	0,478
Filipinas	1994	0,53	0,518
Bélgica	2000	0,56	0,794
India	1999	0,57	0,365
Nepal	1999	0,39	0,292
Indonesia	1999	0,45	0,494
Namibia	1997	0,36	0,338
Etiopía	2001	0,47	0,216
Bangladesh	1996	0,62	0,331

**Fuente:** elaboración INDH 2011, según IGAC-CEDE (en prensa. Con base en *Statistic Yearbook 2004*, (FAO, 2007-2008). El IDH ajustado fue tomado de *Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD (2010).

De nuevo, no es la lucha por la tierra organizada por los campesinos el único factor que explica los conflictos existentes en el sector rural. La carencia de una decisión política para solucionar el problema agrario y atender la deuda social y política que tienen con el campo la sociedad y el Estado, más allá de la concentración de la propiedad, es lo que ayuda a explicar este conflictivo panorama. Cuando se combinan la alta desigualdad histórica en el acceso y posesión de recursos, con un Estado y una institucionalidad débil, que al tiempo mantiene privilegios para unos pocos grupos en la sociedad, con una ocupación desordenada del territorio, y con un sistema político fundamentado en la posesión de tierras que no tributan lo debido, y la presencia del negocio del narcotráfico, se tienen los elementos para configurar una crisis rural que pone en el centro de la discusión la tenencia de la tierra.

## ✓ D. Estructura de tamaños de la propiedad

**Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo.** Y ello es consecuencia de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avidez de renta.

No hay un criterio definido institucionalmente para precisar el concepto de pequeña, mediana y gran propiedad. Hay varias definiciones; por ejemplo el Estado ha asimilado hasta ahora la pequeña propiedad con la unidad agrícola familiar (UAF); en cambio las entidades crediticias utilizan el tamaño de los activos para definir el rango de los usuarios del crédito, y el IGAC, en el “Gran atlas”, ha empleado una clasificación por rangos de tamaño que no sigue un criterio fundamentado en estudios sobre los tamaños de las propiedades rurales y su valor o calidad<sup>18</sup>.

Frente a esta diversidad de mediciones, este Informe ha optado por comparar dos clasificaciones para mostrar la diferencia que implica adoptar uno u otro criterio: (a) con base en los rangos de tamaños de las estadísticas del IGAC, con un criterio más amplio que el utilizado en el atlas mencionado. Se define como pequeña la propiedad que tiene hasta 50 hectáreas; mediana entre 50 y 500, y grande más de 500; (b) usar la medida de la UAF para establecer los tamaños, siguiendo los criterios utilizados por el proyecto de protección de tierras de Acción Social (Acción Social, PPTP, 2010)<sup>19</sup>.

Con el primer criterio, el resultado obtenido para el año 2009 (cuadro 6.3) permite establecer que en general la estructura de la propiedad estaría distribuida de manera proporcional en términos de área entre los tres tipos de tamaños, pero con una desigualdad grande si se considera el número de propietarios o poseedores de la tierra (los pequeños son el 88% de todos los propietarios, la mediana y gran propiedad agrupa solo el 5,2% del total de predios). Con ese criterio la mediana propiedad resulta con un peso importante en la estructura de la tenencia de la tierra, pero no ejerce liderazgo dado que los grandes propietarios son los que tienen el poder político y usan la tierra para ello; los medianos son más empresarios, poco interesados en la política y más en los negocios.

Entre 2000 y 2009 (sin incluir Antioquia) no se observa un cambio significativo en los estratos de tamaño establecidos. Según el criterio hasta aquí utilizado, la estructura de la propiedad se ha consolidado con base en la grande y la mediana propiedad como los segmentos que aglutinan la mayor área de la frontera agropecuaria, mas no el mayor número de predios y propietarios, los cuales están concentrados en la pequeña propiedad (cuadro 6.3).

De acuerdo con esta medición y como se deduce del cuadro 6.3, que no incluye a Antioquia, el 1,6% de los grandes propietarios en el año 2009 tenían el 28,5% de la tierra, en tanto que el universo de los pequeños, que representaba el 87,2% de los propietarios, solo accedía a la tercera parte de ella. Por su lado, la mediana propiedad tenía el 39,6% de la superficie. En esa estructura la gran propiedad tiene un tamaño promedio 255 veces mayor que la pequeña y 11,5 veces mayor que la mediana.

Una aproximación a la diversidad de tamaños y su homogeneidad en la pequeña, mediana y gran propiedad, indica que la primera está configurada por una gran diversidad de tamaños

<sup>18</sup> El IGAC clasifica por tamaños así: microfundio, predios menores de 3 hectáreas; minifundio, entre 3 y 10; pequeños predios, entre 10 y 20; mediana propiedad, entre 20 y 200, y grande, mayor de 200. (Anexo metodológico del “Gran atlas”, IGAC-CEDE, 2010).

<sup>19</sup> Ese proyecto define el microfundio como los predios hasta media UAF, la pequeña propiedad entre media y dos UAF, mediana entre dos y diez UAF, y grande la mayor de diez UAF.

CUADRO 6.3

## Tamaños de la propiedad. 2000-2009

Rótulos de fila	Área (ha)		Número predios		Número propietarios	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Pequeña	11 435 810	12 687 945	2 090 240	2 360 488	2 713 572	3 147 189
Mediana	13 753 434	14 770 086	113 757	123 997	351 752	402 902
Grande	9 495 652	10 957 770	6 801	8 230	42 630	56 542
<b>Total general</b>	<b>34 684 896</b>	<b>38 415 801</b>	<b>2 210 798</b>	<b>2 492 715</b>	<b>3 107 954</b>	<b>3 606 633</b>

Fuente: elaboración INDH 2011, con base en IGAC-CEDE (en prensa). No incluye Antioquia.

con desigualdades notorias entre los más ubicados hacia el microfundio y los que se acercan a las 50 hectáreas; por ello el Gini de tierras en la pequeña propiedad es de 0,61. La mediana es más uniforme en su distribución en relación con la pequeña, y muestra signos de menor desigualdad en su interior: su Gini es de 0,21. Y en las grandes propiedades los tamaños son muy similares, y registran un Gini de 0,30.

Hacer una estructura más equitativa con menores índices de concentración implica reformar todos los tamaños de propiedad. En un caso, al fragmentar grandes extensiones y afectar las medianas mal utilizadas y más cercanas a 500 hectáreas; en otro, al reestructurar la pequeña propiedad para aumentar su tamaño promedio.

La información disponible evidencia que la gran propiedad ha aumentado más que los otros segmentos en las tres variables consideradas y que hay notorios crecimientos en área. En la pequeña propiedad crece mucho el número de predios y poco en área, en un proceso de minifundización (cuadro 6.4). La mediana propiedad fue la que menos creció en predios y número de propietarios, pero su incremento en área fue muy significativo; la más cerca de 500 hectáreas es la que más se ha expandido.

La segunda aproximación de la medición utiliza los tamaños municipales de la UAF disponibles en el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), y arroja una visión diferente de la estructura de tenencia de la tierra como se indica en el cuadro 6.5. Este criterio muestra que la propiedad está más concentrada en pocos tenedores de derechos (predios mayores de 10 UAF); la mediana resulta con un peso mucho menor, y la pequeña tiene un porcentaje menor de la tierra (18,8%). El microfundio indica que casi el 80% de los propietarios-poseedores están prácticamente en la pobreza absoluta, pues obtienen un ingreso que no supera medio salario mínimo legal.

CUADRO 6.4

## Crecimiento porcentual de los tamaños de propiedad. 2000-2009

Tamaño de propiedad	Número de predios (%)	Área (%)	Número propietarios (%)
Pequeña	12,93	5,47	15,98
Mediana	9,00	120,90	14,54
Grande	21,01	139,6	32,63
<b>TOTAL</b>	<b>12,75</b>	<b>10,75</b>	<b>16,04</b>

Fuentes: elaboración INDH 2011, con base en IGAC-CEDE (en prensa).

CUADRO 6.5

## Estructura de la propiedad, según rangos UAF, 2009

Rango UAF	Área (%)	Predios (%)	Propietarios poseedores (%)
Microfundio	10,59	80,49	78,31
Pequeña propiedad	19,1	13,66	14,72
Mediana propiedad	18,2	4,99	5,83
Gran propiedad	52,2	0,86	1,15
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuentes: elaboración INDH 2011, con base en Acción Social, PPTP (2010).

La desigualdad en la tenencia, con el criterio de la UAF es mucho más notoria y desafiante. Esta opción de medición indica que la estructura de la tenencia es bimodal y requiere de una modificación que permita el avance de la mediana para constituir una base más firme de la formación de una clase media rural, y la superación del microfundio para sacar de la pobreza a un alto porcentaje de los agricultores y disminuir su vulnerabilidad.

Una estructura de la tenencia más democrática en la que la mediana propiedad tenga un liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente, sería un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz. La mediana propiedad puede ser la bisagra que permita relacionar de manera menos asimétrica la pequeña propiedad con la grande, a través de negocios y alianzas. También es la base, junto con la pequeña, para lograr un balance en el poder político en el sector rural, rompiendo el monopolio político de la gran propiedad.

Las dificultades que crea para el desarrollo humano una estructura tan desequilibrada como la descrita, denominada como bimodal por centrar la discusión en los extremos del latifundio y el minifundio, pueden verse en los siguientes aspectos:

- Estructura de tenencia de la tierra conflictiva.
- Bajo potencial de crecimiento y poca articulación con la agroindustria.
- Bajo nivel de ahorro e inversión.
- Precariedad de la democracia.
- Dificultades para desarrollar sistemas de cooperación y fortalecimiento del capital social.
- Debilidad, inseguridad, incertidumbre e informalidad sobre los derechos de propiedad.
- Asimetría intensa en las relaciones entre la pequeña y la gran propiedad.
- Mercado de tierras segmentado (no se hacen negocios de tierras entre pequeños y grandes).
- Uso ineficiente del suelo y conflictos de uso.
- Escaso desarrollo institucional.
- La tierra es más un bien especulativo que productivo.
- Baja tributación rural y alto poder de los terratenientes en el Estado e instancias institucionales locales.
- Pocas oportunidades de creación de empleo y mayor valor agregado.
- Altos niveles de pobreza y miseria rural<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Una reflexión más completa sobre estos aspectos (véase en Machado 2003).

Son varias las razones que explican esa histórica concentración en la propiedad y la desigualdad en el acceso a la tierra en Colombia. Entre ellas conviene destacar:

- Un poder rural con alta incidencia de una élite agraria propietaria de tierras que se mueve en los círculos del poder nacional, y tiene una sobrerrepresentación política.
- Una mentalidad conservadora de las élites rurales y de consentimiento de las élites urbanas sobre el tipo de estructura agraria y de tenencia de la tierra conformada y que opera en el país.
- Un Estado sin una apuesta política sobre lo rural como sector estratégico para el desarrollo y la democracia, con un gran descuido institucional sobre la población rural.
- Una baja tributación sobre la propiedad rural que estimula la acumulación de tierras con objetivos especulativos y la obtención de rentas por valorización (rentas institucionales), sin mayores esfuerzos productivos.
- Unas políticas agrarias que han estimulado mediante diversos mecanismos, por acción u omisión, la expansión permanente de una ganadería extensiva de baja productividad y poca creación de empleos.
- Un sistema proteccionista sobre la agricultura que mantiene altas rentas del suelo.
- La presencia de actores armados al margen de la ley que utilizan la violencia y la ilegalidad para despojar de las tierras a miles de campesinos, obligados a salir del campo.
- La existencia de una disputa por la tierra entre inversionistas, empresas multinacionales y actores armados ilegales, cada uno con diferentes fines, que estimula los precios especulativos sobre la propiedad y el cierre de las posibilidades de acceso de los pequeños y medianos propietarios a ese factor productivo.
- Las políticas de crédito, incentivos y apoyos han privilegiado a los grandes propietarios, quienes con esos estímulos se han visto impulsados a adquirir más tierras.
- El sistema de crédito para pequeños y medianos propietarios conlleva, en el caso de incumplimientos, al remate de las propiedades que quedan en manos de los bancos o entidades públicas, y de allí pasan a compradores con mayor capacidad de inversión en tierras.
- El país y los poderes constituidos nunca han optado por una decisión política de modificar sustancialmente la estructura de tenencia de la tierra. Cuando se han intentado reformas agrarias redistributivas, la oposición abierta o velada ha estado presente por parte de gremios y élites agrarias.
- Las fuerzas del mercado, los contextos nacionales e internacionales y los mercados políticos, expropian permanentemente a los pequeños propietarios, obligados a migrar hacia las ciudades en búsqueda de otras oportunidades.

Con frecuencia ha existido la creencia de que la alta concentración de la propiedad está asociada con bajos indicadores de bienestar social. Ello no está lejos de la realidad si se miran niveles de pobreza, NBI (necesidades básicas insatisfechas), tasas de homicidio, desplazamiento forzado, índice de desempeño fiscal y porcentaje de escolaridad, entre otros, en los departamentos y municipios donde la tierra está más concentrada. Cuando la información se maneja en un nivel muy agregado y en periodos cortos de tiempo, estas relaciones inversas no aparecen con claridad. La explicación de ello puede



Una estructura de la tenencia más democrática en la que la mediana propiedad tenga un **liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente**, sería un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz.

estar en que para relacionar este tipo de variables se requiere de información detallada, no solo en el nivel municipal sino también veredal y de los corregimientos, la cual no existe. Además, sería necesario contar con series estadísticas de largos periodos para establecer las relaciones entre sus variaciones.

Por otra parte, dado que la concentración de la propiedad siempre ha existido y no se ha modificado en el tiempo, a su lado van avanzando mejoras en indicadores como NBI y calidad de vida sin que los Gini de tierras se modifiquen. Es la inversión pública la que define el avance de los indicadores de bienestar, mas no la estructura de la propiedad rural en sí.

## E. Propiedad y tenencia femenina de tierras

Las mujeres enfrentan dificultades particulares para el acceso a la tierra, originadas en los varios tipos de discriminaciones de las que son objeto y que se explican en el capítulo 4. A esta situación se llega tanto por los modelos de otorgamiento y las leyes creadas por el Estado, como por la cultura orientada a beneficiar en forma prioritaria a los hombres jefes de hogar, por considerárseles más aptos para el trabajo de la tierra. Ello refuerza las relaciones patriarcales existentes en un círculo vicioso de exclusión y discriminación (Osorio y Villegas, 2010: 15), que tiene una profunda incidencia sobre la relación de las mujeres con la propiedad y tenencia de la tierra.

La carencia de información sobre tenencia de la tierra desagregada por sexo es un evidente incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 30 de la Ley 731 del 2002 (Ley de Mujer Rural), la cual establece que:

El Gobierno Nacional, a través de los organismos competentes, promoverá la ampliación tanto de registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural como de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural discriminados por hombre y mujer (Meertens, 2006 y 2009).

La poca información disponible permite establecer el carácter marginal de la propiedad femenina de la tierra, que solo registró un 18% en 1995. La discontinuidad de la información ha sido notoria, pues a partir del año 2000:

La información que posee el Incodec se ha venido manejando a partir de núcleos familiares que, en la mayoría de los casos, están conformados por ambos cónyuges (hombre y mujer) o mujer cabeza de familia, sin distinguir el número exacto de mujeres beneficiadas<sup>21</sup>.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada adelantada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública para los Desplazados constata la tendencia histórica al poco acceso a la tierra por parte de las mujeres. De acuerdo con esa encuesta –diligenciada por población rural desplazada por la violencia–, las formas de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada muestran la enorme disparidad existente entre mujeres y hombres respecto de los derechos y relaciones jurídicas frente a las tierras (cuadro 6.6).

<sup>21</sup> Documento MADR respuesta a proposición 220 de 2008, “Mujer rural”. Secretaría General del Congreso, por solicitud de la senadora Griselda Janeth Restrepo.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

Si bien los datos de la encuesta relacionan únicamente a núcleos familiares que fueron obligados a desplazarse, la figura sustenta los hallazgos históricos en cuanto a baja titularidad de las mujeres en derechos sobre los predios rurales. En todas las relaciones expresadas en el cuadro 6.6, la titularidad masculina es más del doble de la femenina y la titularidad conjunta es baja. Las diferencias en la titularidad entre hombres y mujeres presentan una gran diferencia en el caso de los ocupantes de baldíos.

Si bien en los últimos años se ha producido un aumento en la titulación de predios a mujeres y de titulación conjunta entre hombres y mujeres, estos programas han tenido un impacto reducido en la transformación de la cultura de tenencia masculina de la tierra.

Aun cuando existen posturas encontradas respecto al beneficio de los programas de titulación conjunta para las mujeres y la equidad de género<sup>22</sup>, algunas autoras han defendido el hecho de que esta modalidad las fortalece como sujetos de derechos y las protege de situaciones

CUADRO 6.6

### Relaciones jurídicas de los desplazados frente a las tierras

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Total grupos familiares desplazados		
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y mujer (%)
Propietario o propietaria	64,2	26,5	9,3
Poseedor o poseedora	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Herederero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, CID-UN (octubre de 2010).

<sup>22</sup> La Corte Constitucional ha encontrado, por ejemplo, que: "La titulación a nombre de la pareja desconoce la importancia de fortalecer la autonomía de las mujeres en sus comunidades y en las instituciones, pues estas suelen pedir autorización a los maridos o compañeros para decisiones productivas y no al contrario" (Corte Constitucional. Auto 092 de 2008).

de vulnerabilidad como la separación, el divorcio y la viudez. Ello reafirma la noción de doble jefatura del hogar, donde ambos, hombres y mujeres en conjunto, tienen la representación de la familia y pueden administrar su propiedad (Deere y León, 2005; Bohórquez y Ardito, 2009).

La inequidad en el acceso a la tierra genera un contexto de vulnerabilidad para los pobladores rurales, con impactos diferenciados de género. Las desventajas de las mujeres en el acceso y uso de la tierra se relaciona con la informalidad de la tenencia, pero también con prácticas en las que ellas no sienten como propias las parcelas, sino “pertenecientes a los hombres de su familia, quienes la trabajaban y donde ellas solo ‘ayudaban’” (Meertens, 2006 y 2009). Pero, además, sigue predominando la tradición de ceder la posesión de la tierra por la línea masculina, lo cual lleva a poseer formalmente la tierra, sin que las mujeres ejerzan el control y las decisiones sobre lo que allí se hace y sobre cómo se distribuyen los productos.

La vulnerabilidad de las mujeres frente al despojo de tierras se activa ante los actores armados y se entrelaza con la vida cotidiana y los regímenes de género imperantes, como se verificó en Córdoba y Sucre (CNRR-MH, 2010: 363). Una mujer puede perder la tierra por el abandono por parte de su esposo y la presión de la guerrilla, y por la conjugación del abandono por parte del esposo y la venta de las tierras de ella, hecha por él a los paramilitares.

El Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR-MH) encontró en la zona de Sucre y Montes de María dos momentos y dos manifestaciones críticas que padecen las mujeres por el despojo: el riesgo de violencia de género (violencia sexual), y el desconocimiento social del derecho de las mujeres a la propiedad o la posesión de la tierra. El primero se ubica al comienzo de la cadena de despojo y el segundo en toda la cadena.

Algo similar ocurre con el acceso al crédito, que está muy ligado al de la tierra. Por mandato de la Ley 731 de 2002, Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) creó la línea de crédito “mujer rural” desde la línea pequeño productor. En los últimos seis años, el Banco Agrario registra una reducción del crédito para mujeres, tanto en su número como en valores. La hipótesis más generosa es que la mayoría de esos recursos se han destinado a producir para ellas y sus familias (producción de subsistencia), sin que haya un aumento del capital. De acuerdo con los resultados presentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) de los créditos otorgados a pequeños productores, el 76% de las operaciones (137.826) se otorgaron a pequeños productores, con lo que se ganó en la democratización del crédito agropecuario, pero una mínima fracción de ellos, el 0,5%, se destinó a las mujeres.

Algunas organizaciones de mujeres consideran que ellas dudan en buscar el crédito por temor al endeudamiento, el riesgo de perder el poco capital con que cuentan, y los montos bajos de los préstamos para quienes necesitan capital de inversión. Además no se conocen los datos sobre el comportamiento de la cartera morosa, hecho que podría evidenciar la problemática específica actual frente al tema. El crédito a la población femenina se ha centrado en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Nariño, Santander y Tolima, con escasa o nula participación en los demás departamentos del país.

Uno de los incentivos más efectivos para mantener la discriminación de género en la propiedad y tenencia de la tierra y los bienes rurales es la falta de aplicación de las normas. La distancia entre el derecho legislado y el aplicado es inmensa. Los patrones culturales y sociales han operado por intermedio de instituciones como la familia, el mercado y las políticas públicas (hasta cierta época) como mecanismos de incumplimiento de estos estándares normativos (Uprimny et ál., 2010).

Esta disociación entre igualdad formal e igualdad material en las zonas rurales se ha visto acrecentada por otro fenómeno muy extendido en las relaciones rurales en Colombia: la informalidad en el traslado y apropiación de bienes inmuebles, como se describe en el capítulo 9.

Los factores que originan la informalidad de los derechos de propiedad, cruzados con los prejuicios de género, aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y constituyen barreras adicionales para el acceso a la formalización de sus derechos sobre los bienes y tierras (Guzmán y Uprimny, 2010). En la medida en que las mujeres no cuentan con registros oficiales que acrediten su titularidad de bienes y derechos, opera la presunción social histórica de que los titulares de dichos bienes son los esposos, los hermanos o los padres.

Las prácticas culturales sobre la herencia siguen los estereotipos de género anotados, pues no existiendo en la legislación civil de sucesiones una diferencia legal entre hombres y mujeres con derechos sucesorios, en la práctica el estereotipo de “mujer-ama de casa” ha llevado a creer que las mujeres solo necesitan tamaños pequeños de tierras para satisfacer sus necesidades básicas. La costumbre campesina de dejar las sucesiones ilíquidas, o sin registrar, son un incentivo y un refuerzo para estas prácticas.

De igual modo, los patrones patriarcales se trasladan al mercado, el cual presume la propiedad masculina de los bienes y la potestad de su administración en cabeza exclusiva de los varones. Los hombres participan en su gran mayoría como compradores de tierras en el mercado, y son culturalmente quienes asumen la función de hacer los negocios y demás actividades de comercio, tanto de tierras como de productos agrícolas.



## ✓ F. Hacia el desarrollo y la equidad

**No ha desaparecido el conflicto por la tierra y este se combina y articula con el conflicto por el territorio.** Ello hace de gran complejidad el problema agrario y relleva la necesidad de avanzar en el conocimiento de las realidades regionales, en particular el papel de las élites y su articulación con el Estado y los señores de la guerra, para tener aproximaciones más precisas del fenómeno.

Sin duda en Colombia la tierra es un elemento estratégico para el desarrollo, pero la estructura de su tenencia se ha convertido en un obstáculo a ese propósito por su alta concentración en pocos propietarios. Eso es claro en la medida en que ese control impide ampliar las oportunidades y el desarrollo de capacidades, y llega a limitar la libertad de las personas. Por ello los análisis muestran la urgencia de abordar esa estructura para cambiarla y adecuarla a las necesidades del desarrollo y de la igualdad.

Como se indica en el capítulo 12, una reforma rural ayudaría a modificar muchos de los elementos que mantienen una tenencia de la tierra obstaculizadora del desarrollo humano, la cual debe tener como principio fundamental la equidad en la política pública. Si no se rompe el poder político de los grandes propietarios fundamentado en la posesión de la tierra, será difícil avanzar hacia una modernización incluyente.

Existen varios tipos de conflictos por la tierra y una disputa por ella entre diversos actores, en la cual compiten los armados ilegales. Estos conflictos han sido subordinados o subsumidos por el control del territorio por parte de los grupos al margen de la ley para los negocios del narcotráfico, y en los que la tierra se ha convertido en un instrumento de la guerra. El conflicto histórico por la tierra se mantiene, pero de bajo perfil y de manera aislada, no como parte esencial de un movimiento campesino nacional que levanta la bandera reivindicativa de ella.

Los atrasos en el catastro rural, la carencia de un censo agropecuario, la informalidad de los derechos de propiedad y el fenómeno del testaferrato, entre otros, impiden precisar las características de la estructura de la tenencia de la tierra. Sin embargo, los datos del IGAC han permitido una aproximación que muestra una estructura altamente concentrada, con una mediana propiedad importante que no tiene el liderazgo y el poder, y una pequeña propiedad muy fragmentada con un gran número de propietarios.

Por su parte, la poca información disponible muestra que las mujeres siguen teniendo dificultades para acceder a la propiedad rural y al crédito, y aun cuando las normas existentes las igualan ante la ley, en la práctica la situación poco o nada ha cambiado.

## 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). 2010. Unidades agrícola familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Bogotá: Acción Social.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1983. Campesinado, luchas agrarias e historia social. Notas para un balance historiográfico. *Anuario colombiano de historia social y de cultura* (11). Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Berry, Albert. 2010. The economics of land reform and of small farms in developing countries: implications for post-conflict situations. En: Rodríguez-Garavito, Cesar (editor). *Land reform and distributive justice in the settlement of internal armed conflicts*. 2011. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bohórquez, Rita; Ardito, Lorena. 2009. *Experiencias activas de acceso a la tierra: estrategias de empoderamiento y aseguramiento de derechos desarrolladas por organizaciones de mujeres campesinas e indígenas rurales*. Santiago de Chile: International Land Coalition (ILC) América Latina, Corporación Regional Procasur.
- Campillo Correa, Fabiola. 2010. Análisis de los problemas de las mujeres en el campo colombiano y revisión del enfoque de género. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá: PNUD.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR). 2010. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*. Grupo de Memoria Histórica, CNRR-MH. Bogotá: Taurus, Revista Semana.
- Deere, Carmen Diana; León, Magdalena. 2005. *La brecha de género en la propiedad en América Latina*. Estudios Sociológicos. *El Colegio de México*. 23 (68), mayo-agosto. México: Redalyc.
- Defensoría del Pueblo. 2010. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Resolución Defensorial (58). Bogotá: diciembre 29.
- De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth, 2005. *Access to land development. Prepared as an entry for the New Palgrave Dictionary of Economics* (segunda edición). Plagrove, Macmillan. University of California at Berkeley.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2010. Política nacional para la interrelación del catastro y el registro. Documento Conpes 3641. Bogotá: febrero 15
- Fajardo, Darío. 1984. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Fals Borda, Orlando. 1975. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Publicaciones de La Rosca
- Gilhodes, Pierre. 1972. *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Griffin, Keith; Khan, Azizur Rahman; Ickowitz, Amy. 2002. Poverty and the distribution of land. *Journal of Agrarian Change* 2 (3), julio.
- Guzmán, Diana Esther; Uprimny, Rodrigo. 2010. *Restitución de tierras para las mujeres víctimas del conflicto armado*. Bogotá: Unifem, DeJusticia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2009. Análisis geográfico, estadísticas catastrales 2000-2009. *Revista del Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (42). Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE). 2010. *Gran atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de Antioquia-Gobernación de Antioquia (en prensa).
- Kay, Cristóbal. 2006. Rural poverty and development strategies in Latin America. *Journal of Agrarian Change*, 6 (4), octubre.

- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lipton, Michael. 2009. *Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs*. Londres, Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Machado, Absalón. 2003. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, Absalón. 2009. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Meertens, Donny. 2006. Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la consultoría sobre derechos de las mujeres a la tierra. Bogotá: Unifem-Programa Paz y Seguridad-Colombia.
- Meertens, Donny. 2009. La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para las mujeres víctimas en Colombia. En: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). *¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia*. Bogotá: Unifem.
- Molano, Alfredo. 1987. *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Molano, Alfredo. 1989. *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y de tierras*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Moro, Tomás. 2000. *Utopía. Clásicos de bolsillo*. Argentina: Longseller.
- North, Douglass C.; Wallis, John Joseph; Barry R., Weingast. 2009. *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: University Press.
- Osorio, Flor Edilma; Villegas Caballero, Holmes. 2010. *Uno en el campo tiene esperanza. Mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Buga, Colombia*. Bogotá: Cinep. Internacional Land Coalition (ILC).
- Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- 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, INDH.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. (Edición del Vigésimo Aniversario). Nueva York: PNUD.
- Reyes Posada, Alejandro 1976. *Latifundio y poder político: historia de la hacienda ganadera de Sucre*. Bogotá: Cinep.
- Reyes Posada, Alejandro 1987. La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político (2)*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes Posada, Alejandro. 2008. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Fescol, Grupo Editorial Norma.
- Reyes Posada, Alejandro. 2009. Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos. Serie Documentos de trabajo. (Consultoría realizada para Acción Social). Bogotá: Acción Social, PPTP.
- Salgado, Carlos; Prada, Esmeralda. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*. Bogotá: Cinep.
- 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.
- Vásquez, Teófilo; Vargas, Andrés; Restrepo, Jorge (editores). 2011. *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zamosc, León. 1984. *Los usuarios campesinos y las luchas por las tierras en los años 70*. Bogotá: Cinep.