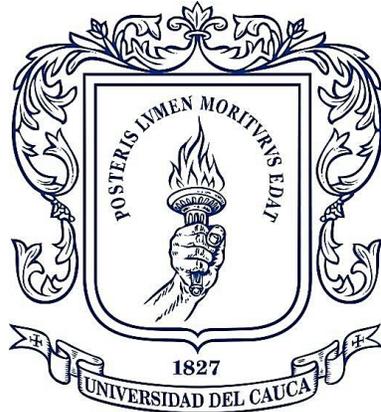


**EL ALCANCE DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO (2010-2014 & 2014-2018) SOBRE LOS PRINCIPALES FACTORES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN COLOMBIA, 2011-2016.**



**ANDRÉS FELIPE MOLANO MUÑOZ**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN  
2018**

**EL ALCANCE DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO (2010-2014 &  
2014-2018) SOBRE LOS PRINCIPALES FACTORES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA  
EN COLOMBIA, 2011-2016.**

**ANDRÉS FELIPE MOLANO MUÑOZ**

*Trabajo de Grado para optar al título de*

**POLITÓLOGO**

*En la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales*

*Universidad del Cauca*

*Trabajo de Grado dirigido por*

**ALEXANDER CASTILLO GARCÉS**

**Magister en Políticas Públicas**

**Popayán**

*Abril de 2018*

## **Dedicatoria**

Ya lo dijo Tolstoi: La tierra, como el agua y el aire y los rayos del sol, es una condición necesaria de la vida de todos los hombres. La tierra, pues, debe ser devuelta a la comunidad en vigencia de sus derechos naturales e imprescriptibles.

A todos aquellos a quienes este derecho les ha sido violentado, y a quienes perseveran con el fuego de su corazón por forjar el progreso del campo colombiano día a día.

## **Agradecimientos**

Gratitud a Dios porque todas las cosas proceden de él, y existen por él y para él.

Teniendo claridad y poniendo de manifiesto lo anterior me gustaría traer a colación una verdad que Hawking establece, y es que la investigación no es sólo una disciplina de la razón, sino también del romance y la pasión. Agradezco a mis padres Carlos y Consuelo quienes desde pequeño inculcaron en mí el frenesí por la comprensión del mundo que nos rodea, no sólo como mero elemento fáctico sino también como disposición de armonía y unidad que precisa ser transformado. Sin ellos, la presente disertación hubiese sido imposible. Tuve también la suerte, de contar con mi abuelo Jeremías como referente de inspiración de vida moral y política como honrosos medios para ayudar al otro.

Mis sentimientos infinitos de agradecimiento a mis abuelitas Leonor y Zenaida por su amor, ternura y dedicación. A mi hermano Carlos, por su entusiasmo y alegría. A cada uno de mis tíos, tías y primos por su acompañamiento y apoyo en cada una de las etapas de mi vida. Sin ustedes, no habría tenido la energía de sacar adelante este proyecto. También a todos aquellos que aún ya no me acompañan en este mundo por su legado de amor y perseverancia, abuelitos: Solita, Jael y Marino, ¡gracias!

Una mención especial de agradecimiento a Harold David Galíndez, por su constante apoyo, acompañamiento y ser ejemplo de pasión por lo que se hace. El conjunto de este trabajo debe mucho también a mis amigos de vida y carrera universitaria: Dahiana, Daniela, Nathalia V, Natalia F, Andrea, Alejandro, Angie y Marcela, con quienes aprendí el verdadero valor de la amistad.

Deseo así mismo agradecer a mi Director de Tesis Dr. Alexander Castillo por su dedicación a la hora de la elaboración del presente documento, y por inculcar en mí el gusto por la investigación social y enseñarme a comprender la responsabilidad que esta conlleva. También agradezco al conjunto de profesores universitarios con los que tuve la fortuna de toparme a lo largo de mi carrera universitaria, pues en ellos encontré mentores que me brindaron las bases para el desarrollo de mi carrera como politólogo.

Finalmente agradezco a mi Alma Mater la Universidad del Cauca quien me permitió y brindó las condiciones necesarias para el desarrollo de mi formación y aprendizaje académico y humano. Es mi cometido ahora hacer honra a su lema: *Posteris lumen moriturus edat.*

## Resumen

El estudio desarrolla la hipótesis que la Estructura Agraria en Colombia sigue atada a los núcleos definidos por la concentración y la desreglamentación predial rural, las dinámicas entre los actores sectoriales en constante disputa y no cooperantes entre sí, la ineficiente tarea del Estado de proveer bienes públicos rurales y una arquitectura institucional agrícola debilitada y no cohesionada.

Frente a ello, los mecanismos por excelencia que han podido intervenir los factores distorsionados anteriormente descritos han sido los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), en cuanto estos fungen como la acción concreta del Estado por la cual se trazan los objetivos de los Gobiernos nacionales a largo plazo. Así el estudio indagó sobre el alcance de los PND del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos frente a los principales factores de la Estructura Agraria: tenencia y uso de la tierra, durante el período 2011-2016.

Para tal efecto, el estudio se fundamentó en conceptos ligados a la gestión pública, las políticas públicas y la acción colectiva, adaptándolos a herramientas metodológicas del enfoque neo institucional.

**Palabras Clave:** Estructura Agraria, Planes Nacionales de Desarrollo, Sistema de tenencia y uso sobre la tierra, Neoinstitucionalismo, Arquitectura Institucional Agrícola, Marco de Desarrollo Institucional.

## Abstract

The study develops the hypothesis that the Agrarian Structure in Colombia is still tied to the nuclei defined by the rural concentration and deregulation, the dynamics among the sector actors in constant dispute and not cooperating with each other, the inefficient task of the State to provide rural public goods and a weakened and uncoordinated agricultural institutional architecture.

Faced with this, the mechanisms par excellence that have been able to intervene the distorted factors described above have been the National Development Plans (NDP), inasmuch as these act as the concrete action of the State through which the objectives of the national Government are drawn long term. Thus, the study inquired about the scope of the PND of the government of President Juan Manuel Santos against the main factors of the Agrarian Structure: land tenure and use, during the period 2011-2016.

For this purpose, the study was based on concepts linked to public management, public policies and collective action, adapting them to methodological tools of the neo-institutional approach.

**Key Words:** Agrarian Structure, National Development Plans, Land Tenure and Use System, Neoinstitutionalism, Institutional Agricultural Architecture, Institutional Development Framework.

## Tabla de Contenido

	Pág.
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I. Sobre el Estructuralismo Agrario, La Arquitectura Institucional Sectorial y los Planes Nacionales de Desarrollo</b> .....	7
1. Aclaraciones Conceptuales sobre el Estructuralismo Agrario.....	8
1.1. De las enmiendas y renovaciones en la arquitectura institucional agrícola más significativas.....	11
1.1.2. Cuellos de botella institucionales que han entorpecido el desarrollo y estabilización de la Estructura Agraria.....	17
1.2. Conceptualización, identificación y diferenciación de las políticas públicas agropecuarias.....	20
1.3. Modelos y enfoques de desarrollo rural en los Planes Nacionales de Desarrollo [2010-2014 & 2014-2018]; características, variaciones y tendencias.....	23
1.3.1. Del PND (2010-2014) “Prosperidad para todos” y sus mecanismos de intervención sobre la Estructura Agraria.....	24
1.3.2. Del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País” y sus mecanismos de intervención sobre la Estructura Agraria.....	26
1.3.3. Equiparación de los PND (2010-2014 & 2014-2018) en concomitancia con la Estructura Agraria.....	31
<b>Capítulo II. Sobre la Lógica de los Actores Sectoriales. Adaptación del Modelo IAD de Ostrom al Caso de Estudio: La EA y los PND en Colombia, 2011-2016</b> .....	37
2. Del Marco IAD (Institutional Analysis and Development Framework) de Elinor Ostrom, aclaraciones conceptuales, metodológicas y terminológicas.....	38
2.2. Adaptación del marco IAD de Elinor Ostrom al caso de estudio. Análisis de las Variables Exógenas.....	42
2.3. Del análisis de los Bloques de Poder Identificados dentro del Escenario de Acción o Estructura Agraria. Posiciones y dinámicas.....	52
2.3.1. Primer Bloque de Poder.....	53
2.3.2. Segundo Bloque de Poder.....	55

2.3.3. Tercer Bloque de Poder.....	57
2.3.4. Cuarto Bloque de Poder.....	58
<b>Capítulo III .El Alcance de los Planes Nacionales de Desarrollo (2010-2014&amp;2014-2018) Sobre los Principales Factores de la Estructura Agraria en Colombia. Indicadores para su Medición.....</b>	<b>62</b>
3. De los PND como políticas públicas y como acción pública.....	63
3.1. El papel de los actores sectoriales en el diseño y la implementación de los PND (2010-18). .....	65
3.2. El Alcance del PND (2010-2014) “Prosperidad para Todos” sobre la reglamentación predial rural. Indicadores para su medición.....	67
3.2.1. Sobre el Alcance del PND (2010-2014) sobre los factores y Recursos productivos para el uso de la tierra. Indicadores para su medición.....	73
3.3. Sobre el Alcance del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”, sobre la reglamentación predial en Colombia, indicadores para su medición.....	82
3.3.1. Sobre el Alcance del PND (2014-2018) “Prosperidad para todos”, sobre los Factores y Recursos productivos para el uso de la tierra. Indicadores para su medición.....	86
<b>Conclusiones.....</b>	<b>92</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>98</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>7</b>

## Índice de Tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> Taxonomía de la Estructura Agraria con base a la teoría de García (1973).....	10
<b>Tabla 2.</b> Clasificación de las políticas agrícolas según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).....	22
<b>Tabla 3.</b> Correlación entre los objetivos del PND (2014-2018) y la Estructura Agraria en Colombia.....	27
<b>Tabla 4.</b> Equiparación de los PND (2010-2014 & 2014-2018) en concomitancia con la Estructura Agraria en Colombia.....	32
<b>Tabla 5.</b> Cuellos de botellas institucionales que han entorpecido la estabilización de la EA. Posibles alternativas de solución.....	34
<b>Tabla 6.</b> Normatividad, Políticas e Instrumentos de Política Pública implementados para el Desarrollo Rural en Colombia <sup>1</sup> , 2011-2016.....	35
<b>Tabla 7.</b> Acople conceptual del modelo IAD de Elionor Ostrom (2005) al caso de estudio.....	40
<b>Tabla 8.</b> Variables Exógenas que inciden sobre la Estructura Agraria en Colombia y Escenario y Situación de Acción del caso de estudio.....	51
<b>Tabla 9.</b> Posiciones y dinámicas de los Bloques de Poder y Actores Sectoriales dentro de la Estructura Agraria en Colombia.....	60
<b>Tabla 10.</b> El papel de los actores sectoriales en el diseño y la implementación de los PND (2010-18).....	66
<b>Tabla 11.</b> Categorización de proyectos presentados dentro del marco del Pacto Nacional Agrario, 2013.....	68

---

<sup>1</sup> Se enfatizó en aquellos Instrumentos de Planificación enfocados en el Sistema de Tenencia y Uso de la Tierra.

<b>Tabla 12.</b> Avance indicador: Hectáreas tituladas baldíos + FNA en Colombia, 2010-14.....	72
<b>Tabla 13.</b> Nuevos beneficiarios de Asistencia Técnica Integral en Colombia, 2012-14.....	74
<b>Tabla 14.</b> Avance indicador: Total hectáreas con riego y drenaje en Colombia, 2011-14.....	76
<b>Tabla 15.</b> Alcance del PND (2010-2014) “Prosperidad para Todos” sobre los factores de la Estructura Agraria: Tenencia y Uso de la tierra en Colombia.....	81
<b>Tabla 16.</b> Avance indicador: Predios formalizados o regularizados para el desarrollo rural en Colombia, 2015-2017.....	83
<b>Tabla 17.</b> Avance indicador: Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra, 2015-2017.....	85
<b>Tabla 18.</b> Avance indicador: Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral 2015-2018.....	88
<b>Tabla 19.</b> Alcance del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País” sobre los factores de la Estructura Agraria: Tenencia y Uso de la tierra en Colombia.....	89
<b>Tabla 20.</b> Conclusiones Generales del Desarrollo Investigativo.....	97

## Índice de Figuras

	<b>Pág.</b>
<b>Figura 1.</b> Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (IAD) de Elionor Ostrom, 2005.....	39
<b>Figura 2.</b> Adaptación del Modelo IAD de Ostrom al caso de estudio. La EA y los PND en Colombia, 2011-16.....	41
<b>Figura 3.</b> Consolidado Nacional por tipo de propiedad (Has.y %) ,2009.....	43
<b>Figura 4.</b> Mapa del Estado Catastral Rural en Colombia, 2012.....	48
<b>Figura 5.</b> Avance indicador: Total hectáreas adjudicadas a través del subsidio integral de tierras (SIT) en Colombia, 2012-14.....	69
<b>Figura 6.</b> Avance indicador: Hectáreas productivas agrícolas en Colombia, 2010-14.....	79
<b>Figura 7.</b> Avance indicador: Hectáreas con distrito de riego construido o rehabilitado en Colombia, 2015-2018.....	87

## **Lista de Anexos**

**Anexo 1.** Evolución de la Variación del PIB Agropecuario y del PIB total ,2000-2014. Precios Constantes Año 2005.

**Anexo 2.** Evolución de la Variación del PIB Agropecuario de Colombia, 1993-2011.

**Anexo 3.** Puntos de la Reforma Rural Integral pactado en el marco del Proceso de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP.

**Anexo 4.** Organigrama Institucional Actualizado del Sector Agrícola después del Decreto 1553 que expidió el PND (2014-2018).

**Anexo 5.** Clasificación de los Grupos de Interés en relación a las actividades ejecutadas y competentes de la Agencia Nacional de Tierras, 2017.

**Anexo 6.** Metas por estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) de su capítulo “Desarrollo Rural Integral”.

**Anexo 7.** Metas: Ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio PND (2014-2018) Transformación para el Campo Cap. III.

**Anexo 8.** Meta: Dotar de bienes y servicios sectoriales para la competitividad rural. PND 2014-2018.

**Anexo 9.** Pobreza por IPM según categorías de ruralidad en Colombia, 2005.

**Anexo 10.** Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización en Colombia, 2012.

**Anexo 11.** Vocación y uso actual del suelo en millones de hectáreas en Colombia (2009)

**Anexo 12.** Avances Programa de Formalización Predial de la Agencia Nacional de Tierras, 2016.

## Acrónimos, abreviaciones y siglas más utilizadas

---

<b>EA</b>	Estructura Agraria
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>EAP</b>	Estimado de Apoyo al Productor
<b>EASG</b>	Estimado de Apoyo a Servicios Generales
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>IAD</b>	Institutional Analysis and Development Framework o Marco de Desarrollo Institucional
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
<b>MTC</b>	Misión para la Transformación del Campo.
<b>SINERGÍA</b>	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.
<b>INCODER</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
<b>PIPE</b>	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo.
<b>STAKEHOLDERS</b>	Persona, organización o empresa que tiene interés sobre una situación determinada.

---

## Introducción

Desde la Reforma Constitucional de 1936 ya en Colombia se perpetuaba el cambio conceptual paradigmático sobre la noción de la propiedad rural y su función; precisamente en enero de ese año el entonces Ministro Darío Echandía en uno de los debates de Reforma Constitucional dejaba entrever la influencia visionaria del jurista francés León Duguit sobre la función social de la propiedad. Dicha noción se cimentaba en alejarse del criterio individualista del Código Napoleónico<sup>1</sup> para acercarse más bien a la idea de ejercer poder sobre un bien- en este caso sobre la tierra- en razón de la conveniencia social (Batista Pereira & Coral Lucero, 2010). En esta lógica, el propietario al no cumplir con el deber de la función social sobre su predio, el Estado podía intervenir para garantizar su efectivo aprovechamiento, esta fue pues, la bandera de dicha reforma rural.

A pesar de aquel intento del 36 por una reestructuración en la forma de la tenencia y la producción sobre la tierra, más de medio siglo después la Estructura Agraria<sup>2</sup> del país aún se singulariza por ser una estructura distorsionada, bimodal<sup>3</sup>, polarizada y conflictiva. Dicha distorsión se ha concretado en la desaceleración y el rezago continuo del sector agrícola en su conjunto, y es que “la contribución de la agricultura en el PIB descendió del 16,5% en 1990 al 8,9% en 2000, y siguió cayendo a un ritmo más moderado durante la década siguiente, hasta situarse en el 5,2% en 2013”(OCDE, 2015).

De esta manera y teniendo en cuenta las anteriores cifras tendenciales y las variables contextuales en las últimas décadas, sin duda se puede establecer que el sector ha perdido dinamismo y por ende sostenibilidad económica y política<sup>4</sup>. ¿Pero a qué se le puede atribuir tal deterioro sectorial? pues bien, dicha condición se remonta y tiene carácter explicativo precisamente en la distorsión de la Estructura Agraria [EA en adelante] del país como factor

---

<sup>1</sup> Se promulgó el 21 de Marzo de 1804. En este código se borraron todas las prerrogativas de la nobleza y se anularon derechos especiales impuestos por la tradición .En vez de basarse en la posición social y el rango, reafirmo los derechos del individuo: cualquiera podía gozar de todos los derechos civiles (El Tiempo , 2004).

<sup>2</sup> Sistema de interrelaciones económicas, sociales y políticas, cuyo núcleo central está constituido por la propiedad sobre la tierra y sobre los recursos para utilizarla (Barón 2013).

<sup>3</sup> Esto es que “al par que un latifundio improductivo con usos en ganadería y en otras actividades de especulación existe, al otro lado del espectro, un sector dedicado a actividades productivas con poco acceso a la propiedad de la tierra y a la representación social y política” (Suescún Barón, 2012).

<sup>4</sup> Ver Anexos.1 y 2 en donde se ilustra la evolución de la Variación del PIB Agropecuario y del PIB total en la última década en Colombia.

raíz, y como problema yuxtapuesto a la debilidad de la institucionalidad del entramado agrícola para la reducción de la incertidumbre sobre la misma.

La literatura ahonda sobre múltiples factores causales de distorsión en la EA: violencia armada, uso improductivo del suelo, inexistencia de planificación estatal, corrupción, entre otras. Sin embargo, la investigación delimitó y estudió cuatro de las principales distorsiones que se han presentado dentro de la EA en la última década, en razón de la pertinencia y relevancia de las mismas: A. Concentración y desreglamentación predial rural<sup>5</sup>. B. Entramado de actores sectoriales en constante disputa y no cooperantes entre sí<sup>6</sup>. C. Deficientes e inexistentes factores y recursos productivos para el uso de la tierra<sup>7</sup> y D. La debilidad institucional<sup>8</sup> [formal e informal] como distorsión transversal a las demás.

Indiscutiblemente el mecanismo estatal por excelencia que puede aminorar o ha podido en cierta medida atenuar las razones causales de distorsión anteriormente mencionadas son los denominados Planes Nacionales de Desarrollo (en adelante PND), debido a que estos se constituyen como el instrumento formal por el cual se trazan los objetivos de los Gobiernos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las orientaciones generales de los sectores de la nación. Así, este estudio precisamente ahonda sobre el alcance de los últimos dos PND (2010-2014 & 2014-2018) sobre las cuatro variables de distorsión ya mencionadas, y cómo esta intervención estatal ha trastocado o no la EA nacional.

Ahora bien, las visiones y orientaciones de los PND de los últimos gobiernos sobre la propiedad rural y su uso desde el PND de Gaviria (1990-94) abrieron camino a la visión del modelo neoliberal, y su prioridad radicó más en políticas de índole comercial sobre el campo que sobre la seguridad jurídica y distributiva de la tierra. Así, prácticamente todos los Planes de Desarrollo después del 91 centraron su campo de acción al impulso de los precios internacionales

---

<sup>5</sup> La desreglamentación predial refiere a que determinados predios rurales no cuenta con seguridad jurídica sobre los mismos, siendo estos inexistentes para el Estado. Y la concentración de la propiedad privada rural refiere a la tenencia desproporcionada de grandes extensiones de tierra por parte de grandes grupos económicos y empresas transnacionales o el mismo Estado.

<sup>6</sup> Esta variable identificada por la investigación refiere a aquellas acciones o inacciones de los actores del sector agrícola en su conjunto que no propenden por consolidar estrategias aplicadas a determinados objetivos comunes, es este caso el objetivo de estabilizar la Estructura Agraria.

<sup>7</sup> Refiere a la inexistencia o deficiencia de todos aquellos bienes y servicios que se emplean para producir otros bienes y servicios destinados bien sea a su consumo por parte de los agentes económicos o bien sea a la producción de nuevos bienes y servicios. De igual manera a la precariedad de aquellos elementos necesarios para que pueda realizarse la transformación de la materia prima en productos elaborados o industrializados, para asignarles valor agregado.

<sup>8</sup> Refiere a la vulnerabilidad administrativa, financiera, de recursos humanos o medios necesarios de las instituciones formales para la intervención sobre el campo colombiano y más específicamente sobre la EA.

de los productos agrícolas, a abrir el agro al mercado internacional y a fortalecer la agroindustria.

Por ejemplo, el Plan de Gobierno de Samper (1994-98) “El Salto Social” adopta como eje central la rentabilidad del campo por medio de políticas comerciales (Kalmanovitz & López, 2004 ). En esta misma línea de desarrollo se decreta “Cambio para construir la Paz” -PND de Pastrana- que propendió por modelos de cadenas integradas buscando mayor competitividad y aumento de las exportaciones. Los dos siguientes PND, los del gobierno Uribe (2002-2006 & 2006-2010) se centraron en las negociaciones comerciales internacionales.

Y es que históricamente- mucho antes de la implementación de los PND de las últimas décadas- el accionar estatal colombiano se ha centrado en medidas coyunturales y no en acciones que impacten la Estructura nacional agraria para su estabilización<sup>9</sup>, desde la Ley 200 de 1936, pasando por la Ley 100 de 1944, la Ley 135 de 1961 y la Ley 4 de 1973, los impactos de las políticas se han limitado a la distribución de tierras y no al desarrollo de las mismas. Sólo hasta la promulgación de la Ley 160 de 1994, se puede hablar de un intento significativo por reestructurar las distorsiones sectoriales; esta vez el Estado no pretendía intervenir como mero distribuidor de tierras, sino que buscaba mediar como garante del llamado mecanismo “Mercado Asistido de Tierras”<sup>10</sup> (Bejarano, 2009).

¿Pero por qué se afirma aquí que Colombia posee una EA distorsionada? Basta con remitirse a la variable de concentración y desreglamentación predial rural, la evolución histórica del índice de GINI de tierras pasó del “84.18% en 1960 a 85.13 % en 1984 y a 91.36% en 1997 [en esta misma línea tendencial] según el IGAC y Corpoica, en el año 2002 el 0,4 por ciento de los propietarios, es decir 15.273, poseían el 61,2 por ciento del área predial rural registrada en Colombia, equivalente a 47.147.680 de hectáreas” (IGAC, 2012,p.69).

Puestas así las cosas, el estudio se circunscribió a nivel nacional en razón de comprender la problemática a partir de un constructo que visualizara los alcances de los PND<sup>11</sup> sobre la EA de

---

<sup>9</sup> Para la investigación la estabilización de la Estructura Agraria refiere a la intervención estatal efectiva para aminorar las consecuencias adversas de las variables causales que impiden el efectivo desarrollo del sistema de tenencia y uso de la tierra en Colombia. Así estabilizar la EA nacional implica reglamentar y democratizar la propiedad rural, contar con instituciones sectoriales sólidas y esquemas cooperantes entre los actores agrícolas, así como poseer recursos y factores productivos para el uso del suelo.

<sup>10</sup> Alternativa para acceder a la propiedad rural por parte de campesinos sin tierras y de minifundistas que estén en condiciones de recomponer sus unidades productivas hacia la integración de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), con la presencia de subsidios del Estado (Machado, 2009).

<sup>11</sup> La investigación estudia dicho alcance, en base a los últimos 2 PND del país (Gobierno Santos I & II)

manera completa y estructural permitiendo: compulsar juicios sobre las principales dinámicas de la EA entre Departamentos, entender la institucionalidad agrícola desde las esferas más altas hasta las territoriales de la agencia administrativa, el análisis de gran parte de los actores involucrados, y finalmente comprender los cursos de acción del Estado y la visión del mismo en lo concerniente a la EA a nivel nacional.

La investigación se centró en la indagación del comportamiento de la EA entre los años: 2011-2016, teniendo en cuenta que es en el año 2011 que el Congreso de la República decretó mediante la Ley 1450 de 2011 las disposiciones sobre el sector agropecuario y desarrollo rural en el PND 2010-2014. Y por ende a partir de Junio de 2011, fecha en la que se decreta esta Ley, se incorporaron al accionar del Estado colombiano y de la institucionalidad del entramado agrícola los ejes transversales que guiaron el ulterior desarrollo del sector y en simultaneidad de la EA. No obstante, la investigación no buscó limitarse únicamente al estudio durante el período de ejecución e implementación de este PND, sino que fue más allá y confrontó este Plan [2010-2014] con el actual PND 2014-2018 [Restringiéndose hasta el análisis del año 2016], que es sobre el cual existe información disponible. La equiparación que se pretendió realizar entre ambos PND permitió examinar la variación y alcance en la visión, formulación e implementación de sus ejes transversales en razón de la EA.

Por otro lado a pesar de que en las últimas décadas el país ha hecho un esfuerzo significativo por incrementar el levantamiento y recolección de datos sectoriales -como lo son el III Censo Nacional Agropecuario que se realizó en el año 2014- no se les ha dado a estos datos el utillaje correspondiente para la generación de información analítica pertinente para el sector. Por ello se pretendió volver operativos los datos existentes generando un acrecentamiento en el número de estudios especializados que produjeran insumos técnicos para la toma de decisiones dentro del sector. En esta misma línea de argumentación se acreditó la realización del estudio en razón de: **A.** los antecedentes y elementos contextuales adversos del sector y de la EA en Colombia y **B.** la predominancia de un sistema institucional agrícola debilitado y no cohesionado.

Se sostiene que la investigación gira entorno a la relación directa entre el objeto de estudio- Estructura Agraria y PND- con los fundamentos teóricos y metodológicos del ámbito disciplinar de la Ciencia Política, pues al ser la orientación primordial de la investigación comprender el sistema de tenencia y uso de la tierra (EA) y los lineamientos de política pública sectorial contenidos en los PND , es imperativo un análisis donde el cimiento sea la explicación, por una

parte desde las corporaciones a partir de las cuales se oferta e implementa los lineamientos de las políticas públicas : las instituciones, y por otra desde el análisis de la configuración e intereses de actores que poseen unos intereses concretos dentro de la EA.

Teniendo claro las anteriores puntualizaciones fue más que pertinente la utilización del enfoque Neoinstitucional para el desarrollo del estudio, debido a que permitió un análisis politológico en donde se tuvo en cuenta el papel autónomo de las instituciones y se las vio como agentes de acción y cambio sobre una realidad concreta, en este caso, sobre la realidad concreta de la EA en Colombia. Además este enfoque al no circunscribirse al juridicismo formal permitió la utilización de modelos teóricos y metodológicos para la comprensión de la conformación de bloques de poder de actores dentro de la EA. Más específicamente el estudio en su segundo capítulo empleó el modelo de Elinor Ostrom “Institutional Analysis and Development Framework” para comprender las dinámicas de los actores más relevantes dentro de la EA.

El desarrollo investigativo se encuadró mediante la utilización de marcos metodológicos tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Así, el método cuantitativo se empleó con fundamento en que el estudio requirió la estadística y la técnica de análisis de datos agregados para la interpretación de la variación, evolución y tendencias en el comportamiento de la EA en los últimos años. Por ejemplo, a través de indicadores que dieron cuenta de la superficie, rendimiento y crecimiento de la producción agropecuaria, la interpretación del gasto público agrícola, etc. El segundo método -el cualitativo- facultó a la investigación con elementos para la comprensión y caracterización de las variables de la EA. Por medio del análisis documental se logró la indización de documentos que permitieron entender las dinámicas entre actores, capacidades e instituciones, identificando acontecimientos y hechos relevantes y contextuales sobre la problemática abordada.

En esta misma línea argumentativa, se remitió a fuentes de información constituidas por bases de datos como: GeoCNA [Geoportal del 3er Censo Nacional Agropecuario], FAOBID, DANE, entre otras. Así mismo, a los informes del DNP, Fedesarrollo, de la SAC, del IGAC, también a los sistemas de información estadística de las URPA<sup>12</sup> y de las Agremiaciones Agropecuarias, y en especial al sistema SINERGIA<sup>13</sup>. Se examinó la reglamentación y

---

<sup>12</sup> Unidades de Planificación Rural Agropecuaria.

<sup>13</sup> Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND.

normatividad sectorial (Leyes, Decretos, Resoluciones, etc.), a los Censos y Encuestas sectoriales, libros, artículos académicos y a la prensa nacional e internacional.

Dentro de los hincapiés en el proceso metodológico investigativo se encontró la limitada existencia de datos en referencia a la concentración y discriminación de la población en razón de la propiedad rural en los últimos 5 años. Así mismo, la inexistencia de datos en uno o dos años de la serie de 6 años de la investigación en algunas variables como: transferencias tributarias y fiscales hacía el sector y algunos indicadores sobre recursos productivos.

Los niveles analíticos del estudio corresponden a tres tópicos fundamentalmente en los cuales se desarrolla el análisis de las cuatro variables causales de distorsión de la EA anteriormente mencionados. El primero de ellos, condensado en el I capítulo corresponde a la caracterización de la organización de la agencia administrativa agrícola como variable de distorsión dentro de la EA. De esta manera, se indaga sobre las instituciones o reglas de juego del sector, la agencia y cambios administrativos agrícolas, los modelos y enfoques de desarrollo rural en los PND y sus variaciones. El segundo capítulo se encauza en la comprensión y caracterización de las dinámicas entre los actores sectoriales involucrados y las variables exógenas como elementos de cambio en la EA, esto mediante la aplicación del modelo de Desarrollo Institucional de Ostrom. En este capítulo se ahonda sobre la variable causal de distorsión: actores sectoriales no cooperantes y en constante disputa.

La investigación finiquita con el análisis del alcance de los PND (2010-2014 & 2014-2018) en relación a los principales factores de la EA: recursos productivos, uso y tenencia de la tierra. Lo hace a través por ejemplo del análisis del alcance de las líneas y programas especiales de crédito y subsidio, las transferencias tributarias y fiscales para el Apoyo a Servicios Generales sectoriales, entre otros. En este punto se ahonda sobre las variables causales de distorsión de la EA: Concentración y desreglamentación predial rural y deficientes e inexistentes factores y recursos productivos para el uso de la tierra.

## Capítulo I. Sobre el Estructuralismo Agrario. La Arquitectura Institucional Sectorial y los Planes Nacionales de Desarrollo

La agencia institucional del sector agrícola en Colombia se ha singularizado por procesos de vulnerabilidad administrativa, siendo característica la supresión o sustitución de Corporaciones y Entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, provocando de esta manera ineficiencia en los procesos administrativos y outputs<sup>14</sup> resultantes. Por otra parte los lineamientos de política pública concretados en los Planes Nacionales de Desarrollo y requeridos para la transformación de la Estructura Agraria en Colombia han sido tardíos y limitados. Es por esta razón que el presente capítulo pretende caracterizar de qué manera las variables: a. enmiendas significativas en la arquitectura institucional sectorial y b. lineamientos de política pública concretados en los PND (2010-2014 & 2014-2018) han contraído incidencia sobre la Estructura Agraria nacional.

El proceso metodológico de este apartado se sustentó en la revisión de fuentes documentales como Leyes, Decretos, Sentencias Constitucionales y Resoluciones. Esto con el propósito de identificar los principales hitos de política pública concretados en la normatividad vigente. De igual manera se empleó la revisión de fuentes de información secundaria como: Informes institucionales, Artículos Indexados y libros para la revisión teórica sobre la temática en estudio.

El desarrollo capitular se subdivide y condensa en tres tópicos fundamentalmente, el primero de ellos dedicado al análisis de las enmiendas y renovaciones más significativas dentro de la arquitectura institucional sectorial y cómo estas han incidido sobre la Estructura Agraria. Así, se parte de un ejercicio conceptual sobre la Estructura Agraria identificando las principales tendencias teóricas al respecto. En el segundo tópico se ahonda sobre la conceptualización de las políticas públicas agropecuarias. Finalmente se analiza la estructura y contenido de cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo estudiados identificando en ellos las metas y estrategias que para el estudio contrajeron incidencia sobre la EA nacional.

---

<sup>14</sup> Respuesta a las demandas que ingresan a la Caja Negra por parte de determinados actores. Ver, *Esquema para el análisis político* de David Easton, 1999.

## 1.1 Aclaraciones Conceptuales sobre el Estructuralismo Agrario

En primera medida, a fin de organizar conceptualmente la investigación ha de desglosarse teóricamente el objeto de estudio en sí mismo: la Estructura Agraria (en adelante EA). Dicha desagregación y clarificación se convirtió en un insumo básico para la comprensión del fenómeno abordado, pues permitió delimitar el objeto de estudio e impidió que el proceso investigativo se desviara o divagara sobre variables proxy<sup>15</sup> no pertinentes para la investigación.

El proceso de revisión de las fuentes de información sobre el estructuralismo agrario fundamentó la idea de una marcada heterodoxia dentro de la Ciencia Política sobre la temática, no existe una tendencia marcada hacia el estudio del desarrollo rural o las políticas agrarias desde una perspectiva politológica. Sin embargo desde la Economía y la Historia se han presentado importantes corrientes académicas que se vuelcan al estudio pormenorizado de la EA, de esta situación surge la necesidad de elaborar estudios sobre la problemática abordada desde el ámbito disciplinar de los politólogos en cuanto se permite indagar sobre relaciones de poder entre los actores involucrados en el sistema de tenencia y el uso de la tierra o que es lo mismo dentro de la EA.

Aterrizando la literatura consultada al ámbito nacional se destacan importantes contribuciones teóricas sobre la temática por autores como Antonio García Nossa<sup>16</sup>, Darío Fajardo<sup>17</sup> y Absalón Machado<sup>18</sup>. A finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo pasado, García consideraba que la EA se caracterizaba por poseer como núcleo central el estudio de la variable correspondiente a la propiedad sobre la tierra, y a partir de la cual se establecían las diversas relaciones entre las instituciones, actores y estructuras (Suescún Barón, 2012).

Sin embargo, como consecuencia de las nuevas realidades, transformaciones tecnológicas, humanas y productivas, a inicios del presente siglo Machado (2002) sustentó un viraje conceptual sosteniendo que la EA debía ser vista ahora no como concepto cuyo núcleo central aludía exclusivamente a la propiedad rural, sino a un concepto cuyo núcleo sería el conocimiento y la tecnología agropecuaria. Así para Machado la EA suponía “una estructura

---

<sup>15</sup> Variables aproximadas a las variables objeto de análisis. La suma de una o más variables proxy pueden constituirse en una categoría de análisis más amplia.

<sup>16</sup> Ver, (1973) *Dinámica de la población y estructura agraria de América Latina*, (1980) *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural*.

<sup>17</sup> Ver, (2002) *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*.

<sup>18</sup> Ver, (2002) *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, (2004) *La academia y el sector rural*.

con una relación dominante que ya no es la de terrateniente/peón de hacienda, sino la de agricultura-industria/trabajo-asalariado, dentro de un esquema de desarrollo del capital monopolista en el conjunto social” (Machado, 2002, p.202).

A pesar de la perspectiva sustentada por Machado sobre la concepción de la EA, el estudio concuerda con la hipótesis que sostiene que en Colombia predomina la “existencia de inercia de la EA clásica, en el sentido de que las relaciones parecen seguir atadas a un núcleo definido que es la propiedad sobre la tierra, lo cual ha impedido o atenuado las grandes transformaciones tecnológicas y de conocimiento”(Suescún Barón, 2012). Razón por la cual no podría estudiarse en Colombia la EA desde la categorización dada por Antonio Machado.

Ha de tenerse en cuenta que para poder estudiar la EA en Colombia con base a la conceptualización dada por este autor, el país debería ya contar con mercados competitivos y sistemas de Apoyo a Servicios Generales consolidados, y contar con las condiciones óptimas para el desarrollo de un sistema de mercado de tierras<sup>19</sup>. Sin embargo, la evidencia y realidad del sector agrícola en Colombia no cumple estas condiciones, basta con sólo mirar que en Colombia en el año 2011 “de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el catastro nacional, 40 % no tenían títulos registrados”(Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

Teniendo claro lo anterior la investigación se sustentó en la definición clásica dada por García (1973) y no por la de Machado (2002), la cual sostiene que la EA se constituye como el sistema de interrelaciones económicas, sociales y políticas, cuyo núcleo central está constituido por la propiedad sobre la tierra y sobre los recursos para utilizarla. Ahora bien, García también establece y clasifica la tipología de las EA que se pueden presentar dentro de una nación acorde a determinadas características.

---

<sup>19</sup> Alternativa para acceder a la propiedad rural por parte de campesinos sin tierras y de minifundistas que estén en condiciones de recomponer sus unidades productivas hacia la integración de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), con la presencia de subsidios del Estado (Machado, 2009).

**Tabla 1***Taxonomía de la Estructura Agraria con base a la teoría de García (1973)*

<b>Característica</b>	<b>Bimodal</b>	<b>Unimodal</b>	<b>Multimodal</b>
<b>Concentración de la propiedad</b>	Alta concentración y polarización. Índice de Gini alto.	Baja concentración de la propiedad e índice de Gini bajo.	Baja concentración de la propiedad e índice de Gini bajo.
<b>Conflictos por la tierra</b>	La pequeña y gran propiedad no se relaciona y viven en conflicto.	Estructura no conflictiva	La mediana propiedad es más fuerte y domina la Estructura junto con la pequeña. Estas dos coexisten con la gran propiedad bien explotada.
<b>Democracia y Participación</b>	Poco desarrollo de la democracia. La exclusión social y política es muy notoria.	Alto desarrollo de la democracia participativa.	La democracia se ha desarrollado.
<b>Uso de la tierra</b>	La tierra es más un bien especulativo que productivo. Hay un uso ineficiente del suelo.	Prima el criterio de la eficiencia económica y social	La tierra es un bien productivo.
<b>Capacidad Estatal</b>	Por lo general el Estado es débil y las políticas discriminan a campesinos y pequeños propietarios.	El Estado es fuerte y moderno.	El Estado es moderno y las políticas no son discriminatorias.
<b>Desarrollo Institucional</b>	La informalidad en las relaciones de trabajo y en las sociales es grande	Amplio desarrollo institucional y de las organizaciones.	Se facilita el desarrollo institucional y el de las organizaciones.

**Nota. Fuente:** Tomado de Machado (2002) en “De la estructura agraria al sistema agroindustrial”- UNAL.

Con base al Tabla 1 la EA nacional puede encuadrarse dentro de la tipología denominada bimodal, en cuanto se presenta una alta concentración y polarización de la propiedad privada, “el 1% de las familias ricas en el campo concentran aproximadamente el 60% de las mismas (El Espectador , 2014). De igual manera se presenta un alto conflicto sobre el uso de la tierra, pues en las regiones y los Departamentos los diversos estamentos y organizaciones (Agremiaciones, Comunidades Indígenas y Afrocolombianas, etc.) poseen conflicto sobre el uso y la tenencia de la misma. El Estado es débil al no contar con un desarrollo institucional sólido en las regiones, la informalidad en las relaciones de trabajo y en las sociales es grande, y existe poco desarrollo de la democracia. El reto se constituye en el tránsito de una EA bimodal hacía una EA

multimodal, en donde la tierra no sea un bien especulativo sino productivo, el Estado sólido, y la actividad productiva en el campo democrática y no marginal.

### **1.1.1 De las enmiendas y renovaciones en la arquitectura institucional agrícola más significativas.**

No hace falta hacer grandes disquisiciones para entender que el desarrollo y estabilización<sup>20</sup> de la EA en el país no ha de fundarse exclusivamente en la escala de producción sembrada, la disminución del incremento marginal o en la estabilización de costos en las economías a escala, sino también en el robustecimiento de la tenencia y estructura de la tierra como una institución propiamente dicha<sup>21</sup>. En otras palabras, la estabilización de la EA podrá reflejarse cuando el accionar político se soporte sobre la idea de un mancomunado desarrollo tanto de la economía sectorial como del proceso evolutivo de las instituciones políticas y sociales.

Lamentablemente en la historia reciente de Colombia<sup>22</sup> la visión sobre la EA concretada en los diferentes PND y sus ejes estratégicos, se han centrado en el crecimiento económico y en el abandono de la reconfiguración y arquitectura institucional, sólo hasta el PND (2014-2018) “Todos por un nuevo País”, se puede hablar de un intento por reconfigurar y trastocar dicha institucionalidad.

Se hace necesario realizar una revisión de los antecedentes más inmediatos sobre los mecanismos, instrumentos públicos y reformas institucionales implementadas que han trastocado directa o indirectamente la EA nacional. Con base al barrido documental, normativo y de prensa durante el período de estudio, el contexto de planificación y desarrollo de la arquitectura institucional sectorial estuvo marcado por tres momentos claves identificados que de alguna manera propendieron por la estabilización y fortalecimiento de la EA:

**A. Sobre la creación de Ley 1448 de 2011 y la reestructuración del programa AIS.** Quizá por primera vez en la historia de Colombia se expidió una Ley que pretendió impulsar la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, y que implícitamente si bien no trastocó en

---

<sup>20</sup> Se recuerda que para la investigación la estabilización de la Estructura Agraria refiere a la intervención estatal efectiva para aminorar las consecuencias adversas de las variables causales que impiden el efectivo desarrollo del sistema de tenencia y uso de la tierra en Colombia. Así estabilizar la EA nacional implica reglamentar y democratizar la propiedad rural, contar con instituciones sectoriales sólidas y esquemas cooperantes entre los actores agrícolas, así como poseer recursos y factores productivos para el uso del suelo.

<sup>21</sup> Ha de tenerse en cuenta como una institución, es decir, como un “conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad sobre las tierras(...)los sistemas de tenencia de tierras determinan quien puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancia (FAO, 2015).

<sup>22</sup> Se refiere aquí al S. XX.

lo profundo la EA del país, si contrajo y posee aún, una connotación legítima y simbólica que subvenciona la idea de democratizar el sistema de propiedad sobre la tierra en la nación. De igual manera pretendió recuperar tierras con vocación agrícola antes en manos de actores al margen de la Ley, cuyo uso era improductivo y/o ilegal.

Pero ¿cuál ha sido su desempeño institucional para responder al objetivo de la misma? ¿Dicha creación institucional ha tenido el efecto esperado? Pasemos revista sobre ello. Grosso modo, si bien muchos de los pronunciamientos hechos por los Jueces Civiles en sus fallos han ordenado la restitución de tierras con medidas indemnizatorias a favor de las víctimas, y en la generalidad de los casos se efectúa la entrega material y jurídica de los predios, luego de dicha gestión judicial y entrega predial la institucionalidad desaparece. Así en el informe citado por Díaz “Análisis crítico a la restitución de tierras como mecanismo de reparación integral” de la Contraloría General de la República del año 2016 deja entrever ese abandono institucional post intervención predial,

en la verificación al cumplimiento de las órdenes dadas por el Juez de Restitución, se seleccionaron 14 beneficiarios de restitución de tierras del predio “El Capitolio” ubicado en el corregimiento de Canutal, municipio de Ovejas – Sucre, a quienes se les realizó una encuesta, de la cual se determinó que ninguno ha retornado a su predio restituido, por cuanto no se ha efectuado la entrega material del predio, no obstante haber sido notificados de la sentencia de restitución hace aproximadamente dos años. Se indicó por parte de los encuestados, que el predio mencionado está ocupado por terceros. (Yimi Diaz, 2016)

De lo anterior se desprende la necesidad de entender que la institucionalidad no debe limitarse a la mera entrega material de un bien- en este caso de la tierra- sino en ser entidades que generen procesos de acompañamiento para el goce efectivo de los derechos de los campesinos sobre sus predios. De igual manera, se enuncia que en los procesos institucionales la previsión de mecanismos de acompañamiento y monitoreo al cumplimiento de lo que significa la plena restitución de la tierra es fundamental. Así, los Planes de Desarrollo territoriales deben articularse con el cumplimiento de los objetivos planteados por la Ley y los PND por medio de la aplicación de los principios de subsidiariedad<sup>23</sup> y concurrencia,<sup>24</sup> coordinada con las entidades nacionales.

---

<sup>23</sup> Significa que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas(Corte Constitucional de Colombia, 2005).

De esta manera, la Ley 1448 de 2011 como nuevo instrumento institucional sectorial, ha cumplido el papel de consolidarse como normatividad que legitima la reestructuración y legalización de predios rurales y por ende de la EA nacional. Sin embargo, dicha legitimación no ha sido suficiente para contraer efectos reales sobre los cimientos intrincados en la EA nacional.

Otro de los hitos identificados dentro de este período radicó en la modificación del entonces programa Agro Ingreso Seguro (AIS en adelante), por lo que hoy se conoce como el Programa de Desarrollo Integral con Equidad. En un principio este programa buscaba crear incentivos e instrumentos de política pública para fortalecer a los productores agropecuarios para enfrentar los posibles retos contraídos por la firma de nuevos tratados internacionales. Sin embargo dicho objetivo es mal versado; muestra de ello fueron los titulares en primera plana de los periódicos que sostenían : “Agro Ingreso Seguro continúa involucrando beneficiarios”, “las reconocidas familias en la costa caribeña como los Dangond y los Lacouture y la señorita Colombia en 2005, Valerie Domínguez, el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales (DIAN), Néstor Díaz Saavedra, recibieron los subsidios del programa AIS” (La Vanguardia, 2010).

Sin duda el programa que buscaba el fortalecimiento de los recursos productivos para el uso de la tierra terminó convirtiéndose en un mecanismo de corrupción institucional para el desvío de recursos a actores con influencia de poder como: familias terratenientes, narcotraficantes y hasta funcionarios públicos. De esta manera la corrupción dentro del Programa AIS, contrajo la reestructuración institucional y administrativa sectorial, y se crea en abril de 2011 el Programa Desarrollo Rural con Equidad – DRE, nuevamente con el propósito de incentivar el fortalecimiento de los pequeños y medianos productores, los instrumentos con los cuales cuenta el Programa actualmente son: líneas especiales de crédito, Incentivos a la productividad y el Incentivo a la capitalización rural.

Sin embargo, el enfoque de este nuevo programa priorizó los recursos productivos para el uso de la tierra, más no en la reglamentación de la misma. Así, AIS no contrajo efectos directos sobre la EA, al constituirse como un programa con vicios de corruptibilidad y DRE, contrajo efectos sobre el factor de la EA: Recursos Productivos, más no sobre el factor de la EA: tenencia de la tierra.

---

<sup>24</sup> La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas (Corte Constitucional de Colombia, 2005).

**B. Sobre el primer punto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP25, “Acuerdo de Reforma Rural Integral”:** En mayo de 2013 se dio a conocer el primer punto del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP: “Hacia un nuevo campo colombiano, reforma rural integral». Dicho acuerdo gestó la intención de renovación para atender las demandas y necesidades contextuales. A pesar de que dichas modificaciones aún no se han implementado de manera completa, sería inapropiado no enunciarlas en el estudio, pues su finalidad para el impacto futuro sobre la EA y la influencia que tuvo en la formulación del PND (2014-2018) es pertinente.

El Acuerdo de Reforma Rural Integral plantea la modificación y la enmienda de la institucionalidad sectorial en 3 pilares fundamentalmente<sup>26</sup>. El primero de ellos es la creación de un “Fondo de Tierras” de distribución gratuita que busca beneficiar a los campesinos sin tierra o insuficiente, y quitárselas a actores al margen de la Ley; como complemento se brinda al campesino de subsidios y líneas especiales de crédito (Alto Comisionado para la Paz, 2014). Para ello el Estado colombiano debe prepararse como órgano que lidere y garantice a través de sus diferentes instituciones la entrega efectiva de la tierra.

El segundo y tercer pilar que modifica la institucionalidad del entramado sectorial y sus procesos administrativos es la creación de los Planes Nacionales Orientados al Campo y de los PDETS<sup>27</sup>, así estos buscan concretar de manera participativa planes de acción para la transformación regional que involucren todos los niveles del ordenamiento territorial, lo que se busca es que los planes tengan en cuenta las características sociodemográficas de los territorios y sus habitantes (Alto Comisionado para la Paz, 2014). Esta enmienda administrativa fortalece los modelos de intervención pública bottom up<sup>28</sup> y reconoce la necesidad de descentralizar la acción pública en el sector, desligando funciones de toma de decisiones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a las entidades sub nacionales, facilitando puentes de gobernabilidad con la población rural.

El Acuerdo en mención significó una guía de ruta para la visión y diseño de la línea estratégica “Transformación para el Campo” del PND (2014-2018) con el propósito de cumplir

---

<sup>25</sup> En ese entonces: Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia, ahora constituidas en Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

<sup>26</sup> Ver Anexo.3 donde se ilustran los puntos pactados entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP sobre la Reforma Rural Integral.

<sup>27</sup> Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

<sup>28</sup> “De abajo arriba”

lo pactado entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP. Así, este Plan responde a la necesidad de reforma institucional y administrativa para el campo colombiano y el denominado postconflicto. En últimas, “Hacia un nuevo campo colombiano, reforma rural integral”, se constituyó como un instrumento base que direccionó la planificación sectorial de los lineamientos de política pública del PND (2014-2018) y sus intenciones se concretaron en la transformación de los factores constituyentes de la EA.

*C. Sobre el Decreto Ley 1553 de 2015, por el cual se expide el PND (2014-2018) “Todos por un nuevo País”.* El desafío que planteó la implementación del Acuerdo de Desarrollo Rural entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, significó el compromiso de reestructurar el cimiento de la arquitectura institucional sectorial. Fue notoria la necesidad de acoplarse a una estructura administrativa moderna basada en criterios tecnocráticos capaz de responder al nuevo escenario del postconflicto. De esta manera por medio de la Ley 1553 de 2015 y el artículo 107 de la misma, se facultó al Presidente de la República, Juan Manuel Santos a crear y reestructurar entidades y organismos pertenecientes al sector agropecuario<sup>29</sup>. Textualmente el artículo sentenció

**Art. 107.** Precisar facultades extraordinarias hasta por un término de seis (6) meses: crear entidades u organismos pertenecientes a la rama ejecutiva (...) reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos del sector Admo. Agropecuario (...) f) Ampliar las fuentes de financiación del fondo de micro finanzas rurales creado en la Ley 1731 de 2014. g) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas. (Congreso de la República de Colombia, 2015)

Dicha facultad concedida al Presidente de la República generó cambios fundamentales que regeneraron funciones administrativas en instituciones que quebrantaban los principios de eficiencia y eficacia. Una de las mayores transformaciones fue la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, que centralizaba y agrupaba numerosas funciones como por ejemplo, desde inventariar los predios rurales hasta trabajar por el uso adecuado del agua. Frente a ello el entonces Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri sostuvo que “se requiere fortalecer institucionalmente al sector, esta reforma [Ley 1553] dispone su liquidación

---

<sup>29</sup> Ver Anexo.4 donde se ilustra el Organigrama Institucional Actualizado del Sector Agrícola después del Decreto 1553 de 2015 que expidió el PND (2014-2018).

[del INCODER] y la creación de 3 agencias, con un alto perfil técnico, que se dedicarán a ejecutar las políticas que diseñe el ministerio de Agricultura para el sector agropecuario y de desarrollo rural” (Crónicas del Quindío, 2015).

La primera institución creada fue la Agencia Nacional de Tierras<sup>30</sup> (en adelante ANT) mediante el Decreto 2363 de 2015, que en su Artículo 10. la da vida a la ANT, como una agencia estatal “descentralizada de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia” (Congreso de la República , 2015).

Una de las ventajas de consolidar una institución autónoma que se encargue de los procesos de ordenamiento social de la propiedad radica en la especialización de funciones que competen exclusivamente a ejecutar políticas y coordinar acciones sobre la identificación física de las tierras y redistribución de los predios rurales, esto con base a criterios e insumos técnicos sin desviar la atención con actividades alternas.

Por otra parte se crea a la par la Agencia de Renovación del Territorio<sup>31</sup> (en adelante ART), también como una institución de la rama ejecutiva del orden nacional, cuyo objeto primordial es el de coordinar la intervención de las entidades nacionales con las entidades territoriales, especialmente en las zonas rurales por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de proyectos para la renovación territorial de estas zonas afectadas (Congreso de la República , 2015 ) . La importancia de la creación de esta institución es la de fungir como entidad especializada en coordinar acciones en las zonas rurales azotadas por el conflicto a través de la ejecución de proyectos. Se observa la intención del Gobierno Nacional de focalizar la intervención pública en territorios golpeados por el conflicto armado, en razón de responder a las nuevas dinámicas derivadas del escenario del postconflicto.

---

<sup>30</sup> Dentro de sus funciones se encuentra apoyar la identificación física de las tierras para la construcción de un catastro multipropósito, en el II Capítulo se estudiará dicho mecanismo pactado en el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Ver Anexo.5 en donde se ilustra la clasificación de los Grupos de Interés involucrados en las actividades ejecutadas y competentes de la ANT.

<sup>31</sup> Llama la atención la utilización del concepto “Renovación del territorio”. Este concepto es de vieja data en el ámbito urbano, más o menos desde la mitad del siglo XX y se utiliza sobre todo para intervenir áreas deprimidas como producto de un deterioro o para adaptarla a nuevos usos y diferentes actividades, dicho concepto es empujado en EEUU donde se impulsan Comunidades para Renovación - Renewal Communities (RCs) y Zonas de Empoderamiento - Empowerment Zones (EZs) en regiones urbanas y rurales en dificultades en esta nación (Duarte & Germán, 2016). Ver, Decreto 2366 de 2015, "Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura".

Finalmente, con el propósito de deslindar las funciones del antiguo Incoder, se crea el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural<sup>32</sup> y el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras<sup>33</sup>, como organismos encargados de formular lineamientos generales de política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y permitir la oferta institucional de agricultura y desarrollo rural hacia la población víctima del despojo y mejorar los procedimientos administrativos para la restitución de los predios (Congreso de la República, 2015). La especialización de funciones se considera adecuado para la estabilización de la EA pues una sola institución no debería encargarse de liderar dos procesos- tenencia y productividad de la tierra- que si bien se encuentran ligados, requieren por la magnitud misma de complejidad tratamiento particular.

### **1.1.2 Cuellos de botella institucionales que han entorpecido el desarrollo y estabilización de la Estructura Agraria.**

Con base a la revisión bibliográfica sobre las principales renovaciones y reformas administrativas en el sector agrícola en Colombia, y en razón de la evidencia en los periódicos nacionales sobre la re estructuración y condiciones institucionales sectoriales, se evidencia la existencia de una serie de cuellos de botella<sup>34</sup> institucionales que han impedido la estabilización misma de los factores la EA: tenencia y uso de la tierra. De allí la importancia de identificarlas y analizarlas.

*a. Institucionalidad sectorial precaria y desarticulada en el territorio.* No es de extrañar que en Colombia, un país con una marcada tendencia hacia el centralismo administrativo la mayoría de convenios y recursos de inversión pública se piensen, ejecuten y autoricen desde Bogotá. “entre los años 2010 y 2013, por ejemplo, en la AUNAP<sup>35</sup> y el ICA<sup>36</sup>, el 71% y 68% del presupuesto, respectivamente, fue ejecutado en la capital (...) por su parte, el 63% de los recursos del ICA para prevención y control de plagas y enfermedades fueron ejecutados desde Bogotá”(DDRS, 2014). Lo anterior contrajo implicaciones negativas sobre la eficacia del Gobierno Nacional para poder intervenir y estabilizar la EA, debido muchas veces al

<sup>32</sup> Ver, Decreto 2367 de 2015, "Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural".

<sup>33</sup> Ver, Decreto 2368 de 2015, "Por el cual se crea el Consejo Superior para la Restitución de tierras".

<sup>34</sup> Refiere a los procesos que entorpecen y ralentiza el desarrollo o progreso de algo, en este caso de la EA.

<sup>35</sup> Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca

<sup>36</sup> Instituto Colombiano Agropecuario

desconocimiento mismo de los funcionarios en la capital de cómo se configura la EA y cuáles son sus dinámicas en el territorio. Además con la implicación de que los presupuestos ejecutados desde Bogotá corren el riesgo de no ser materializados y aprovechados por las comunidades en las regiones, debido al largo proceso que existe entre el lugar de emisión de los recursos y el lugar de ejecución de los mismos.

***b. Atomización del presupuesto en la Administración central y elevados costos de tercerización.*** Gran parte de los predios rurales que son baldíos, improductivos o no poseen seguridad jurídica en Colombia se encuentran en las regiones más apartadas del país. La formalización y productividad sobre estos predios inevitablemente requiere de inversiones públicas y de un presupuesto ejecutado con la mayor eficiencia y eficacia posible, sin embargo la realidad no permite que sea así, basta con remitirse al año 2013 en donde el

El MADR contó con una apropiación de recursos del Presupuesto General de la Nación de \$1,5 billones de los cuales el 81%, es decir \$1,2 billones, fueron ejecutados a través de terceros mediante convenios o transferencias. El costo promedio que cobran las instituciones que ejecutan estos recursos es de 5%; esto implica que el costo para el presupuesto del MADR fue de \$62.000 millones en ese año (DDRS, 2014).

Con lo anterior se evidencia la atomización del presupuesto y los costos por tercerización que reducen la participación efectiva del recurso inicial en los procesos de formalización y productividad sobre la tierra. De allí la necesidad de contar con un sistema que regule esta intermediación de los programas y proyectos agrícolas, con el propósito de que dichos recursos lleguen de manera más directa a la población destinataria. Además, hay que decir que probablemente se reduciría el porcentaje de corruptibilidad sobre las finanzas públicas sectoriales al existir canales más directos de flujo de recursos.

***c. Cooptación y corrupción institucional por parte de diferentes actores.*** Quizá este es el cuello de botella dentro de la institucionalidad formal que contrajo mayores implicaciones negativas sobre la composición de la EA en Colombia. La EA, como ya se ha conceptualizado en la investigación al corresponder a un sistema de interrelaciones políticas y económicas que giran en torno a la composición de la propiedad rural, inapelablemente existen diversos actores que cuentan con intereses propios sobre ella, es así como muchos de estos actores utilizan mecanismos ilegales para apropiarse de beneficios gubernamentales y poseer influencia en la toma de decisiones para el desvío de apropiación de predios rurales. Ejemplo de que este tipo de prácticas se mantienen vivas dentro del sector es que en Mayo de 2013 la Unidad Anticorrupción encontró conductas irregulares en la:

adjudicación de 1.500 predios baldíos en territorio antioqueño, entre las que está la titulación ilegal de tierras de la Nación a nombre de personas que ostentan múltiples propiedades, titulación ilegal de extensiones de tierra que sobre pasan los límites máximos permitidos por la ley 160 del 1994 y falsedad en documentos para obtener la titulación haciéndose pasar por campesinos (El Colombiano , 2013).

Es por esta razón que se considera indispensable que la agencia administrativa posea mecanismos de seguimiento y control interno en concordancia e interinstitucionalidad con entidades de control disciplinario, administrativo y judicial. Sin embargo la corruptibilidad en las administraciones públicas y sobre todo sobre la EA al ser una problemática de cambio lento, es decir que requiere un cambio en la cultura política<sup>37</sup>, se hace mucho más complejo su apaciguamiento.

*d. Distorsión en la participación y variaciones en el presupuesto institucional del Sector Agropecuario.* El presupuesto de funcionamiento<sup>38</sup> ha variado acorde, por una parte a los ajustes institucionales concretados en los PND, y por otra a las variables macroeconómicas contextuales. En efecto, “la participación de los recursos de funcionamiento fue en promedio del 22% en la década de los noventa, mientras que en la década del 2000 el promedio de participación llegó al 35% y entre 2010-2013 cayó al 14%”(Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS, 2014). Se observa como durante el primer mandato Santos hubo una reducción en el gasto de funcionamiento institucional sectorial lo que significó un reajuste en las diferentes instituciones agrícolas, ajuste que implicó casi necesariamente: hacer más con menos, este tipo de recortes presupuestales repercuten de manera negativa en el sector al no contar con una maquinaria institucional consolidada que compense el despido o transferencia de funciones de muchos cargos administrativos.

En esta misma línea tendencial, para el período 2014-2018 en el Presupuesto General de la Nación el presupuesto de funcionamiento para el sector agropecuario presenta importantes disminuciones financieras. En el presupuesto aprobado por el Congreso de la República, en el año 2015 se reduce en 2,3 billones de pesos los gastos de funcionamiento, mientras que los gastos de inversión se aumentan en 3.2 billones de pesos (SAC, 2016). Paradójicamente durante este período es cuando en el PND vigente mediante el artículo 107 de la Ley 1523 de 2015, facultó al Presidente de la República para crear nuevas instituciones sectoriales, que por acarreo

---

<sup>37</sup> Referencia a las perspectivas y costumbres de la población hacía el Gobierno y su relación con él.

<sup>38</sup> Son aquellos destinados a atender las necesidades de los órganos para desarrollar las actividades para las cuales se constituyó la institución, de acuerdo con su objeto económico y social (Ministerio de Hacienda y Crédito Público , 2011).

conlleva inversiones importantes para el funcionamiento de las mismas, se considera pues necesario la coherencia presupuestal entre la creación y fortalecimiento de instituciones y la variación en el presupuesto de funcionamiento.

En relación al presupuesto de inversión<sup>39</sup> es importante reconocer un aumento en los recursos destinados a este rubro en el período de estudio “entre el 2010 y el 2014 la inversión en bienes públicos creció en un 146%, mientras que la inversión en apoyos directos<sup>40</sup> aumentó en 200% entre el 2010 y el 2013”(DDRS, 2014). Sin embargo, si bien hubo un aumento en el presupuesto de inversión es importante considerar la constitución del mismo, pues se observa la tendencia a siempre destinar más presupuesto a inversión en apoyos directos que en provisión de bienes públicos<sup>41</sup>, y es que se afirma aquí que la inversión en bienes públicos funge como mejor instrumento para la transformación productiva de la Estructura Agraria que los mismos subsidios o transferencias directas a campesinos, en razón de que los bienes públicos impactan en su conjunto y permanecen en el tiempo en el sector y en la EA, en contrariedad a los Apoyos Directos que lo hacen a nivel micro y temporalmente. En esta misma línea argumental “mientras que para el conjunto de América Latina se observa una corrección en el sentido de acentuar el énfasis en el gasto en bienes públicos ello no ocurre en Colombia” (DDRS, 2014).

## **1.2 Conceptualización, identificación y diferenciación de las políticas públicas agropecuarias.**

El objetivo del estudio al fundamentarse en el análisis del alcance de los PND (lineamientos de política pública) sobre la EA en Colombia se hace apremiante la conceptualización de la significación de las políticas agrícolas y la tipología de las mismas, con ello se busca por una parte delimitar conceptualmente la investigación para no incurrir en lo que el mismo Sartori denominaría como estiramientos conceptuales<sup>42</sup> y por otra, volver operativos dichos conceptos para el proceso investigativo.

---

<sup>39</sup> Erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

<sup>40</sup> Apoyos constituidos generalmente por transferencias directas a individuos como: subsidios, líneas especiales de crédito, etc.

<sup>41</sup> Refiere a bienes que tienen la característica de ser colectivos y cuyo uso se puede llevar a cabo por cualquier ciudadano. Ejemplo: Sistemas de Riego Agropecuarios.

<sup>42</sup> Aumentar la denotación, sin disminuir a la vez la connotación, lo que conduce a la imprecisión u ofuscación del concepto.

La revisión bibliografía sobre las políticas agrícolas identifica que durante el S. XIX la intervención gubernamental hacía el sector se limitaba exclusivamente a la política comercial. Sin embargo, dicha concepción se trasfigura a mediados del XX y la política agrícola deja de ser concebida de esta manera para convertirse según Josling, en “el conjunto de medidas políticas que emplean los gobiernos a nivel nacional o subnacional para influir en el entorno del sector agropecuario”(Shik et al., 2016). Con base al anterior concepto la investigación considera a las políticas agrícolas como el conjunto de medidas adoptadas por el aparato institucional administrativo en busca de la resolución o apaciguamiento de situaciones consideradas como problemáticas dentro del sector agrícola, especialmente en relación al sistema de propiedad sobre la tenencia y el uso de la tierra.

De igual manera Schickele (1962) en su definición clásica establece que la política agrícola se “constituye como una acción gubernamental para mejorar el nivel de vida y las oportunidades económicas del campesinado, así como el bienestar de las comunidades rurales” (Schickele ,1962). De esta manera el estudio considera a los PND (lineamientos de política pública) como la acción gubernamental mediante la cual el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, pretende intervenir y apaciguar el conflicto existente en la Estructura Agraria del país.

En esta misma línea argumentativa, es necesario comprender las tipologías de políticas agrícolas existentes para su análisis. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado un manual denominado “Manual de Estimado de Apoyos al Productor (EAP)” que establece la clasificación de los tipos de política que pueden implementar los Gobiernos para intervenir el sector agropecuario, en razón de a qué población y de qué manera lo hacen. Indiscutiblemente los mecanismos e instrumentos que utilizan las políticas agrícolas inciden e impactan directamente sobre el ingreso de los productores agropecuarios, el sistema de la propiedad privada y colectiva rural y los factores y recursos para el uso del suelo.

**Tabla 2***Clasificación de las políticas agrícolas según la OCDE.*

<b>Tipología de Política</b>	<b>Característica</b>	<b>Abreviación</b>
<b>Estimado de Apoyo al Productor</b>	Referencia al conjunto de medidas de política que ejecutan transferencias que tienen su incidencia sobre la explotación agropecuaria, y que están dirigidas específicamente y directamente a agricultores, son políticas por ende que benefician a los agricultores de forma individual.	EAP
<b>Estimado de Apoyos a los Servicios Generales</b>	Referencian a la categoría que alude a las medidas de política que generan transferencias por medio de servicios generales que benefician al sector agropecuario de forma colectiva (y no a los productores individualmente).	EASG

**Nota. Elaboración:** Propia con base al Manual de Estimado de Apoyos al Productor (EAP) de la OCDE, (2015).

Podría pensarse entonces que la tipología de política agrícola: Estimado de Apoyo al Productor (en adelante EAP) se concreta en acciones como el: pago directo o transferencias económicas del Gobierno Nacional hacía un agricultor en particular, la titulación y reglamentación individual de un predio rural, o la disminución vía subsidio de insumos agrícolas a una finca en específico.

A diferencia de la otra tipología de política agrícola, la denominada: Estimado de Apoyos a los Servicios Generales (EASG en adelante) podría concretarse en: la provisión de vías terciarias, sistemas de riego, marketing y promoción agropecuaria y sistemas de drenaje. Entonces, los lineamientos de política agrícola contenidos en los PND pueden ser catalogados bien sea como apoyos directos hacía los productores o apoyos sectoriales enfocados en el desarrollo macro del sector. Ambos tipos de política inciden sobre la EA, los EAP más en función de la titularidad predial individual y ordenamiento social de la misma y los EASG en función en su mayoría de los recursos y usos productivos para el suelo de manera colectiva.

### 1.3 Modelos y enfoques de desarrollo rural en los Planes Nacionales de Desarrollo [2010-2014 & 2014-2018]; características, variaciones y tendencias<sup>43</sup>

Entender el alcance de la intervención pública sobre la estabilización de la Estructura Agraria en el país requiere el examen detallado de la visión y concepción macro de los lineamientos, enfoques y estrategias que han direccionado los cursos de acción sobre el sistema de propiedad y uso sobre la tierra, esto con el propósito de generar juicios de causalidad entre el diseño de las políticas públicas y la configuración de la EA. Que quede claro que dentro de los PND estudiados no se menciona de manera directa o explícita los mecanismos de intervención sobre la EA. Lo que se hizo en la investigación fue identificar dentro del Plan cuáles objetivos, estrategias o metas trastocaron lo que aquí se ha denominado como EA.

Recordemos en primera instancia que los PND corresponden al documento base que establece los lineamientos estratégicos de las políticas públicas discriminadas por sectores elaborado por el Presidente de la República junto con su equipo de trabajo, así mismo el PND funge como un instrumento formal por el cual se trazan los objetivos del Gobierno nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las orientaciones generales permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Así, dentro de este Plan se incluyen los lineamientos de política pública sobre el sector agropecuario.

Ambos PND fueron contruidos con base al efoque territorial de desarrollo rural, esta tipología de enfoque se originó durante la década de 1990 al interno de la comunidad académica y de los especialistas en desarrollo rural de América Latina. El enfoque territorial de desarrollo rural surgió como respuesta a los elementos de cambio en la planificación pública<sup>44</sup> de la década y frente a la nueva ruralidad que tomaba fuerza en el continente (FAO, 2003) . De esta manera el Enfoque territorial que direcciona los PND que se estudian aquí se encuentran influenciados con elementos de la Nuevas Gestión Pública y la necesidad del cambio paradigmático en las administraciones de construir las políticas públicas de “abajo hacia arriba”.

---

<sup>43</sup> En este apartado se hará una caracterización y descripción de los principales elementos de intervención contenidos en los PND en razón de la EA, más el análisis del alcance de dichos instrumentos se hará en los capítulos siguientes.

<sup>44</sup> El denominado “*reajuste estructural*” impuesto a los gobiernos nacionales por algunas instituciones internacionales y donantes poderosos como una solución a la crisis de la deuda, la *desconcentración* y *descentralización* de las responsabilidades administrativas y (en menor grado) del poder político y un cambio de orientación parcial del desarrollo rural basado en el crecimiento y la modernización al paradigma de *desarrollo sostenible*”(Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO., 2003).

### 1.3.1 Del PND (2010-2014) “Prosperidad para todos” y sus mecanismos de intervención sobre la Estructura Agraria<sup>45</sup>

El PND “Prosperidad para todos” aprobado por medio de la Ley 1450 de 2011 en su capítulo II pone de manifiesto la utilización del enfoque anteriormente ya mencionado: “Enfoque territorial o de desarrollo regional”, de esta manera el Plan en su inicio caracteriza y toma como unidad de análisis los Departamentos, y analiza las dinámicas para la planificación y gestión del territorio, establece los retos a nivel regional y la Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar Áreas de Desarrollo Territorial (ADT), sin embargo se observa que dicha singularización departamental no se encuentra especificada por sectores- no se especifica el sector agropecuario- sino que se hace de manera general, sería importante que en este punto se tomará en cuenta dicha observación.

El primer elemento significativo por anotar de este PND respecto a la visión de la política pública agrícola y la EA radica en que esta se encuentra inmersa dentro de un eje estratégico general y no como uno propiamente constituido. El eje al cual se encuentra ligado es al eje “Crecimiento Sostenible y Competitividad” y dentro de este al de “Locomotoras de Crecimiento”, estas son concebidas- las locomotoras- como sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía y que jalonarán el crecimiento en el cuatrienio.

Hay que tener en cuenta que al hacer una revisión del diagnóstico que realiza el Plan sobre el sector agropecuario este no incluye e identifica como problemática central ni subsidiaría el problema de la tenencia de la tierra, solamente se hace referencia a la problemática asociada a la productividad y competitividad de la misma. Este elemento entrevé que dentro de los objetivos o metas del Plan no se encuentra por lo menos como elemento central, la intervención de la corrección de la distorsión de la EA: tenencia de la tierra. Pero lo que sí deja vislumbrar este es la intención clara hacía centrar la problemática en la competitividad y el crecimiento económico, lo anterior se puede ver concretado en las líneas estratégicas que se plantean para el sector en el cuatrienio.

Entre los lineamientos estratégicos sectoriales propuestos por este plan se formuló<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Que quede claro que dentro del presente Plan Nacional de Desarrollo, no se menciona de manera directa o explícita los: mecanismos de intervención sobre la EA. Lo que se hace en la investigación es identificar dentro del Plan cuáles son los objetivos, estrategias o metas que implícitamente trastocan o intervienen lo que aquí se ha denominado como EA.

<sup>46</sup> Ver Anexo.6 en donde se ilustran las Metas por estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) de su capítulo “Desarrollo Rural Integral”.

a) incremento de la competitividad de la producción agropecuaria; b) Promoción de los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, lo que precisaba desarrollar un proceso eficiente de logística, comercialización y transporte de la producción agropecuaria; c) Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad; d) Promoción de esquemas de gestión del riesgo y mejoramiento de las condiciones para las inversiones en el campo; e) Mejoramiento de la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural y acceso a factores productivos y de servicios de apoyo para la asociatividad y gestión de asistencia técnica y financiera; f) Promoción de la equidad en el desarrollo regional rural. (DNP, 2010)

Se observa que el énfasis de intervención se centra en el uso eficiente de los factores de producción bajo la variable de competitividad, obsérvese la primera línea estratégica enfocada en el incremento de producción agropecuaria como eje a partir del cual se desprende el resto. Por ende el PND en mención se enfoca en intervenir los recursos y usos productivos de la EA (es decir, los medios productivos que impacta la tierra) más no en la apremiante y primera necesidad de generar seguridad jurídica y ordenamiento social sobre la tierra, y por ende de la EA.

La primera línea estratégica del PND que contiene elementos que trastocan la realidad del factor de la EA: Factores productivos para la tierra: es la de incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, esta línea busca entre otros aspectos fortalecer mecanismos específicos para el uso eficiente de insumos y maquinaria tecnológica, además de establecer esquemas asociativos para su compra y distribución e instaurar asistencia técnica integral (ATI)<sup>47</sup> como eje articulador de la política de competitividad (DNP, 2010). Indudablemente la intención de fortalecer la modernización de la maquinaria y promover esquemas asociativos para su distribución y brindar asistencia técnica a pequeños productores marca tendencia hacia el uso eficiente del suelo.

Por otra parte, la segunda línea estratégica que mayor correlación tiene con la EA es la de “Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo”. Los objetivos de esta línea estratégica que mayor pertinencia tiene para la transformación de la EA son la número uno y tres. En la primera “promover el uso productivo de la tierra” se destaca el hecho de alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra. Frente a ello el

---

<sup>47</sup> El concepto de ATI incluye, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de proyectos y la comercialización de los productos, y en el caso de los pequeños productores, la promoción de formas colectivas y asociativas a lo largo del proceso (DNP, 2010).

PND señala que “se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF en adelante), buscando un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales asociativos” (DNP, 2010). Por primera vez en el Plan se alude a la configuración de la propiedad rural y se concuerda con la idea corregir por medio de instrumentos técnicos y administrativos la tendencia a la concentración de la propiedad rural en el país.

En cuanto al tercer objetivo “consolidar el sistema de información y promover el uso de TIC”, es de gran relevancia el levantamiento de información pertinente para la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial rural, la no actualización de los datos sobre predios rurales dificulta la toma de decisiones asertivas para incidir sobre la EA, por eso se destaca la intención del Plan de reglamentar e impulsar “el registro rural colombiano e implementar un sistema de información periódica de costos en finca, precios de primer mercado y precios finales”(DNP, 2010).

Finalmente la estrategia que concierne a la EA es la de “Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural”, allí se establece que se buscará agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio; así como simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre y finalmente adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria (DNP, 2010). Sin embargo, no se establece ni precisa cuáles serán dichos mecanismos ni quiénes serán los encargados. En conclusión este PND cuenta con mecanismos de intervención enfocados y priorizados en el factor de la EA: uso y recursos productivos para la tierra, en base a la competitividad, pero no le da un papel preponderante al factor de la EA: tenencia de la tierra.

### **1.3.2 Del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País” y sus mecanismos de intervención sobre la Estructura Agraria<sup>48</sup>**

Se presenta un importante giro conceptual y de diseño del presente Plan de Desarrollo respecto al anterior en relación a la visión de prioridades de intervención hacía el Sector agrícola y la EA en Colombia. La primera revitalización se enraíza en trazar como primer objetivo el: “ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores

---

<sup>48</sup> Que quede claro que dentro del presente Plan Nacional de Desarrollo, no se menciona de manera directa o explícita los mecanismos de intervención sobre la EA. Lo que se hace en la investigación es identificar dentro del Plan cuáles son los objetivos, estrategias o metas que implícitamente trastocan o intervienen lo que aquí se ha denominado como EA.

agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad” (DNP, 2015). La intencionalidad se enmarca en fundamento del ordenamiento predial rural y la seguridad jurídica sobre el mismo. Al tomar como base dicho precepto el Plan tiene como pretensión influenciar la manera en cómo se encuentra constituido el sistema sobre la propiedad rural en el campo, en últimas sobre la EA y su factor: tenencia de tierras.

En esta misma línea de argumentación el PND en su lineamiento de política pública agrícola “Transformación para el Campo” se traza seis objetivos que direccionarán el ulterior desarrollo del accionar gubernamental en razón del sector. Sin embargo el estudio caracterizará y analizará tres de ellos, con soporte en que estos corresponden o contraen efectos directos sobre alguno de los factores de la EA. Se estudiará por cada objetivo seleccionado las estrategias que se correlacionan con mecanismos de intervención hacia la EA<sup>49</sup>

### Tabla 3

*Correlación entre los objetivos del PND (2014-2018) y la EA en Colombia.*

Objetivos del PND (2014-18)	Estrategias o instrumentos públicos de intervención dentro del Plan.	Incidencia sobre la Estructura Agraria nacional.
<p><b>Obj. 1.</b> Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.</p>	<p><b>a. Facilitar el acceso a la tierra:</b> Se propone generar procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente usados, mediante el catastro multipropósito (DNP, 2015).</p> <p><b>b. Generar seguridad jurídica en relación con la tierra:</b> Adoptar un plan de titulaciones colectivas con tiempos precisos que permita culminar con los procesos pendientes tanto en comunidades indígenas como afrocolombianas” (DNP, 2015).</p> <p><b>c. Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales:</b> el mecanismo: (1:25.000) que dará cuenta de información semidetallada</p>	<p>Reordenamiento y reglamentación de la propiedad rural dentro de la Estructura Agraria nacional.</p> <p>Titulaciones de predios rurales, permite la intervención estatal en tierras antes inexistentes para el Estado.</p> <p>Mayor productividad dentro del sistema de uso de la tierra,</p>

<sup>49</sup> Para mayor claridad al respecto, ver Anexos. 7 y 8 en donde se detallan las Metas del PND (2014-2018) de su capítulo: Transformación para el Campo.

	resultante de la identificación de los suelos con capacidad productiva (DNP, 2015)	aprovechando el potencial máximo de producción por hectárea
	a. Desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica integral y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial.	La productividad dentro de la Estructura Agraria nacional, se fortalece mediante la asistencia técnica a los productores agrícolas. Su fortalecimiento se traduce en mejores prácticas productivas y mayor productividad sectorial
<b>Obj.4.</b>	Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.	b. Avanzar en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua. El buen uso del suelo, mediante la modernización de las prácticas agrícolas, aumenta la productividad y competitividad dentro del factor de la EA: uso de la tierra.
	c. Implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias del país.	La modernización de las vías terciaria reduce el tiempo de desplazamiento de la producción agrícola a las cabeceras municipales donde están ubicados los centros de acopio, fortaleciendo el sistema de uso de la propiedad rural.
<b>Obj. 5.</b>	Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.	a. Creación y renovación de agencia administrativa sectorial. Consolidar la institucionalidad formal, fortalece los procesos de acción pública, gobernanza y generalidad sobre el sector agrícola y dentro de la EA.
<b>Objetivo Transversal.</b>	Generar acuerdos de consulta previa con grupos étnicos.	a. Consulta previa con grupos étnicos. Consolida la democratización de los diferentes estamentos o comunidades dentro de la EA en Colombia.

**Nota. Elaboración:** Propia con base al PND (2014-2018) “Todos por un nuevo país”.

Se reconoce en primera instancia que el eje prioritario del PND (2014-2018) sea el ordenamiento social de la propiedad rural, por medio- como se explicita en el objetivo N°1 (*Ver Tabla 3*) - de mecanismos para que los productores sin tierra o sin seguridad jurídica sobre ella puedan tenerla, esta perspectiva se corresponde con la necesidad perentoria de legalizar y ordenar los predios rurales para que el Estado pueda intervenir ahora si de manera directa sobre dichos predios.

Recordemos que la no legalización predial conlleva por una parte a que el Estado no devengue los impuestos por dicho concepto y por otro que no pueda intervenir por medio de ayudas gubernamentales a los productores que no cuentan con un esclarecimiento sobre sus propiedades. La relación del objetivo N°1 con la intervención hacía la estabilización de la EA es directa, pues se pretende incidir sobre el sistema de propiedad rural en el país.

Consolidar los derechos de la propiedad sobre la tierra debe ser una prioridad para la institucionalidad sectorial en razón de que este mecanismo se constituye como la llave para que especialmente los pequeños campesinos y productores puedan insertarse dentro de las dinámicas de economías a escala y a la producción nacional e internacional, y más que ello a que la población rural ejerza sus facultades sobre la tierra: Goce (ius fruendi), Uso (ius Uterdi) y Disfrute (ius Abutandi)<sup>50</sup>.

Como se ilustra en la Tabla 3, el objetivo sectorial No.1 dentro del PND en mención se condensó y pensó materializarse por medio de tres mecanismos específicos: El primer mecanismo planteado por este objetivo se corresponde con el de facilitar el acceso a la tierra. Dichos procesos de clarificación político- jurídicos promueven la inversión, en cuanto esta se fortalece al no toparse con elementos de incertidumbre sobre la propiedad rural. La manera en cómo se pretende contrarrestar la amenaza de que la propiedad rural en Colombia se encuentre dispersa y en gran parte bajo tenencia ilegal es por medio de la implementación del denominado “catastro multipropósito”<sup>51</sup>.

El segundo mecanismo se formuló con el propósito de generar seguridad jurídica en relación con la tierra, este mecanismo es destacable dentro del PND mencionado, pues no había sido tenido en cuenta generar seguridad jurídica predial sobre comunidades relegadas en el anterior PND. Este instrumento planteó “saldar la deuda en materia de tierras colectivas con las comunidades étnicas. Lo anterior implica adoptar un plan de titulaciones colectivas con tiempos precisos que permita culminar con los procesos pendientes tanto en comunidades indígenas como afrocolombianas”(DNP, 2015). Sin duda, si existe alguna comunidad que mayor rezago y vulneración ha tenido dentro de la EA nacional han sido dos estamentos y comunidades

---

<sup>50</sup> Concepción clásica del derecho romano, según la cual el propietario pleno tiene tres atributos conocidos : El ius utendi o facultad de servirse de la cosa, el ius fruendi para obtener sus frutos o productos y el ius abutendi o facultad para disponer de ella

<sup>51</sup> Mecanismo que permite la individualización de los predios rurales con una representación gráfica que recoja las variables físicas y jurídicas de manera acertada, y cuya información sea coherente con el registro de la propiedad” (DNP, 2015).

principalmente: los afrocolombianos y las comunidades indígenas. La introducción de este tipo de intencionalidades dentro de los Planes Nacionales, es un reconocimiento legítimo hacia la inclusión y democratización de la EA nacional y la desconcentración de la tenencia de tierra por parte de siempre los mismos actores.

Finalmente, el último instrumento dentro de este objetivo fue el de: promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales. Realmente dentro del sector agrícola colombiano se puede identificar como una de las principales problemáticas la mal utilización del suelo, en cuanto no se siembra lo que se debería sembrar y en cuanto los mecanismos de siembra no son los mejores para la conservación del medio ambiente. Por esta razón es provechoso y pertinente que el Plan haya incluido una estrategia dedicada exclusivamente a promover el uso eficiente del suelo, para ello se propone implementar mecanismos tecnológicos para la obtención de información pertinente sobre el suelo de la nación, el instrumento propuesto es el mecanismo: (1:25.000) que dará cuenta de información semidetallada resultante de la identificación de los suelos con capacidad productiva, que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio (DNP, 2015).

Otro de los objetivos que de alguna manera fueron diseñados para incidir sobre la EA, fue el objetivo N°4 (*Ver Tabla 3*). El propósito principal de este objetivo fue el de impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales. Como ya se ha señalado la EA se encuentra constituida aparte del sistema de la tenencia de la tierra por los recursos y usos productivos para su uso. Ya se ha señalado que la mera entrega física de la propiedad rural no constituye un factor de intervención que garantice el progreso y estabilización total de la EA, sino que se requiere una vez reglamentado el predio una serie de andamiajes técnicos, tecnológicos y productivos para la rentabilidad y no desperdicio del suelo titulado, para ello es necesaria la dotación de bienes y servicios públicos sectoriales<sup>52</sup>. Las principales estrategias plateadas dentro de este objetivo fueron:

La de desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica integral y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial. Se pretendió con la implementación y utilización de tecnologías agropecuarias “crear un sistema de asistencia técnica integral, masiva, pertinente y oportuna (...) el modelo de asistencia técnica ha de articularse con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial, así como con el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación” (DNP, 2015).

---

<sup>52</sup> Un bien público es no excluyente cuando no es posible impedir que consuma el bien quien no paga por él.

Ya es afianzada la idea que el productor al servirse de los recursos tecnológicos para su labor productiva, genera mayor incremento para lograr explotar el potencial máximo de producción de su siembra que si no los empleara. De igual manera las nuevas dinámicas de producción en las economías campesinas del mundo presionan a los mercados nacionales y locales a insertarse en las ventajas de las nuevas tecnologías.

Finalmente, como última estrategia dentro de este objetivo se formula *implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias del país*. La estrategia se centra en la rehabilitación de vías terciarias en el sector para el mejoramiento de la productividad agropecuaria, para ello se busca desarrollar convenios interinstitucionales o estrategias transversales, por ejemplo su implementación estará a cargo del Ministerio de Transporte con el acompañamiento del MADR (DNP, 2015). La infraestructura de transporte dentro del sector agrícola funge como factor categórico para el acrecentamiento productivo y la disminución de los costos de producción para toda la cadena de valor agrícola. Es argumentable sostener que la modernización de la red vial terciaria reduce el tiempo de desplazamiento de la producción agrícola a las cabeceras municipales donde están ubicados los centros de acopio.

El último objetivo diseñado del Plan identificado por la investigación que pretendió incidir sobre la EA, fue el Objetivo N°5, que se centró en contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales. En concordancia con la demanda contextual del Postconflicto- se plantea como estrategia la creación de una nueva institucionalidad, se objetiva así: crear la Autoridad Nacional de Tierras y fortalecer los servicios de justicia agraria, crear el Fondo de Desarrollo Rural con mecanismos de ejecución en el territorio y ajustar la institucionalidad sectorial actual creando instrumentos específicos de coordinación e intervención en el territorio rural y consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones (DNP, 2015). Las tres estrategias en mención fueron ya analizadas en detalle en el apartado anterior del capítulo.

### **1.3.3 Equiparación de los PND (2010-2014 & 2014-2018) en concomitancia con la Estructura Agraria**

El ejercicio comparativo entre la concepción y visión de ambos PND respecto a la EA, permitió contraponer de qué manera el gobierno se está pensando o no la intervención sobre el sistema de la propiedad rural en Colombia. A continuación se ilustrará el cuadro comparativo que sintetiza y da cuenta de las principales variaciones y tendencias en el diseño de los dos PND en razón de la intervención de la EA en Colombia.

**Tabla 4**

*Equiparación PND (2010-2014 & 2014-2018) en concomitancia con la Estructura Agraria en Colombia.*

<b>Variable</b>	<b>PND (2010-14)</b>	<b>PND (2014-18)</b>	<b>Equiparación</b>
<b>Diagnóstico</b>	No incluye e identifica como problemática central el problema de la tenencia de la tierra. Sólo hace referencia a la problemática asociada con la competitividad y la productividad.	Traza como primera problemática identificada la desregularización de la tenencia de la tierra y su concentración.	El PND (2014-18), se revitaliza y pone mayor énfasis en la necesidad de titular la tierra y generar procesos de ordenamiento social de la misma.
<b>Enfoque de Desarrollo Rural</b>	Enfoque de desarrollo territorial. Se limita a la caracterización departamental.	Enfoque de desarrollo territorial. Realiza caracterización y crea indicadores y capítulos regionales.	El PND (2014-18), se robustece metodológicamente en razón de la heterogeneidad nacional, pues en contrariedad a su antecesor materializa el enfoque con indicadores y metas territoriales concretos.
<b>Objetivos</b>	Énfasis en la competitividad y el crecimiento sostenible, producción de divisas y exportaciones.	Énfasis en la seguridad jurídica sobre la propiedad rural.	En el PND (2010-14), su fundamento es la competitividad sectorial y el crecimiento económico. El Plan (2014-18), se fundamentan sobre el ordenamiento social de la propiedad.
<b>Estrategias</b>	El sector agrícola es visto como una locomotora del crecimiento. No se identifican las instituciones responsables de cada una de las estrategias.	Objetivos con sus respectivas estrategias, líneas base y metas. El sector agrícola ya es visto como un eje sectorial dentro de todo el Plan. Se identifican las instituciones responsables de cada una de las estrategias.	En el PND (2014-18), se formularon metas intermedias, a las cuales se asociaron productos con su línea base y correspondiente meta al año 2018, su antecesor no especifica metas intermedias, lo que dificulta el seguimiento del mismo.
<b>Institucionalidad</b>	Se plantea crear el Viceministerio de Desarrollo Rural, la reforma del Incoder, revisar el modelo de Corpoica y consolidar el Sistema Nacional de medidas Sanitarias y Fitosanitarias.	Creación de 3 agencias administrativas sectoriales cuyo objetivo será el del ordenamiento social de la propiedad.	El PND más reciente formula una reestructuración más profunda sobre la institucionalidad formal y la agencia administrativa siendo consciente de las transformaciones a la arquitectura institucional necesarios para la estabilización de la EA

<b>El papel de los actores</b>	Énfasis en los pequeños, medianos y grandes productores. No se tiene en cuenta las organizaciones y estamentos más relegados dentro de la EA: Afrocolombiano, Room.	Énfasis en los pequeños, medianos y grandes productores. Se tiene en cuenta las organizaciones y estamentos más relegados dentro de la EA: Afrocolombiano, Room, con base a consultas previas.	En ninguno de los dos PND se realiza un análisis de identificación de los actores involucrados dentro del sector agrícola y la EA. Se destaca que el PND más reciente, se realizaron ejercicios de consulta previa en las poblaciones más relegadas.
<b>Instrumentos para la formalización predial</b>	Creación de la unidad Administrativa de sustitución de tierras, inventario de las tierras baldías de la nación.	Catastro multipropósito, Creación de la ANT, ART, Ajuste del ICA, Fondo de tierras, Sistema (125:00).	En el PND (2014-18), existe un mayor número de instrumentos de política pública concretos para la formalización y reglamentación predial rural.
<b>Instrumentos para los recursos y factores productivos de la tierra.</b>	Menor intermediación en la comercialización de productos agropecuarios, establecimiento de esquemas asociativos.	Rehabilitación de vías terciarias en el país, creación de mapa de vocación de uso agrícolas, consolidación de medidas sanitarias y fitosanitarias en el sector.	El PND (2010-14) se plantea como generalidad la utilización de instrumentos para la intervención de los recursos y factores productivos de la tierra, a diferencia de su sucesor que se base en instrumentos para la reglamentación predial.

**Nota. Elaboración:** Propia con base al PND (2010-2014) “Prosperidad para Todos” y el PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”.

En razón del anterior análisis capitular es claro que la configuración y arquitectura de la agencia administrativa sectorial incide sobre las dinámicas del ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia, en cuanto funge como mecanismo que brinda las condiciones para la regularización de la propiedad rural, funge como mecanismo intermediador entre los diferentes actores sectoriales, brinda bienes públicos para el desarrollo competitivo y Apoyos directos a productores y cataliza las demandas de los actores sectoriales para la estabilización de la EA. De esta manera para claridad del lector, el cuerpo del desarrollo capitular llegó a determinadas aproximaciones sintetizadas en los siguientes cuadros respecto a la institucionalidad formal en correlación con el sistema de la tenencia y uso de la tierra en Colombia.

**Tabla 5**

*Cuellos de botellas institucionales que han entorpecido la estabilización de la EA. Posibles alternativas de solución.*

<b>Cuello de Botella de la Institucionalidad Formal</b>	<b>Implicación sobre la Estructura Agraria</b>	<b>Alternativas de Solución</b>
<i><b>Institucionalidad Precaria y Desarticulada en el territorio.</b></i>	Mayor grado de ingobernabilidad en las regiones para el tratamiento de la conflictividad sobre la tierra. - Presupuestos ejecutados desde Btá. Corren el riesgo de no ser materializados.	Determinado % del Presupuesto sectorial nacional ejecutado por medio de Presupuesto Participativo Sectorial por regiones.
<i><b>Atomización del Presupuesto y elevados costos de tercerización.</b></i>	Reducción en la participación efectiva del recurso inicial en los procesos de formalización y productividad sobre la tierra.	Estatutos que regulen la intermediación de los Programas y Proyectos Agrícolas: Canales de flujo de inversión más directos.
<i><b>Cooptación Institucional por parte de determinados actores.</b></i>	Acaparamiento y concentración de tierras, consolidación de élites regionales, déficits presupuestarios.	Fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control interno de la agencia administrativa
<i><b>Distorsión en el Presupuesto Sectorial de la Nación.</b></i>	Mayor % de recursos destinado a Apoyos directos que a bienes rurales públicos, acentúa la tendencia de desatender los esquemas asociativos.	Corrección de los rubros sectoriales a la hora de la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

**Nota. Elaboración:** Propia. En esta Tabla se sintetiza el análisis realizado respecto a los factores que no han permitido la estabilización de la EA en el marco de la Institucionalidad Formal.

De igual manera, como se hizo mención se halló que el contexto de planificación pública para la intervención sobre la EA en el periodo de estudio estuvo marcado por tres momentos claves con unos resultados concretos

Sin embargo, en la historia reciente de Colombia los lineamientos de política pública sectorial se hallaron que estos han propendido por el fortalecimiento de los factores y recursos productivos para el uso de la tierra, más no para la titulación y regularización de la misma. Los principales instrumentos de política pública y reformas institucionales que de alguna manera han propendido por trastocar las dinámicas de la EA han sido: La Ley 1448 de 2011, el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FACR-EP “Reforma Rural Integral” y el PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”. De igual manera se presenta como factor constante dentro de la institucionalidad sectorial la cooptación por parte de actores legales e ilegales para

desviar la toma de decisiones hacía fines particulares. El desvío de recursos e influencia de gremios sectoriales imposibilita una intervención transparente que propenda verdaderamente por la estabilización de la EA en Colombia.

**Tabla 6**

*Normatividad, Políticas e Instrumentos de Política Pública implementados para el Desarrollo Rural en Colombia*<sup>53</sup>, 2011-2016. Cap. I. Subtitulo I.

<b>Intervención Pública Sectorial</b>	<b>Implicaciones sobre la EA</b>	<b>Falencias Identificadas</b>
<i>Ley 1448 de 2011</i>	Cumplió el papel de consolidarse como política que legitimó la reglamentación de predios rurales. Sin embargo, no fue suficiente para contraer efectos determinantes sobre la EA.	La institucionalidad desaparece post entrega de la tierra, y los beneficiarios no retornan a la tierra restituida. Problema de Segundos Ocupantes.
<i>Agro Ingreso Seguro (AIS)</i>	No contrajo efectos directos sobre la EA al constituirse como un Programa con vicios de corruptibilidad	<b>AIS</b> terminó convirtiéndose en un mecanismo para el desvío de recursos a actores como terratenientes.
<i>DRE</i>	Contrajo efecto sólo sobre el factor de la EA: Factores Productivos más no para la reglamentación de la tierra.	No tuvo en cuenta en su diseño la reglamentación predial.
<i>Acuerdo de Reforma Rural Integral</i> <sup>54</sup>	Ruta guía para la elaboración del <b>PND (2014- 2018)</b> , que reestructuró la agencia institucional sectorial, y planteó mecanismos innovadores como el Fondo de Tierras.	No prever las limitaciones normativas para alimentar el Fondo de tierras. Ley 160 de 1994 genera incertidumbre y vacíos constitucionales.
<i>Decreto 1553 de 2015/ PND (2014-2018)</i>	Reestructuró los cimientos de la Arquitectura Institucional sectorial, agilizando procesos y eficiencia administrativa.	Incoherencia Presupuestal. A medida que se crearon las instituciones se disminuyó el Presupuesto de Funcionamiento.

<sup>53</sup> Se enfatizó en aquellos Instrumentos de Planificación enfocados en el Sistema de Tenencia y Uso de la Tierra.

<sup>54</sup> Acuerdo pactado en el marco del Proceso de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, en el año 2013.

**Nota. Elaboración: Propia.** En esta Tabla se sintetiza el análisis realizado respecto a aquellas políticas o normatividad que tuvieron alguna implicación sobre el sistema de tenencia y uso de la tierra en Colombia, durante el período de estudio.

En relación a los PND estudiados, la aproximación fue que el PND (2010-2014) plantea como estrategia fundamental la utilización de instrumentos para la intervención del factor de la EA: Factores y Recursos productivos para la tierra, a diferencia de su sucesor que se basa en instrumentos para la intervención del factor de la EA: Tenencia de la tierra. Así, el diseño de cada uno de estos Planes de Desarrollo fue diferente, y por ende su direccionamiento y esfuerzos de lo público hacía el tratamiento del problema en cuestión de igual manera.

## **Capítulo II. Sobre la Lógica de los Actores Sectoriales. Adaptación del Modelo IAD de Ostrom al Caso de Estudio: La EA y los PND en Colombia, 2011-2016.**

El carácter multimodal<sup>55</sup> de la EA en Colombia afianza los conflictos sobre la tenencia de la propiedad rural entre los diferentes estamentos y actores sociales, gremiales, políticos y económicos. La hipótesis que sustenta el estudio fundamenta la idea que la disparidad de los conflictos estamentales sobre el uso y la tenencia de la tierra, las irregularidades de compra y obtención de predios rurales por parte de actores al margen de la Ley, la indecisión y debilidad estatal y el aprovechamiento de artimañas jurídicas por parte de grandes industrias para el usufructo de hectáreas rurales, constituyen los elementos embrionarios de la configuración distorsionada de la tenencia de la tierra en la EA de Colombia.

De lo anterior es menester en este capítulo analizar cuál ha sido la configuración e incidencia de los diversos actores sectoriales, reglas informales, variables exógenas o externalidades en la estabilización de la EA y el diseño de los PND. Esto incluye el estudio de la correlación existente entre estas tres variables: Actores sectoriales, PND y variables exógenas o externalidades. Vale precisar que para ello se empleó y adaptó el marco analítico y metodológico neo institucional de Elinor Ostrom, Institutional Analysis and Development Framework (en adelante IAD) al caso de estudio aquí abordado.

La base metodológica del desarrollo capitular se sustentó en la revisión secundaria bibliográfica del marco analítico IAD de Ostrom y su posterior aplicación teórica al estudio de caso abordado. De igual manera se empleó la recolección de información secundaria a través de la revisión de prensa y normatividad nacional.

En este capítulo se estudian dos tópicos esencialmente, primero se abarcan las aclaraciones conceptuales y terminológicas del marco IAD de Ostrom y segundo se aplica y adapta dicho modelo al presente caso de estudio. En este punto se acoplan las tres categorías de variables que establece dicho modelo: variables exógenas, escenario y situación de acción y participantes o actores.

---

<sup>55</sup> En términos de Machado (2005), la tipología multimodal dentro de las Estructuras Agrarias referencia a un sistema de propiedad rural con alta concentración y polarización, y con dificultad para desarrollar sistemas de cooperación.

## 2.1 Del Marco IAD (Institutional Analysis and Development Framework) de Elinor Ostrom, aclaraciones conceptuales, metodológicas y terminológicas

Si bien en un principio el IAD fue creado para el estudio de las Common Pool Resources (RUC)<sup>56</sup> en la actualidad se utiliza por los Policy analysts para comprender por medio de un proceso metodológico: las instituciones, sus marcos de acción y la configuración de actores sectoriales en determinadas políticas. El IAD se sustenta en torno al estudio de las instituciones, así, estas se definen como el conjunto de mandatos que los individuos utilizan para organizar determinadas situaciones, estas pueden constituirse en reglas, normas o tácticas (Ostrom, 2005). Por ende, las reglas formales e informales, normas o estrategias empleadas o subyacentes dentro de la EA sobre la tenencia y el uso de la tierra fungen como instituciones propiamente dichas. Así, los PND, la arquitectura institucional sectorial y las dinámicas de los actores sectoriales, son instituciones.

Para la mayoría de referentes teóricos neo institucionales como Ostrom o North<sup>57</sup> las instituciones no se categorizan únicamente dentro de las denominadas reglas formales. Estas bien pueden ser formales e informales: las primeras, concretadas en su generalidad en leyes o cualquier tipología de normatividad y son de índole coercitivo-coactivo; y las segundas, fundamentadas en la costumbre (Douglass C. North, 1990). Entonces, los PND son instituciones de tipo formal y las dinámicas entre los actores sectoriales son instituciones de tipo informal.

¿Pero cuáles son los pasos o elementos constitutivos de este marco analítico que permitieron la estructuración del estudio? Bien, el IAD se encuentra constituido por tres grandes categorías de variables a estudiar “ 1) las variables exógenas que rigen el escenario y campo de acción, 2) el análisis del escenario de acción , y 3) los participantes o actores involucrados (Unidades colectivas de interés) ”( Gómez & Guerrero, 2014).

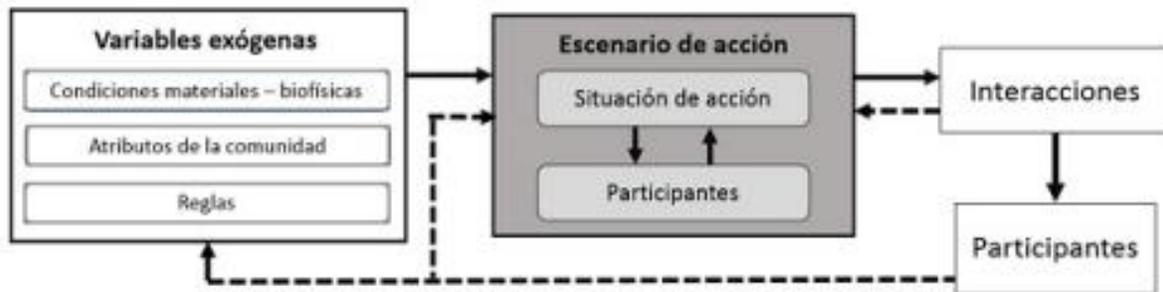
De esta manera la investigación aplicó las 3 anteriores variables, recalcando que la primera hace referencia a la caracterización de aquellos elementos externos que inciden sobre la EA y la formulación e implementación de los PND. La segunda - el análisis del escenario de acción , refiere al estudio del “sistema en donde dos unidades –los participantes y una situación de

---

<sup>56</sup> Recursos de Uso Común: bienes cuyo uso común no puede ser denegado.

<sup>57</sup> Ver, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, (1971); *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, (1990)

acción<sup>58</sup>– interactúan, mientras se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que afectan a los participantes y a las situaciones de acción”(Ostrom, 2005). Y finalmente la última variable a estudiar se centró en la caracterización y análisis de los actores involucrados.



**Figura 1.** Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (IAD) de Elinor Ostrom, 2005.

**Nota. Fuente y elaboración:** Recuperado y traducido por Benedetti en “El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS)”. 2016.

La Figura 1 sintetiza el modelo IAD de Ostrom con sus respectivas variables de análisis. Se observa que el modelo se plasma como una red con dos grandes grupos de variables agrupadas. Por una parte se encuentran las variables exógenas que son tres: condiciones materiales, atributos de la comunidad y reglas. Y por otra parte el denominado Escenario de Acción dentro del cual interactúan en continuidad: la situación de acción y los participantes o actores. La retroalimentación e interacciones entre todas las variables mencionadas generan un determinado efecto e impacto sobre el escenario de acción, para el caso de estudio constituido en la EA.

La dinámica del modelo de Ostrom sostiene que el escenario de acción es impactado e influenciado en continuidad por las variables exógenas y por la interacción entre los actores involucrados dentro de la problemática. Para claridad del lector sobre el acople conceptual del modelo IAD al caso de estudio se presenta la siguiente tabla:

<sup>58</sup> Se relaciona pues con la situación en donde los diferentes actores o participantes toman decisiones acorde a sus determinados intereses, atributos e intercambian bienes, etc. (Benedetti, 2013). De esta manera se hace referencia en últimas al sistema en donde se desenvuelve la acción de la gobernanza y del juego político por unos intereses específicos.

**Tabla 7***Acople conceptual del modelo IAD de Elionor Ostrom (2005) al caso de estudio.*

<b>Concepto en el Modelo IAD</b>	<b>Variables Proxy<sup>59</sup></b>	<b>Concepto del modelo IAD correspondiente o acoplado al caso de estudio</b>
<b>Variables Exógenas:</b>	Condiciones Materiales=	Excesiva concentración de la Propiedad Rural
	Atributos de la Comunidad=	Condiciones de los Pequeños y Medianos Agricultores
	Reglas de Juego=	Desactualización Catastral & Normatividad Sectorial.
<b>Escenario de Acción=</b>	—	<b>ESTRUCTURA AGRARIA</b>
<b>Situación de Acción=</b>	—	Formulación e Implementación de los PND
<b>Participantes o Actores=</b>	—	Gobierno Nacional, Terratenientes, grupos al margen de la Ley, pequeños productores, etc.

**Nota. Elaboración:** Propia con base al modelo IAD de Elionor Ostrom (2005).

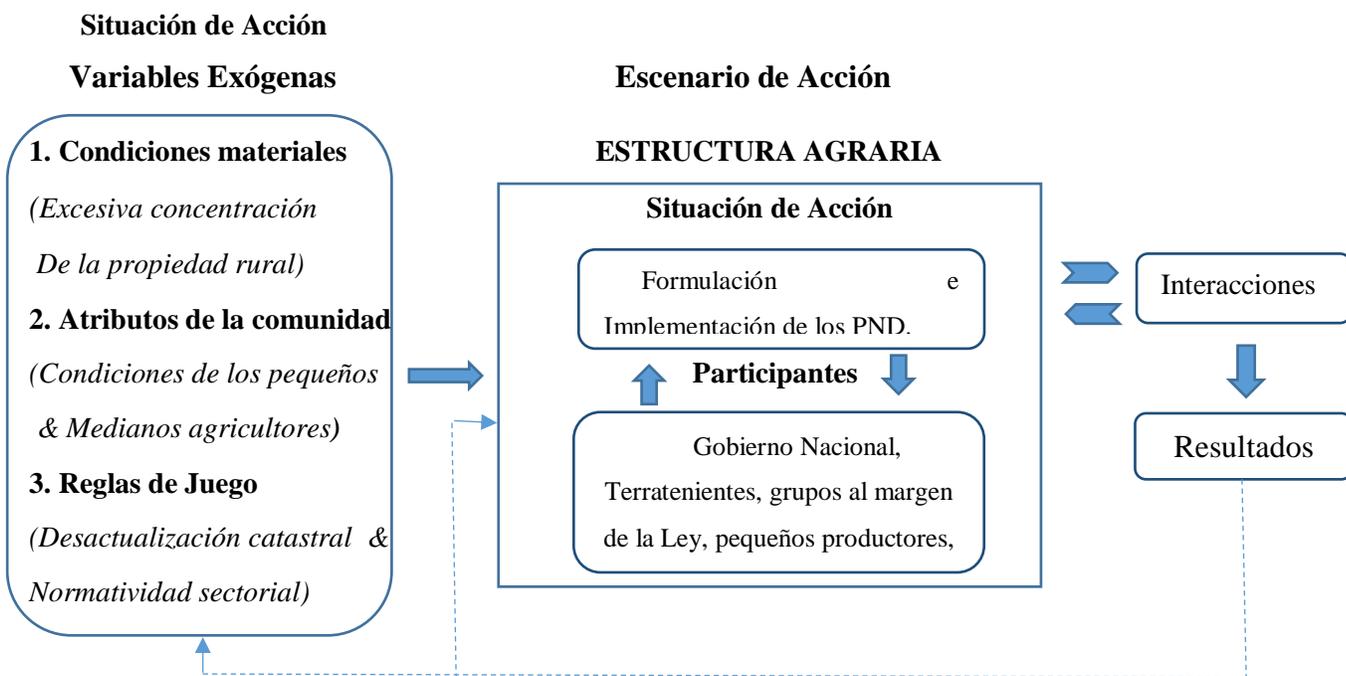
De esta manera, con base a la Tabla 7 la EA nacional se constituirá como el escenario de acción. Es decir, como el sistema de tenencia y uso de la tierra en donde determinados actores interactúan mientras se ven afectadas por X variables exógenas. La situación de acción se correspondería con la formulación e implementación de los PND, es decir, como el proceso mediante el cual los diferentes actores o participantes sectoriales toman decisiones acorde a sus intereses, atributos e intercambian bienes e ideas.

En cuanto a las variables exógenas (correspondientes a las condiciones materiales, atributos de la comunidad y reglas) la investigación identificó como condiciones materiales a la concentración excesiva de la propiedad rural, a los atributos de la comunidad: como a las características primordiales de los pequeños, medianos y grandes productores agrícolas, y como

<sup>59</sup> Variables aproximadas a las variables objeto de análisis. La suma de una o más variables proxy pueden constituirse en una categoría de análisis más amplia.

reglas a la normatividad institucional sectorial vigente. En el siguiente apartado se analizará en detalle cada uno de estos elementos.

Teniendo claro el acople conceptual entre el modelo de Ostrom y la problemática aquí abordada, la adaptación del modelo al caso de estudio se pudo sintetizar de la siguiente manera:



**Figura 2.** Adaptación del Modelo IAD de Ostrom al caso de estudio. La EA y los PND en Colombia, 2011-16.

**Nota. Elaboración:** Propia con base al modelo IAD de Ostrom (2005).

De tal manera que las variables exógenas (Concentración de la propiedad rural, las condiciones de los agricultores y la desactualización y normatividad sectorial) influyen directamente sobre el escenario de acción o Estructura Agraria generando distorsión sobre ella. Así mismo esta- la EA-, se trastoca por dos elementos fundamentales que se encuentran en constante interacción: la formulación e implementación de los PND o situación de acción y la configuración de los actores sectoriales. Con todo esto se generan unos resultados concretos que impactan y retroalimentan constantemente las condiciones de la EA nacional.

## 2.2 Adaptación del marco IAD de Elinor Ostrom al caso de estudio. Análisis de las Variables Exógenas

Merece ser precisado que el procedimiento analítico de la aplicación de las variables del modelo de Ostrom se realizó con base a la Figura 1 (Ver de izquierda a derecha), iniciando por el análisis de las variables exógenas, luego por el escenario y la situación de acción, y finalmente por el análisis de los participantes o actores involucrados. Entonces el primer factor a estudiar: las variables exógenas correspondientes según Ostrom al análisis de 3 factores: las condiciones materiales, los atributos de la comunidad y las reglas (Ver Fig.1) se vincula estrechamente con la caracterización contextual de la tenencia de predios rurales en Colombia.

El estudio de las variables exógenas identificadas dentro de la problemática abordada indicó que estas han contraído impactos negativos sobre la configuración de la Estructura Agraria nacional, lo que apunta a que se busquen mecanismos que aminoren precisamente las impresiones negativas que éstas contraen.

Así, el estudio identificó a la excesiva concentración de la propiedad rural en Colombia como la *primera externalidad y condición material* preponderante a estudiar, precisamente por la incidencia que esta contrae sobre la EA y sobre la formulación e implementación de los PND. De esta manera, la dinámica de la estructura de la propiedad rural en Colombia pone de manifiesto una tendencia histórica hacia la concentración de los suelos. La configuración de las tierras se concentra en grandes y medianas propiedades:

El 41 por ciento del área de propiedad privada es gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); y el 40 por ciento de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, predios entre 20 y 200 hectáreas. La extensión restante, siete millones de hectáreas, está distribuido entre pequeña propiedad, minifundio y microfundio. (IGAC, 2012)

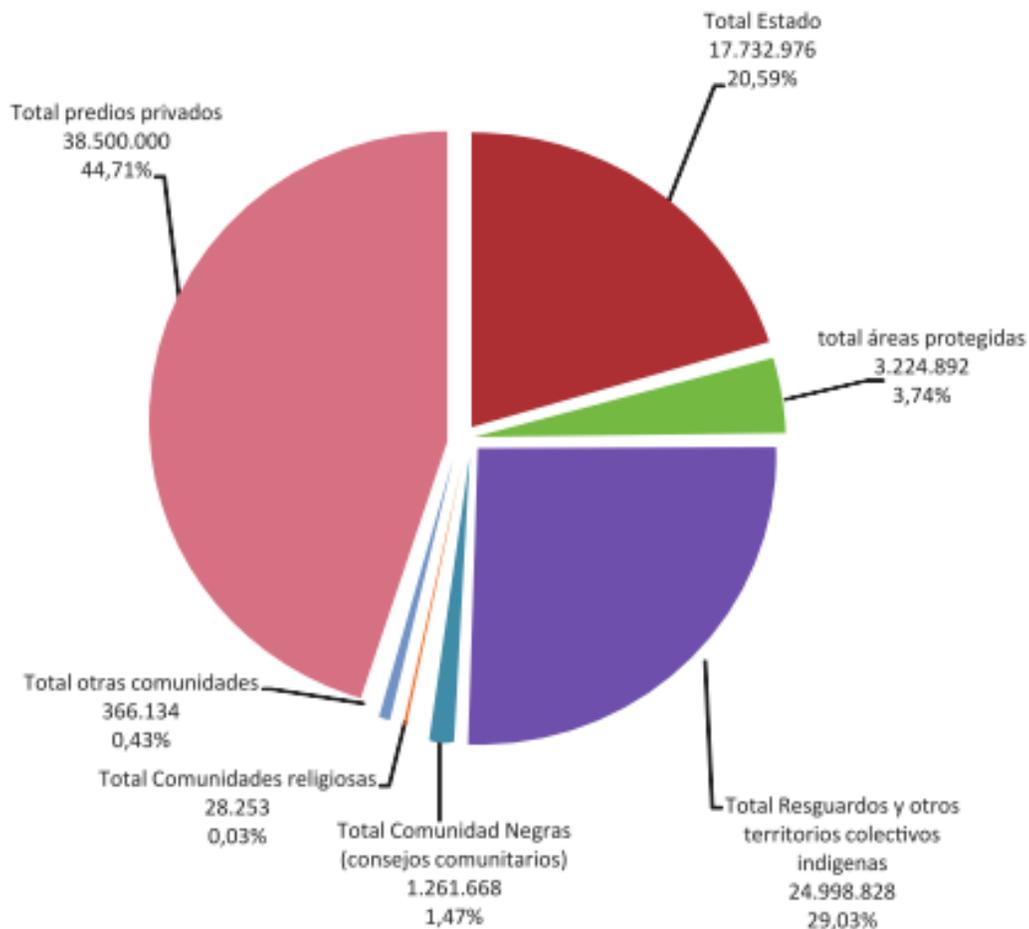
Esta evolución estructural de la propiedad privada rural se puede explicar como efecto multicausal<sup>60</sup> en donde determinados factores como: el dominio de actores al margen de ley sobre el suelo, la compra masiva de predios rurales por parte de grandes transnacionales debido a la devaluación del precio de la tierra (en razón de las dinámicas del conflicto armado interno), los procesos históricos como la colonización antioqueña, la corrupción en la institucionalidad formal para la adjudicación fraudulenta de predios, los intereses económicos, entre otros; se

---

<sup>60</sup> La principal característica del modelo multicausal determinista es que presenta múltiples causas para un sólo efecto. En este caso, el efecto se constituirá como la excesiva concentración de la propiedad privada rural.

refuerzan y complementan para dar respuesta a un fenómeno de concentración excesiva de la propiedad privada rural.

Los factores desencadenantes con mayor incidencia en la EA nacional son la poca democratización del uso del suelo para la gran mayoría de pequeños productores, la consolidación de condiciones que impiden una efectiva intervención estatal sobre el campo, y sin duda, el refuerzo del *statu quo* de grandes extensiones de tierras improductivas. De allí la necesidad de que los lineamientos de política pública (PND) se enfoquen en generar procesos que intervengan directamente sobre los factores causales y las condiciones materiales de la EA nacional. Basta con remitirse al consolidado nacional que da cuenta del sistema de la propiedad rural en Colombia para comprender que las condiciones materiales de la EA se encuentran distorsionadas.



**Figura 3.** Consolidado Nacional por tipo de propiedad (Has.y %)<sup>61</sup> 2009.

**Nota. Fuente y Elaboración:** IGAC (2012). Atlas de la propiedad rural en Colombia.

<sup>61</sup> Porcentaje de hectáreas.

Se observa en la Figura 3 que el mayor porcentaje de tierras en Colombia es de carácter privado- y que como ya se mencionó- se concentra en grande y mediana propiedad<sup>62</sup>- el consolidado señala que el 44,71% corresponde a este tipo de propiedad. En línea descendente le siguen las propiedades correspondientes a los territorios colectivos y resguardos con un 29,03%- aquí hay que hacer claridad que a pesar de que cuentan con un gran porcentaje sobre la tierra el modelo de desarrollo productivo sobre ella difiere de el del crecimiento económico- le siguen las propiedades pertenecientes al Estado con un 20,59%- sin embargo, gran parte de esas tierras se encuentran en regiones muy apartadas y cooptadas por actores ilegales, en litigio o abandono total. En contraposición las poblaciones que poseen menor porcentaje de tierras en la nación son las comunidades negras con un 1,47%, otras comunidades (Room, etc.) con un 0,43%, y comunidades religiosas con un 0,03%.

De esta manera, *las condiciones materiales de la EA* en Colombia señalan elementos negativos como: la excesiva concentración de la propiedad privada rural en grandes, medianas propiedades, y un gran porcentaje de tierras improductivas en manos del Estado. Lo anterior señala la poca participación de los estamentos como las comunidades negras sobre el factor productivo fundamental: la tierra.

Debe tenerse también en cuenta que la medición del más reciente índice de Gini de tierras indica un invariabilidad hacia la desconcentración de la tierra. El índice GINI nacional de tierras en el catastro administrado por el IGAC pasó tan sólo del 0,886 en 2000 a 0,874 en 2012 (IGAC, 2012). Por ello los diseños de política pública (PND) deben concretar instrumentos de gestión que propendan por brindar en el caso de la propiedad privada, incentivos para la producción de la misma; en el caso de la propiedad colectiva y de resguardos: esquemas asociativos de producción, y en el de la propiedad correspondiente al Estado, recuperación de las tierras y redistribución de las mismas hacia la población relegada como la afro y otras comunidades.

Indiscutiblemente la concentración de la propiedad rural (como variable exógena) en la EA de Colombia ha contraído unos efectos directos sobre las comunidades o unidades colectivas de interés (en términos de Ostrom). Por esto conocer las características y particularidades de estos

---

<sup>62</sup>Se cataloga como grande propiedad: predios con una extensión mayor a 200 hectáreas, Mediana: predios entre 20 y 200 hectáreas, Pequeña: predios entre 10 y 20 hectáreas. Minifundio: predios entre 3 y 10 hectáreas, y microfundio: predios menores de 3 hectáreas (IGAC, 2012)

es fundamental para explicar la correlación entre determinadas características de los actores con la tenencia de la tierra.

El estudio de *los atributos de las unidades colectivas de interés* como segunda variable exógena o externalidad, se corresponde con el análisis de los rasgos más significantes de la población o poblaciones que se encuentran en el centro de la problemática. Para el caso particular se pudieron identificar una gran cantidad de comunidades, sin embargo para propósitos de la investigación se identificó y agruparon dos tipos de poblaciones: campesinos o pequeños productores, y medianos y grandes productores.

Importante aclarar que en este punto no se estudian de manera particular a los actores o participantes sino que se realiza la identificación de las características o atributos generales de los actores como poblaciones o comunidades agrupadas. En párrafos siguientes si se estudiarán en detalle cada uno de los actores identificados.

La población de los pequeños productores se singulariza como el grupo más grande y significativo dentro del conjunto de actores constituyentes dentro de la gran cadena agropecuaria y productiva, es así como este grupo poblacional que son definidos como “aquellos que desarrollan su actividad productiva en predios inferiores a dos (2) UAF y emplean principalmente mano de obra familiar, constituyen 2, 2 millones de personas, un 20% de la población rural. Al tener en cuenta sus familias pueden llegar a representar el 80% de la población rural” (Fedesarrollo, 2013).

El vínculo que tiene este tipo de comunidades con la tenencia de la tierra ha sido históricamente desdibujado debido entre otros factores al desplazamiento y despojo de sus predios, las cifras oficiales señalan que “la población campesina desplazada supera las tres millones de personas e involucra a más de 700 mil hogares, de los cuales durante los últimos 25 años, 450.000<sup>9</sup> perdieron sus tierras por despojo” (Acción Social, 2011). Este elemento indica la tendencia hacia el desarraigo y la desvinculación del campesino o pequeño productor tanto con su tierra como con su territorio<sup>63</sup>

De igual manera, otro factor que ha contribuido a la distorsión en la tenencia de la tierra de los campesinos ha sido la precariedad de las condiciones de vida en el campo; y es que los altos

---

<sup>63</sup> El concepto de tierra está asociado al uso y aprovechamiento de este espacio físico geográfico, mientras que el concepto de territorio está asociado a la pertenencia a ese espacio y su codependencia existencial.

niveles de pobreza rural llegan al 46,1% por ingresos y al 53,1% por el IPM<sup>64</sup>. Evidentemente, hay “fallas de mercado” que impiden que puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural (Fedesarrollo, 2013). Así, mientras no se generen las condiciones de vida mínima y adecuada para el campesino existirá la tendencia al abandono de la tierra y migración de estos hacia las cabeceras municipales o ciudades.

Entonces, la agenda pública y gubernamental de la institucionalidad debe estar encaminada y centrada en responder a las demandas y externalidades de este grupo poblacional respecto a la tenencia de tierras. Sin embargo, en las últimas décadas la agenda pública agrícola ha estado concentrada en procesos de fortalecimiento de los medianos y grandes empresarios agroindustriales por determinados intereses políticos y económicos.

Así, el segundo grupo poblacional: los medianos y grandes productores conforman el porcentaje más pequeño [en cuanto a número poblacional] dentro de la cadena agropecuaria, sin embargo el peso que tienen dentro de las agendas institucionales es enorme y fungen como protagonistas dentro de la arena de acción. Esta población se caracteriza por poseer actores con gran calibre de influencia en los procesos decisionales en las altas direcciones de las instituciones públicas y ser poseedores de los más valiosos factores productivos: la tierra y el capital.

Como ya se hacía mención, la estructura y sistema de predios rurales en Colombia favorece a este tipo de población pues en su mayoría posee titulación sobre sus tierras, se recuerda que el 44,71% de predios rurales en Colombia corresponden o a medianas y grandes propiedades, es decir predios entre las 20 y 200 hectáreas. A diferencia del grupo poblacional campesino estos poseen mayor porcentaje de formalidad sobre sus predios y sus condiciones de vida son diametralmente distintas.

A pesar de las marcadas diferencias entre ambos grupos poblacionales, existe un factor común denominador dentro de la Estructura Agraria que afecta en menor o mayor medida a toda la cadena productiva agrícola- esto es desde al pequeño productor hasta al grande agroindustrial e inversionista-. Cuando se realizó *el análisis de las reglas*<sup>65</sup> como externalidad dentro del sistema estructural agrícola sin duda se pudo comprender que la desactualización catastral se convierte

---

<sup>64</sup> Índice de pobreza multidimensional. Ver Anexo.9 en donde se detalla a nivel porcentual la pobreza según categorías de ruralidad en Colombia.

<sup>65</sup> Dentro del análisis de las reglas, se encuentra también el análisis de las reglas formales, en este caso constituidas por las instituciones y normatividad vigente. Dicho análisis ya fue ahondado en el Capítulo I (Ver. Cap. I, parte. 1.2. & 1.3). En este apartado se realizará el análisis de las reglas, entendidas como la reglamentación predial.

en un factor negativo que entorpece y ha entorpecido el crecimiento y estabilización del sistema de propiedad rural en el país.

Históricamente los procesos de actualización catastral, especialmente la de los predios rurales son poco comunes y constantes en el tiempo, debido muchas veces a la falta de voluntad política del gobierno nacional y sub nacionales, condiciones financieras del gasto público deficitarias o las condiciones de seguridad pública en el territorio rural. Por tal razón la investigación tuvo la limitación de encontrar registros más actualizados de la reglamentación predial<sup>66</sup>. Sin embargo el estudio se sustentó- igual que para los datos de la concentración de la propiedad rural- en el *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia (2012)*, quizá el estudio más completo y actualizado respecto a la temática<sup>67</sup>.

La evolución de la actualización catastral en Colombia- como ya se ha hecho mención- ha sido limitada, retarda e ineficiente, esto se ha traducido en la inexistencia de una base de reglas de juego claras en Colombia respecto a la tenencia de la tierra ; piénsese que ello se constituye, primero como un factor que disminuye la inversión en el Campo (en razón de la incertidumbre sobre las reglas de juego para potenciales actores inversionistas) , en segundo lugar como un factor que no permite al estado colombiano la intervención y la toma de decisiones eficientes, y finalmente como un factor que entorpece el control gubernamental sobre dichos predios al ser inexistentes para el Estado lo que facilita la posesión de estos por parte de actores ilegales. Los datos respaldan la desactualización catastral en mención, y es que

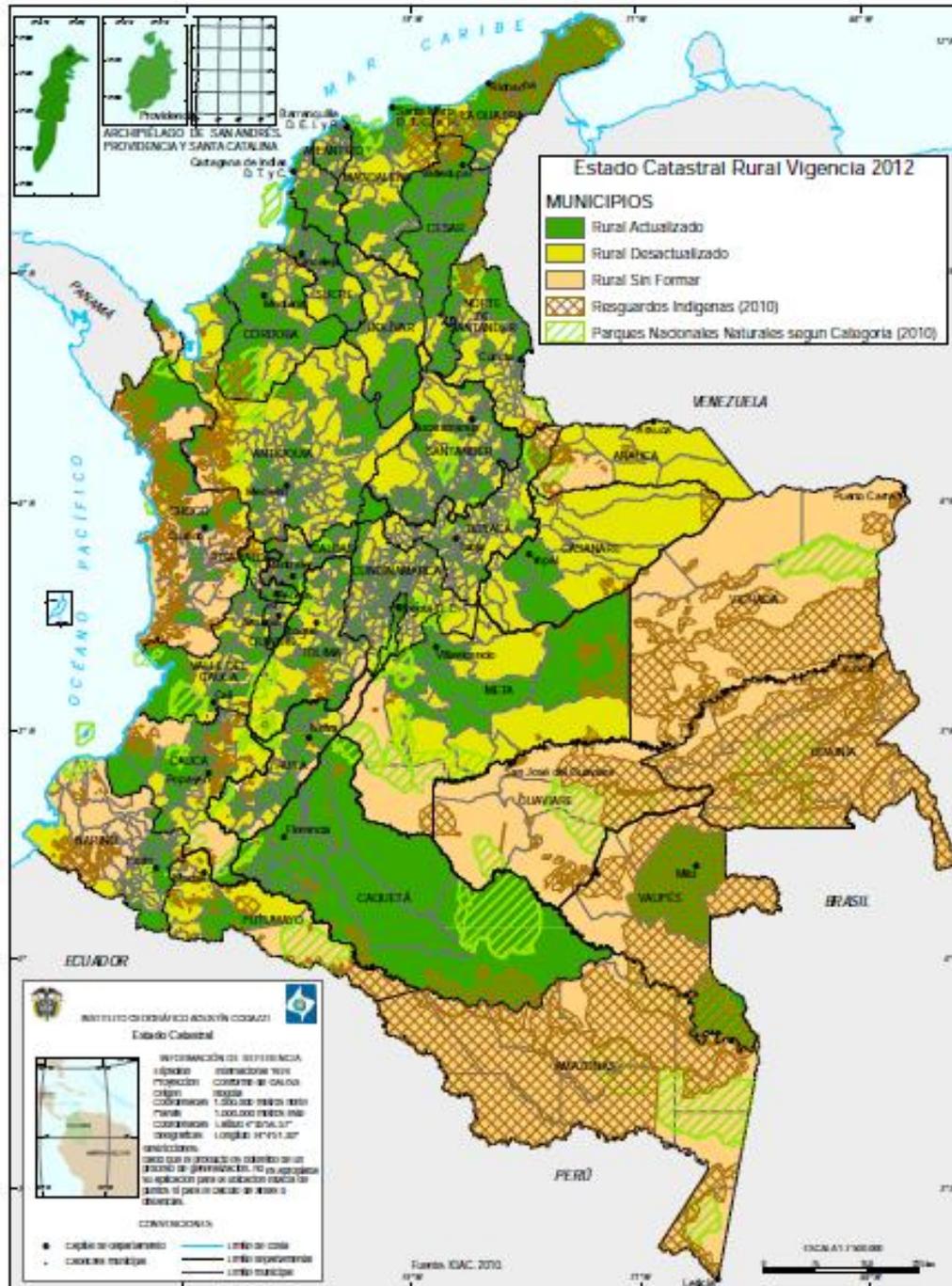
Para la vigencia 2011 el 73,9% de los predios urbanos y el 43,2% de los predios rurales del país se encuentran actualizados. De los predios correspondientes a la gestión catastral directa del IGAC, el 59,5% de los predios urbanos se encuentran actualizados y el 41,4% de los predios rurales, en Antioquía el 68.1% de los predios urbanos se encuentra actualizado y el 52,4% de los predios rurales. (IGAC, 2012)

Significa entonces que cerca del 60% del total de predios rurales en Colombia predominan predios informales sin un registro catastral, cifra perjudicial para la potenciación del campo en el país en razón de las consecuencias mencionadas en el párrafo anterior.

---

<sup>66</sup> Para la reglamentación colombiana se considera que un predio se encuentra actualizado a nivel catastral si la vigencia de actualización catastral corresponde a los últimos 5 años, de manera que actualmente están actualizados los predios que entraron en vigencia catastral en el 2011.

<sup>67</sup> De igual manera, se utilizó de manera transversal los datos suministrados por el III Censo Nacional Agropecuario, realizado en el año 2014.



**Figura 4.** Mapa del Estado Catastral Rural en Colombia, 2012.

**Nota. Fuente y Elaboración:** IGAC, 2012. Atlas de la distribución de la propiedad en Colombia.

Claramente con base a la Figura 4 se observa que los Departamentos que presentan un mayor porcentaje de territorio sin registro catastral son precisamente aquellas regiones más apartadas del país y que paradójicamente se constituyen como regiones con alta vocación agrícola sin explotar, por ejemplo: el Dpto. de Vichada, Guania, Vaupés, Guaviare y gran parte del Dpto. de

Nariño. De igual manera, los Departamentos con un altísimo porcentaje de desactualización son: el Meta, Casanare y Arauca (con una vocación y producción ganadera importante), Antioquía y Boyacá (con una vocación y producción agrícola considerable). Contrariamente los Departamentos que cuentan con casi la totalidad de predios rurales reglamentados son: Caquetá, Córdoba, Cesar, Valle del Cauca y en su mayoría Departamentos de la región Caribe.<sup>68</sup>

Así, el panorama señala un alto avance de actualización y reglamentación catastral en los Departamentos de la región Caribe y algunos de la región Andina, pero un atraso considerable de formación y actualización en aquellas regiones con una altísima potencialidad agrícola y ganadera como: Antioquía, Guaviare, Nariño, gran parte del Cauca y la mayoría de la altillanura colombiana. De esta manera la EA nacional se caracteriza por ser una estructura bimodal, en cuanto existen dos condiciones claramente marcadas en el territorio: Departamentos con alta vocación agrícola desactualizados y Departamentos con un alto porcentaje de predios registrados y reglamentados.

De igual manera se presenta una alta dualidad respecto a las condiciones de tenencia de la tierra entre dos poblacionales sectoriales identificadas: los pequeños y los medianos- grandes productores, los primeros con condiciones negativas como la precaria calidad de vida y la desreglamentación predial que entorpecen la labor productiva, y los segundos con reglas de juego más estables y externalidades más predecibles y controlables. Ahora bien, como ya se hacía mención la aplicación del modelo de Ostrom se fundamenta en gran medida en el análisis de dos categorías de variables establecidas por la autora, por una parte el estudio del *escenario de acción* de la problemática, y por otro de la *situación de acción* de la misma.

El modelo referencia al escenario de acción como al sistema en donde “dos unidades – los participantes y una situación de acción – interactúan, mientras se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que afectan a los participantes y las situaciones de acción”(Benedetti, 2013). La Estructura Agraria se constituirá entonces como dicho escenario de acción, en cuanto esta se puede conceptualizar como el sistema de interrelaciones-especialmente políticas y económicas- que rigen el uso y la tenencia de la tierra. Dentro de este sistema confluirían 2 unidades: los actores sectoriales que interactúan dentro de la Estructura Agraria y una situación de acción específica.

---

<sup>68</sup> Ver Anexos.10 y 11 en donde se detallan las condiciones de la vocación y el uso del suelo en Colombia.

En esta misma línea argumentativa en el *escenario de acción*- en este caso la EA- surgen una serie de interacciones o disputas entre los diversos actores sectoriales por la lucha del poder político y económico de la tierra. Así, mientras por una parte grupos al margen de la Ley como el ELN<sup>69</sup> se apropia o despojan las tierras para la siembra ilegal de coca para su sustento económico, otros actores como el Gobierno Colombiano por medio de programas y proyectos buscan la restitución de esas tierras despojadas por grupos al margen de la Ley para su uso productivo.

Se observa así una multiplicidad de intereses por parte de determinados actores -dentro del escenario de acción -que son influenciados por variables exógenas como: la excesiva concentración de la propiedad rural, la desactualización catastral, la normatividad vigente o el conflicto interno armado. Estas externalidades contraen efectos directos sobre los participantes o actores en cuestión.

Respecto a la situación de acción inmersa dentro del escenario de acción o EA , esta se relaciona directamente con la dinámica en la cual los participantes del proceso toman decisiones y con preferencias diversas interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan los problemas, canjean o intercambian ideas (Benedetti, 2013). Así, los PND se constituyen en este caso como la situación de acción, es decir, como los procesos en donde los participantes (X actores sectoriales) interactúan entre sí para afectar la configuración de una situación de acción (en este caso la EA nacional).

Por ejemplo, en el caso de la formulación del PND 2010-2014, el DNP lideró un proceso de consulta con los diferentes agentes involucrados. “Se logró la participación activa de los grupos étnicos del país (mesas de trabajo con representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes y pueblo rom), de la ciudadanía y de la sociedad civil y de actores locales de todos los departamentos” (DNP , 2016). A ello hay que sumarle que los diferentes PND son situaciones de acción debido al carácter participativo y político de los mismos, pues estos son la construcción articulada de los intereses de la sociedad civil, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en cuanto este último es el encargado de aprobarlos en las dos cámaras.

Ahora bien la *situación de acción* o PND puede ser influenciado por diversas variables, por ejemplo, a la hora de su aprobación el número de parlamentarios y sus coaliciones a favor o en contra del ejecutivo- quien es el que elabora y propone el documento del PND- . O por ejemplo,

---

<sup>69</sup> Ejército de Liberación Nacional de Colombia.

la legitimidad o desafección política que tiene la ciudadanía respecto a este tipo de políticas puede frenar o contribuir a su efectiva implementación en los territorios. De esta manera los PND como resultado de un proceso decisonal más o menos sistémico entre los actores sectoriales se constituyen en el modelo adaptado al caso de estudio como la situación de acción. Teniendo claro el estudio de las variables exógenas, del escenario y situación de acción, es pertinente ahora el estudio de los actores involucrados como variable indispensable para la comprensión del fenómeno abordado.

En resumen, con base a la adaptación del marco metodológico de Elinor Ostrom, se pudo identificar la predominancia de tres variables exógenas que han fungido como factores que han entorpecido el desarrollo de la EA. De igual manera se estableció que el diseño y formulación de los PND se constituyen como *Situación de Acción* y a la EA como *Escenario de Acción*.

**Tabla 8**

*Variables Exógenas que inciden sobre la Estructura Agraria en Colombia y Escenario y Situación de Acción del caso de estudio. Cap. II. Subtítulo II.*

Variable Exógena Identificada	Incidencia Sobre el Sistema de Tenencia y uso de la Tierra
<i>Excesiva Concentración de la Propiedad Rural</i>	Poca <i>democratización</i> en el <i>Sistema de Tenencia y Uso de la Tierra</i> . Consolidación de élites regionales.
<i>Distorsiones en la vinculación de las poblaciones y estamentos con la tierra.</i>	El vínculo de la <i>Población de Pequeños productores</i> con la tierra ha sido de desarraigo y de desvinculación por diferentes fenómenos tanto como con su <i>tierra</i> como con su <i>territorio</i> // <i>Medianos y grandes productores</i> poseen vínculos más estables con la tierra por su posición dentro de la EA.
<i>Desactualización Catastral</i>	Ha <i>disminuido el flujo de inversión</i> hacía el campo y no ha permitido al Estado intervenir de manera efectiva sobre la EA.
<i>Sobre el Escenario y Situación de Acción Identificados para el caso de estudio</i>	
<i>Escenario de Acción</i>	La <i>Estructura Agraria</i> se constituyó como el escenario de acción, en cuanto esta se puede conceptualizar como el sistema de interrelaciones políticas y económicas, que rigen el uso y la tenencia de la tierra. Dentro de este sistema se relacionan los actores sectoriales.
	La <i>situación de acción</i> se correspondió con la <i>formulación e implementación de los PND</i> , es

---

**Nota. Elaboración:** Propia.

### **2.3 Del análisis de los Bloques de Poder Identificados dentro del Escenario de Acción o Estructura Agraria. Posiciones y dinámicas.**

Los mecanismos operantes vinculados al accionar de los participantes dentro de la EA actúan de manera determinante, primero en la configuración del sistema de propiedad y uso sobre la tierra, y segundo, en la formulación e implementación de los PND. Abordemos desde ahora la cuestión esencial: El sistema de propiedad y uso sobre la tierra en Colombia se vincula con una débil acción colectiva<sup>70</sup>, altos costos de transacción que son desatendidos por los organismos estatales, el problema del agente y el principal<sup>71</sup> y la ineficiente tarea del Estado de proveer bienes públicos y sistemas de información que minimicen los costos de transacción<sup>72</sup> (Piedrahita, Vélez, & Perfetti, 2014).

Para el análisis y categorización de los actores involucrados se decidió agrupar a los actores con base a la tipología planteada por el estudio de la FAO y el BID denominado “Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe (2007).

Con base a la heterogeneidad de la agricultura familiar en la América Latina este estudio plantea 3 distinguidos grupos de actores dentro de las agriculturas nacionales. Así, estos son: a. Actores de agricultura Familiar de Subsistencia (AFS), caracterizados por el autoconsumo con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar un retorno económico adecuado, b. Actores con agricultura Familiar en Transición (AFT), que poseen mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), mejores condiciones de acceso a las tierras que el grupo anteriormente mencionado, satisface con ello los requerimientos

---

<sup>70</sup>Teoría relacionada con la provisión de bienes públicos (y otros de consumo colectivo) por medio de la colaboración de dos o más individuos, vinculadas con externalidades del comportamiento de grupo. Ver, Ostrom (2000) en *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*.

<sup>71</sup> El problema del agente y el principal se refiere a la situación en la cual el accionar del Principal - el Estado en este caso-, depende del accionar del agente, no obstante el principal tiene información imperfecta sobre las intenciones del agente por ende este no puede anticiparse al accionar del agente cuyas metas pueden ir en contraposición a las del principal (Piedrahita et al., 2014)

<sup>72</sup> Estos costos se entienden aquí como el costo de medir lo que se intercambia y el costo de protección de lo pactado para asegurarse el cumplimiento de eso.

de la reproducción familiar, pero se le dificulta generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva (FAO & BID, 2007).

Finalmente esta categorización identifica a los c. Actores con una Agricultura Familiar Consolidada (AFC), se distinguen por poseer sustento suficiente en la producción propia, aprovechar sus recursos de tierra con el mayor potencial productivo, poseer acceso a mercados y generar excedentes para la capitalización de sus propias unidades productivas (FAO & BID, 2007).

Sin embargo, a esta tipología establecida por el BID y la FAO el estudio adiciona tres tipologías más de actores, en razón de la influencia de estos y su papel protagónico en la configuración de la EA en Colombia. Las tres categorías agregadas son: d. Actores al margen de la ley, e. Actores Capitalistas exportadores y f. El Estado Colombiano. Los primeros referentes a aquellos actores que utilizan medios coercitivos, coactivos o corruptos, cualesquiera que sean para beneficiarse de manera ilegal del uso o la tenencia de la tierra. Los segundos referentes a aquellos actores estrechamente vinculados con los procesos agroexportadores. Y el tercero referente a la institucionalidad formal del Estado colombiano.

### **2.3.1 Primer Bloque de Poder.**

*De los jornaleros y campesinos sin propiedad.* Este estamento- si así pudiese llamarse- se encuentra constituido por una gran amalgama de actores, desde los gremios asociados hasta los campesinos y trabajadores rurales sin tierra, con procesos de endeudamiento con bancos de segundo piso, y familias que subsisten en propiedades que comprenden menos de 0.5 hectáreas (Salcedo, Pinzón, & Duarte, 2013).

Los sectores pertenecientes a este grupo en su gran mayoría conforman la Federación Sindical Unitaria Agraria, y más específicamente a Fensuagro, estas organizaciones se constituyen como las entidades que representan los intereses de los pequeños colonos y jornaleros de fincan no pertenecientes a ellos- que en su mayoría no poseen seguridad jurídica sobre sus predios rurales- y no cuentan con las condiciones para generar procesos productivos que se traduzcan en un porcentaje de retorno económico considerable para sus familias.

En correlación con la tipología dada por el estudio del BID y la FAO este tipo de población correspondería a los actores de agricultura Familiar de Subsistencia (AFS), en cuanto cumplen con las características de no poseer seguridad jurídica sobre sus predios, se desenvuelven dentro de economías de autoconsumo y sus condiciones desfavorecen la actividad productiva.

Dos rasgos importantes por mencionar de este tipo de actores: primero, dentro de la EA no poseen seguridad jurídica sobre sus predios, y segundo no poseen poder de influencia directa o representativa en la alta dirección del Estado a la hora de la formulación de los PND, sin embargo a la hora de la implantación de estos, si pueden fungir como actores que favorezcan o entorpezcan su proceso de implementación.

Generalmente los mecanismos utilizados por este bloque de poder para incidir sobre los PND o las políticas públicas, son la protesta, medios coactivos o paros nacionales o locales. En resumen: este grupo de actores se encuentra relegado dentro de la EA y sub representado en la institucionalidad formal.

***De los pequeños propietarios y productores.*** Esta tipología de actores se encuentra agrupada en el denominado Coordinador Nacional Agrario (CNA) que hace parte del reconocido Congreso de los Pueblos. Hacen parte de esta tipología de actores diferentes organizaciones estudiantiles, indígenas, sindicales y de académicos, dentro de sus características primordiales es que muchos de ellos se encuentran en proceso de formalización de la tierra o ya poseen, pero son generalmente microfundios, por lo tanto están muy lejos de poder vincularse a los mercados regionales o nacionales de gran escala (Salcedo et al., 2013). Importante mencionar que su línea ideológica gira entorno a la reivindicación del campesinado colombiano como sujeto de derecho constitucional y en contra de la desigualdad de los procesos productivos tanto a nivel nacional como internacional.

Con base a la tipología de la FAO y el BID este tipo de actores se constituirán como: actores con agricultura Familiar en Transición (AFT), pues satisfacen los requerimientos de la reproducción familiar más no tienen el músculo financiero para generar procesos productivos a nivel regional o nacional. En relación a los anteriores actores poseen mayor fuerza de influencia sobre las entidades gubernamentales a la hora de la formulación de políticas públicas, en razón de su capacidad organizativa y de movilización estamental; y dentro de la EA no poseen gran influencia sobre la misma a pesar de encontrarse formalizados, pues poseen el título jurídico de la tierra, más no los factores y recursos productivos para su explotación.

***De las “Dignidades” Agropecuarias.*** Las diferentes Dignidades Agropecuarias a lo largo del país representadas especialmente por Dignidad Agraria representan a aquellos actores considerados como medianos productores nacionales que buscan mejores condiciones de mercado interno y externo. Por tal razón su discurso y posición dentro de la situación y escenario

de acción ha sido la de defender y priorizar la producción nacional y ser enfáticos en la renegociación de los Tratados de Libre Comercio, y es que

Estos sectores históricamente organizados y representados políticamente por el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario MOIR, han venido expresándose con contundencia contra la firma de los TLCs y han sido los más grandes críticos del neoliberalismo. Esta tendencia política, se ha venido posicionando dentro del Polo Democrático Alternativo como el sector mayoritario dentro de este partido, bajo el liderazgo del senador Jorge Enrique Robledo. (Salcedo et al., 2013)

Así, este sector a pesar de que se encuentra sub representado en las altas esferas del poder a diferencia de las 2 anteriores tipologías de actores, si cuentan con líderes de talla nacional que ejercen la tarea legítima de ser al menos voz de algunos de los intereses de las Dignidades. Sin embargo su poder de influencia es reducido y choco constantemente con algunos sectores del sector privado.

Dentro de la tipología establecida por la FAO y el BID estos conformarían parte de los actores con agricultura Familiar Consolidada (AFC), debido a que cuentan con condiciones de acceso a la tierra y a determinados factores productivos como infraestructura, y han podido además generar ciertos esquemas asociativos para producir excedentes para el mercado nacional especialmente. Dentro de la EA, cuentan con la seguridad jurídica sobre sus predios (la gran mayoría) y su poder de influencia en las decisiones de política pública es mucho mayor al de los 2 grupos anteriormente mencionados, al constituirse como organizaciones que mueven capital político y mayor maniobra de poder de negociación.

### **2.3.2 Segundo Bloque de Poder.**

*Del sector agroexportador y grandes Propietarios.* Hay que subrayar que este bloque de actores se caracteriza por poseer alta capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones, y cuentan con los factores productivos necesarios para el desarrollo agroindustrial: la tierra y el capital. Su poder de lobby es grande dentro de las altas esferas de la dirección pública, ejemplo de ello fue cómo en la negociación del TLC con los Estados Unidos o con la Alianza del Pacífico, grandes empresarios agroexportadores como los Caicedo y los Éder por los azucareros (Henry y Harold, dueños de Manuelita), los Caicedo (dueños de Riopaila y de Castilla, lograron proteger el azúcar en los tratados, excluyéndolo del segundo e incluyéndolo en condiciones muy ventajosas para ellos en el primero. Al frente de ese lobby ha estado Asocaña, donde la voz cantante la llevan los industriales del sector y no tanto los cultivadores de caña.

Este gremio, que dirige Luis Fernando Londoño Capurro, tiene también influencia en la SAC -cuya junta directiva preside-, el Consejo Gremial Nacional y la ANDI (La silla Vacía, 2013).

A pesar de que este bloque de poder conforma el porcentaje más pequeño [en cuanto a número poblacional] dentro de la cadena agropecuaria, el peso que tienen dentro de las agendas institucionales es enorme y fungen como protagonistas institucionales. Así, lo que se formule o diseñe dentro de los PND (líneas estratégicas correspondientes al sector agrícola) sin duda repercute sobre sus intereses, por tal razón en los PND estudiados este bloque de poder fungió como determinante a la hora de su diseño.

De igual manera se destaca la influencia de los actores como Carlos Murgas y Jens Mesa, el primero exministro de Agricultura de Andrés Pastrana y conocido como el “zar de la palma” por las 44 mil hectáreas sembradas que tiene su grupo Oleoflores en Cesar, Bolívar y Norte de Santander. Murgas fue uno de los pioneros de los proyectos de asociación con campesinos que ahora Rubén Darío Lizarralde -también un reconocido palmicultor y ex gerente histórico de Indupalma- intentará impulsar desde el Ministerio de Agricultura. . En su junta directiva están la mayoría de sus grandes jugadores, como las familias Dávila Abondano y Lacouture, el nuevo MinAgricultura, Murgas o el santandereano César de Hart (La silla Vacía, 2013).

La primera regularidad encontrada entre estos actores es que cuentan con grandes extensiones productivas agrícolas y a la par con una relación directa con los altos mandos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, condición que ha facilita la inserción de sus intereses particulares dentro de la agenda gubernamental. Es decir, facilitado la sobrerrepresentación de los empresarios agroexportadores.

Luis Carlos Sarmiento<sup>73</sup> funge también como un actor protagonista, debido a que ha venido adquiriendo tierras y tiene proyectos agroindustriales en la Altillanura, además la relación existente entre el campo con la industria financiera es enorme para su desarrollo; como consecuencia la planeación de cualquier modelo de desarrollo rural depende del sector financiero (La silla Vacía, 2013).

Otros de los actores identificados en este grupo debido a su capacidad de influencia política y económica fueron el ex presidente Álvaro Uribe Vélez y su coequipero José Félix Lafaurie<sup>74</sup>. El

---

<sup>73</sup> Corficolombiana -una de sus empresas- posee más de 12 mil hectáreas de palma y 4 mil de caucho en el Meta, el cultivo de su tipo más grande de América Latina (La silla Vacía, 2013)

<sup>74</sup> Actual presidente de Fedegan -Federación Nacional de Ganaderos- y ex Viceministro de Agricultura y Superintendente de Notariado y Registro.

primero de ellos con influencia de posición política en cualquiera de los Acuerdos o políticas hacía el sector (recuérdese la oposición contundente del expresidente y su partido político Centro Democrático al Acuerdo de Desarrollo Rural Integral firmado en la Habana), y el segundo con una influencia enorme dentro de los gremios ganaderos, dueños de grandes extensiones de tierra, especialmente en la Costa Caribe.

### 2.3.3 Tercer Bloque de Poder.

*De los actores al margen de la Ley (Paramilitares y FARC)*<sup>75</sup>: Al acaparamiento de grandes extensiones de tierra por parte de grandes industriales del campo se le suma la adquisición fraudulenta y dominio de tierras baldías por parte de actores al margen de la Ley. Dicha adquisición ha llegado a tal punto que en el computador confiscado al jefe paramilitar Jorge 40

se encontró información sobre compra de tierras entre los 2,5 y los 5 millones de hectáreas. Un caso parecido de adquisición de tierra por vía ilegal había quedado en evidencia en la Costa Pacífica, donde los paramilitares estaban desplazando a las comunidades afrocolombianas con el propósito de desarrollar plantaciones de palma africana. (El Espectador, 2011)

Sin duda el paramilitarismo ha ocupado una posición de dominio coercitiva y económica sobre la EA en Colombia entorpeciendo y desviando los fines productivos de la tierra hacía propósitos de enriquecimiento ilegal de la misma. De igual manera, su presencia en las regiones ha impedido flujos de inversión hacía el campo y de restitución efectiva de tierras a campesinos, ejemplo de ello es que el 13 de marzo de 2012 una amenaza de muerte firmada por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia “fue enviada a la oficina de Tierra y Vida en Urabá. El texto indicaba: Muerte a los sapos, recuperadores de tierra y no se preocupen que tierras le va a tocar pero en el cementerio (sic) hijueputas, ya saben los tenemos en la mira”(Human Rights Watch, 2013).

Otro de los actores que afincaba el miedo en el campo colombiano y entorpecía los procesos productivos fue el esmeraldero Víctor Carranza que llegó a acumular cerca de un millón de hectáreas y 100.000 reses, muchas de ellas adquiridas, por medio de la denominada práctica de ‘correr la cerca’ sobre baldíos del Estado (Revista Semana, 2013). De igual manera, en orillas distintas pero con el mismo *modus operandi*, la entonces Fuerza Revolucionaria de Colombia (FARC-EP) ejercía un enorme peso sobre el sistema de tenencia y uso de la tierra (EA). El año

---

<sup>75</sup> En la recolección de datos de información también se encontró a los narcotraficantes como actores importantes dentro del dominio sobre la tierra, sin embargo, aquí sólo se expondrá aquellos actores ilegales que tienen mayor incidencia sobre los PND y la EA.

pasado (2016), la Fiscalía General de la Nación decomisó una gran cantidad de tierras a las FARC-EP, según este ente investigador el terreno decomisado es igual de grande que el Dpto. de Quindío, estos terrenos están valuados en 372.672 millones, y estaban nombre de personas cercanas al Bloque Sur del Frente 14 de las Farc, identificados, como el ‘Negro Quiroz’ y Luis Yamith Monroy (El Colombiano, 2016).

Cuatro aspectos deben ser mencionados, por una parte, la estabilización de la EA ha sido entorpecida por prácticas ilegales como la apropiación indebida de predios baldíos de la Nación. En segundo lugar, los terrenos indebidamente apropiados han sido utilizados para el sustento económico de actores al margen de la Ley por medio de la siembra de coca, amapola o marihuana y no para prácticas productivas agrícolas.

En tercer lugar, la presencia de estos actores ha entorpecido la restitución efectiva de la tierra y la intervención de los órganos estatales. Y finalmente para la transformación del campo colombiano han de tenerse en cuenta dentro de los lineamientos de política pública a la nueva fuerza política Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común<sup>76</sup>, para no cerrar nuevamente el sistema político a nuevas voces que en su mayoría son campesinos, jornaleros y hasta pequeños productores, representados por esta nueva fuerza política.

#### **2.3.4 Cuarto Bloque de Poder**

*Del Estado Colombiano:* Se refiere aquí sólo específicamente a la reunión de instituciones públicas divididas en sus tres ramas del poder público: la rama legislativa manifestada en el Congreso de la República, la rama judicial por medio de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los jueces. Y finalmente la rama ejecutiva conformada por el Presidente de la República, los ministros y los directores de departamentos administrativos. El interés general de este bloque de poder se constituye por orden constitucional en velar por el progreso y bienestar de la población colombiana, así como en especificidad en garantizar el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a efectivizar el acceso a la propiedad rural y a que se den las condiciones adecuadas para su uso.

En su generalidad el papel de la institucionalidad formal ha sido la de gestionar mediante políticas, programas y proyectos, Sentencias o Leyes, instrumentos que han propendido por el

---

<sup>76</sup> Partido político colombiano fundado en agosto de 2017 por ex-integrantes de la antigua guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, como punto acordado en las Negociaciones entre el Gobierno Nacional y la entonces guerrilla.

bienestar del campo colombiano. Pero para ser más específicos su relación con los 3 anteriores bloques de poder mencionados es, por una parte de constante disputa con el Tercer Bloque de Poder (Actores al margen de la Ley) por la lucha por la recuperación de tierras indebidamente obtenidas, una lucha caracterizada por la utilización de medios coactivos y coercitivos por medio de la fuerza pública. Con el Segundo Bloque de Poder (Agroexportadores y Grandes Propietarios), su relación ha sido cooperante como ya se ha descrito a largo del desarrollo del estudio por medio de la implementación de políticas comerciales agrícolas, y con el Primer Bloque de Poder (Pequeños Productores y Propietarios), ha sido una relación distante, en cuanto las demandas de este grupo han sido desatendidas por los organismos encargados, ello se ha visto reflejado en la concentración de la propiedad rural y su acaparamientos por determinados actores como los Agroexportadores.

Dentro de este bloque de poder se presenta también un fenómeno particular de cooptación por parte de funcionarios públicos que fungen como canal de engranaje con determinados actores del Tercer Bloque de Poder, ya se analizó por ejemplo el caso de la política AIS, en donde altos funcionarios públicos desviaron el interés general por el particular. Así mismo, muchos funcionarios públicos utilizan su cargo para su propio interés, el ejemplo más reciente de ello fue el de Agosto del año 2017, en donde en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) 83 personas, entre las que hay contratistas y funcionarios expidieron guías sanitarias de movilización interna de animales de manera irregular para el contrabando de mercancía.

Los hallazgos encontrados en el proceso de expedición de guías sanitarias por parte de 83 funcionarios del ICA de movilización favorecen la presentación de situaciones asociadas al contrabando y el abigeato de animales, y van en contravía de las normas técnicas para el control a la movilización y sanidad animal. (Portafolio, 2017)

Ahora bien, con base a la aplicación del modelo de Ostrom sin duda se pudo establecer que el vacío y la desarticulación de reglas de juego claras dentro del sistema de propiedad y uso sobre la tierra en Colombia ha desencadenado la generación de un vacío institucional dentro del sector agrícola, lo que ha conllevado a la desarticulación de esquemas asociativos entre los diversos actores sectoriales, y ha fungido como medio de mantenimiento del statu quo de la conflictividad por el dominio de la tierra de manera violenta y no cooperativa entre los actores.

De esta manera, en la Tabla que se presenta a continuación se pudo sintetizar las dinámicas y posiciones dentro de la Estructura Agraria de cada uno de los Bloques de Poder y Actores identificados.

**Tabla 9**

*Posiciones y dinámicas de los Bloques de Poder y Actores Sectoriales dentro de la Estructura Agraria en Colombia. Cap. II. Subtítulo III.*

<b>Bloque de Poder</b>	<b>Actores</b>	<b>Dinámicas y Posición dentro de la Estructura Agraria</b>
<b>Primer Bloque de Poder</b>	<i>Jornaleros y Campesinos sin Propiedad</i>	Conforman la <b>Federación Sindical Unitaria Agraria</b> . No poseen seguridad jurídica sobre sus predios, se desenvuelven dentro de las economías de autoconsumo y no poseen influencia en la toma decisional; sólo mediante la protesta.
	<i>Pequeños Propietarios y Productores</i>	<b>Coordinador Nacional Agrario (CNA)</b> . Mayor influencia en la toma decisional en razón de su capacidad organizativa. Poseen la propiedad pero no los recursos para su uso.
	<i>Dignidades Agropecuarias</i>	Cuentan con condiciones de <b>acceso a la tierra</b> y han podido generar <b>esquemas asociativos de producción</b> a nivel regional.
<b>Segundo Bloque de Poder</b>	<i>Sector Agroexportador y Grandes Propietarios.</i>	<b>Alta capacidad de influencia</b> en las altas esferas del poder decisionales, <b>cuentan</b> además de la tierra <b>con los factores productivos para su uso.</b>
<b>Tercer Bloque de Poder</b>	<i>Actores al margen de la Ley</i>	<b>Acaparamiento de grandes extensiones de tierra.</b> Han <b>entorpecido la labor productiva,</b> y <b>la restitución de tierras.</b> Modus Operandi mediante medios coactivos y coercitivos
<b>Cuarto Bloque de Poder</b>	<i>Estado Colombiano</i>	Su relación con el Tercer Bloque de Poder ha sido de disputa por la recuperación de tierras. Con el Segundo Bloque de Poder su relación ha sido cooperante por medio de la implementación de políticas. Con el Primer Bloque de Poder ha sido una relación convencional de apoyos o transferencias tributarias.

**Nota. Elaboración:** Propia.

De igual manera, los procesos históricos y contextuales como el conflicto armado interno del país, la vigorización del narcotráfico y la concentración excesiva de la propiedad rural (variables exógenas) se han constituido como factores que han contribuido a la confección de un para estado caracterizado por dinámicas coactivas, coercitivas y corruptas, en donde determinados actores luchan por la obtención del dominio político y económico de la tierra. Esto ha acentuado que actores con poca incidencia o poder de influencia hayan sido relegados y afectados de manera considerable.

Hay que recalcar que el escenario de acción concretado en la EA nacional, se encuentra influido en continuidad por 2 variables específicas: a. la formulación e implementación de los PND (Situación de acción) y b. por la interacción de los diferentes participantes sectoriales (Gobierno Nacional, terratenientes, etc.), y que estos a su vez contraen incidencia a la hora de diseñar e implementar los PND.

El escenario de acción- constituido por la situación de acción y participantes- es incidido por las variables exógenas. En otras palabras, la excesiva concentración de la propiedad privada rural, las condiciones de los pequeños y medianos productores, la desactualización catastral y la normatividad sectorial vigente (Variables exógenas) impactan directamente sobre la EA (Escenario de acción). Todo lo anterior contrae unos resultados concretos sobre el uso y la tenencia de la tierra en Colombia.

En cabeza del Estado debe estar pues, brindar mecanismos que reduzcan la incertidumbre dentro de la EA interviniendo las variables exógenas y promoviendo esquemas asociativos y cooperativos entre los diversos actores. En últimas, establecer reglas de juego claras dentro del sector agrícola y el sistema de propiedad rural en Colombia.

### **Capítulo III .El Alcance de los Planes Nacionales de Desarrollo (2010-2014&2014-2018) Sobre los Principales Factores de la Estructura Agraria en Colombia. Indicadores para su Medición**

Fue desde 1945 bajo el liderazgo de Alberto Lleras Camargo, y con la reforma constitucional de ese año que se introdujo el concepto de planeación en la agencia político-administrativa del país y se estableció que el Congreso fijaría los planes y programas para el fomento de la economía nacional (Contraloría General de la República , 2015). Hoy día en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) se formulan y diseñan los mecanismos, instrumentos y lineamientos de política pública contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (en adelante PND). Así, estos se constituyen como el mecanismo de planificación de la acción estatal más importante que direcciona el ulterior desarrollo a mediano y largo plazo de los diferentes sectores de la nación. De allí la importancia de estudiarlos.

En este capítulo precisamente se abordará y determinará el alcance de los PND (2010-2014 &2014-2018)- como acción concreta del Estado- sobre los principales factores de la Estructura Agraria nacional (en adelante EA): tenencia y uso de la tierra. Se estudiará de manera fáctica los principales logros, avances y alcances de estos PND en correlación a esta- la EA- mediante el análisis de las metas, estrategias e indicadores propuestos por los mismos<sup>77</sup>.

Metodológicamente se empleó la estadística a partir del análisis de datos agregados como principal método y técnica investigativa, ello con el propósito de contrastar el avance de ejecución y el alcance comparativo de las metas de los PND con la EA. Para ello, se remitió a la creación de bases de datos cuantitativas correspondientes al periodo de estudio. La principal fuente de información fue la base de datos de SINERGIA<sup>78</sup>, y los informes del Agustín Codazzi, la ANT<sup>79</sup> y la ADR<sup>80</sup>. A la par se consultó bibliografía secundaria sobre teoría de políticas públicas y acción gubernamental y pública.

El capítulo se divide en dos tópicos fundamentalmente, el primero de ellos dedicado a la conceptualización y estudio teórico de los PND como acción pública y como proceso de confrontación decisoria dentro de una arena de acción política, y el segundo de ellos al análisis

---

<sup>77</sup> Se aclara que en los PND no se explicita la intervención sobre la Estructura Agraria, sino que la investigación identificó aquellas estrategias, líneas de acción u objetivos que de alguna manera buscaron intervenir lo que la investigación denominó como EA.

<sup>78</sup> Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: Creado con el fin de realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND.

<sup>79</sup> Agencia Nacional de Tierras.

<sup>80</sup> Agencia de Desarrollo Rural.

de los principales indicadores que dan cuenta de los logros, avances y alcances de los PND (2010-2014&2014-2018) en relación a la EA nacional.

### **3.1 De los PND como políticas públicas y como acción pública**

En aras de la pertinencia del estudio con el ámbito disciplinar de la Ciencia Política hay que indicar que el análisis de las políticas públicas se constituyen como una sub disciplina de los politólogos, en cuanto su objetivo ha sido analizar las políticas (Policy) y su relación con la política (Polity). Así, al estudiarlas se afronta de manera directa el análisis del poder en acción a través del estudio de las acciones del Estado y su relación con la sociedad (Valencia & Álvarez, 2008).

De esta manera los PND se fundamentan como políticas públicas y en este caso en particular, como acción concreta del gobierno colombiano para mediar o no, las problemáticas subyacentes dentro de los principales factores de la EA del país y su relación con la sociedad. De igual manera estos al constituirse como los procesos que movilizan las energías del aparato tecnocrático del Estado para la regulación o intervención de problemáticas ligadas al sistema de propiedad rural, su implementación conlleva inherentemente conflictos por correlaciones de fuerza entre los actores involucrados.

Ha de aclararse que las políticas públicas se configuran como el “conjunto formado por objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables, y que por medios y acciones son tratadas por una institución con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”( Roth Deubel, 2014). Esta conceptualización dada por Roth se correlaciona con la idea de diluir la idea estado centrista de las políticas públicas en donde era sólo desde el Estado donde se podía intervenir la realidad social.

El estudio sostiene que la comprensión de los fenómenos que emanan dentro de la EA deben ser explicados por elementos que no se circunscriban tautológicamente al mecanicismo del institucionalismo jurídico-formal, sino que por el contrario se debe escudriñar la problemática en cuestión desde la comprensión de elementos como la acción colectiva y la acción pública.

Así, los PND deben ser vistos como política pública y acción pública a la vez. Pero ¿a qué se refiere la acción pública? Se debe entender a esta como la “acción colectiva en donde actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto

público, la acción pública puede verse como un proceso de gobernanza en red” (Mariñez Navarro, 2010). Si bien los PND son formulados desde una institución gubernamental como el DNP y aprobados por el Congreso de la República, su proceso de diseño e implementación se fundamenta como una acción en donde actores no solamente estatales intervienen y juegan un papel preponderante.

La aproximación investigativa estuvo ligada con el análisis de la implementación de los lineamientos de la política pública del sector agrícola contenidos en los PND<sup>81</sup>. En esta lógica, la implementación es el

proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras la implementación es el llamado eslabón perdido. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes- actores y factores- que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales. (Vaquero, 2007)

Hay que subrayar que el objetivo de la investigación no fue elaborar una evaluación de la implementación de los PND sobre la EA. En esta etapa lo que se hizo fue una aproximación de los principales alcances y logros de los PND en razón de la EA. La manera en la se definió y procedió a esta aproximación fue mediante el análisis de las metas propuestas por estos, y el estudio de los factores y actores que de una u otra manera incidieron en el proceso de implementación de los mismos.

Los investigadores que han abordado el estudio de la implementación de las políticas públicas consideran el involucramiento de diferentes factores dentro de este proceso, ejemplo de ello es el marco elaborado por Rein y Rabinovitz en su libro “Implementation: a Theoretical Perspective”, en *Politics and Public Policy* (1978), que plantea la existencia de tres fuerzas esencialmente que ejercen influencia a la hora de implementar una política. El imperativo-legal, considerado como el centro de la implementación (expresado generalmente en leyes), el imperativo burocrático-racional, que sostiene que la Ley podría solo ser implementada si los actores y burócratas la aplicaran al considerarla adecuada y el imperativo consensual, que indica que la implementación se subordina a las preferencias de los grupos de interés (Vaquero, 2007).

El análisis partió del estudio de un imperativo legal- los PND- como documento que dio cuenta de las principales metas sobre el sistema de tenencia y uso de la tierra- para luego, contrastar los avances más próximos y el alcance comparativo de estos con la EA. Más específicamente el imperativo legal se constituyó en las leyes que expidieron los PND –Ley

---

<sup>81</sup> En el primer capítulo ya se estudió sintéticamente el diseño y formulación de los PND en mención.

1450 de 2011 & Ley 1753 de 2015- el imperativo burocrático-racional, como toda la rama de la agencia administrativa<sup>82</sup>, y el imperativo consensual, relacionado con las dinámicas de los diferentes grupos y actores de interés<sup>83</sup>.

### **3.1.2. El papel de los actores sectoriales en el diseño y la implementación de los PND (2010-18).**

De manera general, al estudiar las dinámicas de las posiciones de los actores sectoriales en el diseño y la implementación de cada uno de los Planes de Desarrollo es esencial distinguir bien varios factores. Primero, el **Primer Bloque** fue sub representado en el **diseño** de los dos Planes de Desarrollo, en la medida que el gran porcentaje de líneas estratégicas e instrumentos de política pública estuvieron encaminados al fortalecimiento de los medianos y grandes propietarios y productores. En cuanto a la **implementación** de dichas políticas se manifestaron en contra de su implementación, especialmente en el período 2010-2014 mediante el *modus operandi* de la protesta y los paros nacionales en los años 2011,2012 y 2013. En el período de ejecución del Plan “Todos por un Nuevo País”, la relación con los entes ejecutores fue más estable y no estuvo marcada por medios de presión, exceptuando el paro camionero del año 2016 que perjudicó el transporte de los productos agrícolas.

Respecto al segundo **Bloque de poder** su posición en el diseño de los Planes fue diametralmente distinta al anterior bloque, pues fueron sobre representados en los mecanismos de intervención de ambos Planes siendo más marcada esta tendencia en el PND (2010-2014). La generalidad fue pues que los mecanismos de política de intervención estuvieron enfocados en los esquemas asociativos de producción a gran escala, y su posición en la implementación de los Planes fue cooperante con los entes ejecutores.

En el caso del **Tercer Bloque de Poder** en el diseño de los Planes la institucionalidad formal se pensó la lucha contra estos actores al margen de la Ley que acaparan grandes cantidades de tierra en el País mediante mecanismos como **la extinción de dominio** y la recuperación de tierras para su **restitución**. En la **implementación** de los PND, fungieron como actores que entorpecieron estrategias como la restitución de tierras y la de generar procesos productivos.

Finalmente respecto al Cuarto **Bloque de Poder** el Estado fungió como protagonista que fungió como **catalizador** de las **demandas sectoriales** de los **Bloques de Poder I y II**, y en la implementación se toparon con una serie de falencias institucionales como lo fueron:

---

<sup>82</sup> Caracterizada en el Capítulo I.

<sup>83</sup> Analizada en el capítulo II.

Limitaciones presupuestarias, cooptación por parte de actores de la institucionalidad, entre otras. A continuación se presenta una Tabla en donde el lector puede observar de manera sintética las posiciones y dinámicas de cada uno de los actores identificados en el diseño y la implementación

**Tabla 10**

*El papel de los actores sectoriales en el diseño y la implementación de los PND (2010-18). Cap. III. Subtítulo I.*

Bloque de Poder/Actores	Posición en el <i>diseño</i> de los PND	Posición en la <i>implementación</i> de los PND
<p><b>Primer Bloque de Poder</b> (<i>Campesinos sin tierra, Pequeños Propietarios, Dignidades Agropecuarias</i>)</p>	<p>En el <b>PND (2010-14)</b>, fungieron como actores que mediante el Pacto Nacional Agrario nutrieron la incorporación de nuevas propuestas (Proyectos), democratizando la toma decisional.</p> <p>En el <b>PND (2014-18)</b>, se estableció la consulta previa con la Población Indígena, Room, etc. Para la ejecución de las estrategias diferenciales sectoriales. <b>Sub representados</b> en el diseño de los dos PND.</p>	<p>Durante el período <b>(2010-14)</b> realizaron diversos <b>paros</b> y <b>protestas</b> en contra de la ejecución de la política agrícola nacional que estaba en pro de la liberalización comercial de los pductos sectoriales y la firma de tratados internacionales. Ejemplo de ello fueron los paros de los años: 2010, 2012,2013.</p> <p>Durante el período <b>(2014-18)</b>, se redujo el número de <b>paros</b> y <b>protestas</b> por parte de este <b>bloque de poder</b>, y fue más <b>estable</b> y pacífica la relación entre los entres ejecutores y los actores de este bloque. Exceptuando el Paro del año 2016.</p>
<p><b>Segundo Bloque de Poder</b> (<i>Sector Agroexportador y Grandes Propietarios</i>)</p>	<p>En el <b>PND (2010-14)</b>, fueron <b>sobre representados</b>, en cuanto gran parte del Plan estuvo enfocado en el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los medianos y grandes propietarios y productores.</p> <p>En el <b>PND (2014-18)</b>, fueron tenidos en cuenta especialmente en las estrategias correspondientes al fortalecimiento de mercados productivos e innovadores.</p>	<p>Durante los dos cuatrienios de <b>implementación</b> de los dos <b>Planes de Desarrollo</b>, su posición fue cooperante con los entes ejecutores. Sin embargo en el año 2016, como efecto de los bloques del Paro camionero, presionaron al Gobierno Nacional para llegar a consensos, debido a que las exportaciones de diversos sectores agrícolas cayeron significativamente.</p>
<p><b>Tercer Bloque de Poder</b> (<i>Actores al margen de la Ley</i>)</p>	<p>En el <b>diseño</b> de los dos PND, el acaparamiento de tierras por parte de este tipo de actores es intervenido mediante la aplicación de mecanismos como la <b>extinción de dominio</b> y la recuperación de tierras para su <b>restitución</b>.</p>	<p>En la <b>implementación</b> de los PND, fungieron como actores que entorpecieron estrategias como la restitución de tierras y la de generar procesos productivos, esto al ser <b>ocupantes</b> de gran porcentaje de tierras en las regiones.</p>
<p><b>Cuarto Bloque de Poder</b> (<i>Estado Colombiano</i>)</p>	<p>Protagonista que fungió como <b>catalizador</b> de las <b>demandas sectoriales</b> de los <b>Bloques de Poder I</b> y <b>II</b>, propendió por brindar bienes públicos rurales y como coordinador de esquemas asociativos de producción.</p>	<p>En la <b>implementación</b> de los PND estuvo presente una serie de falencias institucionales que entorpecieron la ejecución de los Planes: Limitaciones presupuestarias, cooptación por parte de actores de la institucionalidad, vacíos normativos.</p>

**Nota. Elaboración: Propia.** La *Pregunta de Campo* que guio el desarrollo investigativo de este tópico de análisis fue: ¿Cuál ha sido la posición dentro del Escenario de Acción o la EA de los actores sectoriales frente al diseño e implementación de los PND?

### **3.2.El Alcance del PND (2010-2014) “Prosperidad para Todos” sobre la reglamentación predial rural. Indicadores para su medición.**

El PND (2010-2014) establece en su esquema general un conjunto de siete estrategias para la intervención del sector agrícola en su conjunto. Es sugerente al establecer como primera línea estratégica el aumento de la competitividad sectorial (a partir de la cual se desglosan el resto de estrategias y metas). Como se señalaba en capítulos anteriores, este Plan formula un interés prioritario sobre el aumento de la competitividad y la “empresarización” del campesinado.

En efecto, la mayoría de sus mecanismos se enfocan en ello olvidando la correlación que puede darse entre la formalización de la tierra y el aumento de la capacidad productiva y de ingresos macro sectoriales. Con ello no se quiere decir que no se haya planteado en este Plan instrumentos para la formalización de la propiedad privada rural. Sin embargo, la anterior prospección permite establecer que el alcance de este Plan sobre la EA en Colombia se limitó a intervenir y destinar recursos estatales en su mayoría al factor de la EA: recursos y factores productivos de la tierra relegando el factor de la EA: tenencia de la tierra.

Lo anterior sugiere que la intencionalidad del PND expresado en el diseño de sus instrumentos de política y en las asignaciones presupuestales- las cuales expresan las perspectivas teóricas y políticas que orientan la dirección del Estado- no dan cabida a iniciativas que conduzcan precisamente a la democratización de la propiedad rural.

Ahora bien, en cuanto a lo que refiere al denominado imperativo consensual<sup>84</sup> para el caso de estudio, este se constituyó en el año 2013 mediante el paro Nacional Agrario repercutiendo como elemento consensual en el proceso de implementación de este PND. ¿Pero cuáles fueron las razones que motivaron especialmente a campesinos y agricultores a entrar en paro? Dentro de las principales causas se encontraron : La ausencia de una política pública integral, la desprotección de la agricultura, la proliferación de los tratados de libre comercio con países como Estados Unidos y el aumento en la competitividad de los productos importados de los diferentes tratados de libre comercio (Las dos orillas, 2014).

---

<sup>84</sup> El cual que refiere a que la implementación se subordina a las preferencias de determinados grupos de interés.

El resultado más inmediato y competente a la implementación del PND como consecuencia de este paro nacional fue precisamente la incorporación consensual del denominado Pacto Nacional Agrario<sup>85</sup>, por medio del cual el Gobierno Nacional se comprometió a direccionar la ruta de planificación del sector en dos frentes básicamente:

El primero, destinado a generar insumos para la elaboración de lineamientos de política para el sector agropecuario y rural, a partir de la participación directa de los actores rurales y sus organizaciones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y en el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) de cada departamento. El segundo, destinado a apoyar proyectos que mejoren la competitividad de la producción agropecuaria y la calidad de vida de los habitantes rurales en el país (DNP- DSEPP, 2014).

Esta vez el juego político entre los actores sectoriales dentro de la arena de acción, se manifestó no como un proceso que entorpeció los avances y resultados esperados del PND, sino que se tradujo como mecanismo de reactivación del mismo. En últimas, este paro fungió como mecanismo de presión que nutrió la democratización de la toma decisonal, incorporando nuevas propuestas provenientes del Primer Bloque de Poder<sup>86</sup>.

**Tabla 11**

*Categorización de proyectos presentados dentro del marco del Pacto Nacional Agrario, 2013.*

<b>Categoría del Proyecto</b>	<b>Número</b>	<b>Ejecutor</b>
<b>DEPARTAMENTALES</b>		
Proyectos Productivos	159	MADR
Adecuación de tierras	32	INCODER
Acceso a Tierras	48	INCODER
<b>MUNICIPALES</b>		
Proyectos Productivos	3314	MADR-CCI
VIS Rural	417	BANCO AGRARIO
Empleo Rural Temporal	403	MIN TRABAJO

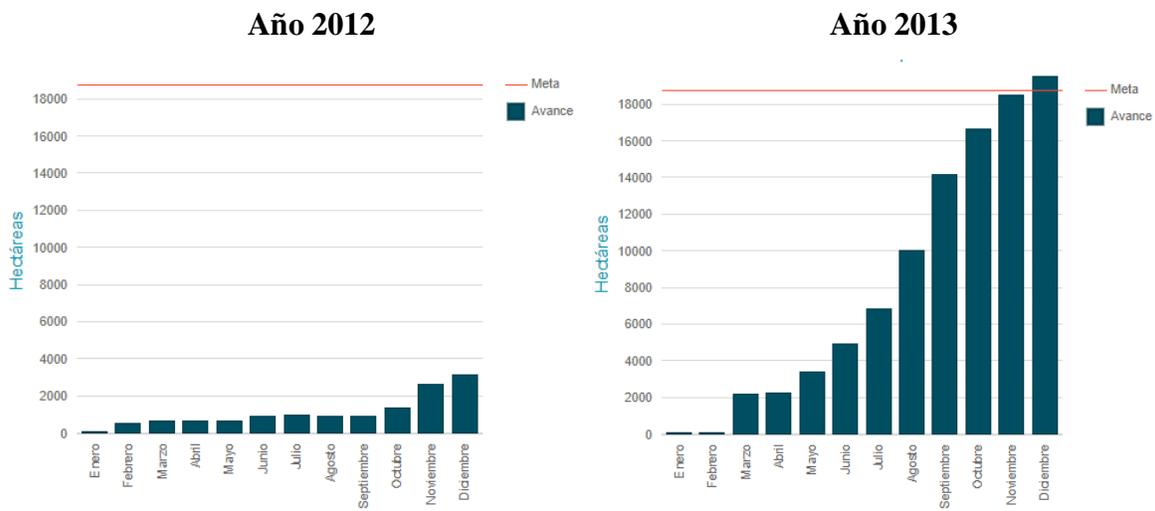
*Nota.* Recuperado de Departamento Nacional de Planeación (2014)

<sup>85</sup> Compromiso realizado en el año 2013 entre actores públicos y privados para diseñar e implementar una política agraria de Estado para garantizar el adecuado desarrollo rural requerido en Colombia. Entre los actores intervinientes se encontraron: la SAC, la ANUC, el empresariado nacional.

<sup>86</sup> Ver Categorización en Capítulo II.

Con base a la Tabla 11 se observa que el gran número de proyectos se constituyeron dentro de los denominados proyectos productivos<sup>87</sup>, relegando por bastante los proyectos circunscritos al acceso y adecuación de tierras<sup>88</sup>, lo que sugiere paradójicamente una tendencia por parte de los actores del Primer Bloque de Poder en generar procesos productivos, y no tanto en formalizar sus tierras. Se contó con un total de 223 proyectos por un valor estimado de \$257.557 millones, de los cuales fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quién aportó \$246.649 millones y el valor restante se correspondió con presupuesto de contrapartida (DNP & DSEPP, 2014). Otro de los elementos de tipo consensual que entorpecieron la debida ejecución del Plan fue la negación de algunas comunidades rurales para la ejecución de determinados proyectos.

En cuanto al imperativo burocrático-racional de la implementación de este PND, ha de señalarse que este incidió negativamente en la efectividad de las metas del mismo debido a las diversas trabas administrativas y el desvío de recursos públicos. Por ejemplo, en el caso de la reglamentación predial rural entre los años 2011 y 2014 el Plan se planteó como meta anual la adjudicación<sup>89</sup> de 18.750 hectáreas de tierra<sup>90</sup>. Es decir, la meta global para el cuatrienio era de las 75.000 hectáreas adjudicadas. Sin embargo, solamente en uno de los cuatro años se logró cumplir con la meta anual planteada.



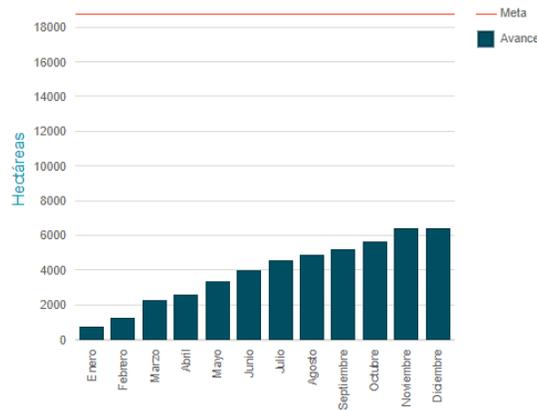
<sup>87</sup> Que buscan generar rentabilidad económica y obtener ganancias en dinero con base a determinados insumos.

<sup>88</sup> Que buscan la reglamentación masiva o individual de predios rurales.

<sup>89</sup> Refiere al acto administrativo especial mediante el cual el Estado otorga el uso, disfrute y goce de las tierras a los campesinos quienes se hayan comprometido al trabajo de la tierra y se dediquen a la actividad agraria como ocupación principal.

<sup>90</sup> La adjudicación de hectáreas a través del subsidio integral de tierras (SIT), se encuentra como una acción concreta dentro de la línea estratégica No.5 del PND (2010-2014).

## Año 2014



**Figura 5.** Avance indicador: Total hectáreas adjudicadas a través del subsidio integral de tierras (SIT) en Colombia, 2012-14.

**Nota. Fuente:** Recuperado de base de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural - SIDER (2014).

Obsérvese en la Figura 5 que en el año 2012 desde enero hasta octubre de ese año los procesos adjudicatarios fueron mínimos y estuvieron por debajo de la adjudicación de las 4.000 hectáreas. Para ser más precisos de las 18.750 hectáreas a adjudicar ese año solamente se lograron adjudicar un total 3.094 predios, lo que se traduce en un avance para ese año del 16,50%.

Contrariamente en el año 2013- el único año en el que se logra sobrepasar la meta – fecha en la que también se consolidó el Paro Nacional Agrario, a diciembre de este año ya se habían adjudicado más de 19.000 hectáreas de tierra (Ver. Figura 5). El comportamiento del indicador en este año es positivo al sobrepasar la meta establecida. Sin embargo al siguiente año- el 2014- el avance en relación a la adjudicación de tierras por SIT, se encuentra muy por debajo de la meta propuesta. En este año se lograron adjudicar 6.405 hectáreas de las 18750 objetivadas, esto corresponde al 34,6% de cumplimiento.

De esta manera, el comportamiento consolidado del indicador para el cuatrienio se resume así: de las 75.000 hectáreas como meta a adjudicar en los 4 años de ejecución se logró avanzar en la adjudicación de un total de 37.921 hectáreas. Es decir, el avance porcentual con base a las metas propuestas en el PND de adjudicación de hectáreas de tierra por medio del SIT llegó a un avance del 50,56%, un poco más de la mitad de lo propuesto (Sinergia, 2016).

Dentro de las trabas más significantes para la adjudicación de tierras en la nación durante el cuatrienio, se encontró por una parte la complejidad en los proceso de revisión al dominio del

Estado de los predios adjudicados y demás trámites administrativos que conllevaron grandes cantidades de tiempo (elementos burocrático- racionales), y por otra las irregularidades de adjudicación por parte de determinados grupos de interés o actores al margen de la Ley. En palabras de Juan Camilo Restrepo Ex viceministro de Agricultura, “los cálculos más conservadores sobre el tema muestran que al Estado colombiano se le sustrajeron entre 800.000 y 1.000.000 de hectáreas, por una serie de mecanismos turbios” (Restrepo y Bernal, 2014, p. 76).

Sin duda la adjudicación de tierras se traduce como el elemento que mayor impacto pudo tener en la configuración de la EA nacional dentro de este PND. Se ha de recordar que este subsidio se tradujo en una “extensión de tierra (UAF) determinada previamente. La condición que impone el Estado para el otorgamiento de esa UAF es el sometimiento de la adjudicación por espacio de 12 años, al denominado régimen parcelario, que se traduce en el respeto de unas exigencias y obligaciones”(Grupo de Investigación Eumed, 2014 ). Sin embargo como ya se analizó, la ejecución y avance del mismo fue bastante limitado lo que de una u otra manera impidió la reconfiguración efectiva de tierras improductivas dentro de la EA nacional.

Por otra parte, este mecanismo no debería limitarse a la mera adjudicación predial, sino también al ser “integral” verificar el posterior desarrollo de esa tierra entregada. De otro modo, la adjudicación de tierras por si sola se constituye sólo como la responsabilidad contractual inicial del Estado para fomentar una reconfiguración en el sistema de propiedad rural. Además el estado como acreedor de los recursos y factores productivos de esas UAF debe asegurarse del goce efectivo y productivo de esas tierras. Porque bien puede esa tierra una vez adjudicada mantener su estado improductivo.

La adjudicación de predios baldíos<sup>91</sup> se encontró también inmersa dentro de la estrategia del Plan No. 5: “Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural”. En esta estrategia se sostiene que se completará el inventario de tierras baldías de la Nación con miras a agilizar los procesos de titulación de los predios con vocación productiva (DNP, 2010). La meta total de titulación de baldíos para el cuatrienio era de 1.560.660 hectáreas baldías adjudicadas. La Tabla 12 permite observar la cantidad y porcentaje de las hectáreas de predios baldíos y del Fondo Nacional Agrario (FNA) tituladas a colonos (campesinos) durante el cuatrienio.

---

<sup>91</sup> Los terrenos baldíos son aquellos que estando dentro del territorio de la República de Colombia, no pertenecen a ninguna otra persona y por ende son de propiedad de la República de Colombia. Según la Sentencia No. C-595/95 de la Corte Constitucional: Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

**Tabla 12***Avance indicador: Hectáreas tituladas baldíos + FNA en Colombia, 2010-14.*

<i>Fecha de Reporte: 21/11/17</i>			
<b>Año</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>	<b>Porcentaje Avance</b>
Ago-Dic 2010	158.520,00	173.820,00	109,65%
Ene-Dic 2011	401.140,00	401.334,51	100,05%
Ene-Dic 2012	411.000,00	514,579,00	125,20%
Ene- Dic 2013	295.000,00	129,593,82	43,93%
Ene-Dic 2014	295.000,00	91.641,90	31,07%
2010-2014	1.560.660,00	1.310.969,24	84%

**Nota. Fuente:** Recuperado de la base de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural y SINERGIA (2014).

Los primeros años de ejecución del plan la adjudicación de baldíos se realizó de manera eficiente y eficaz, pues en estos años (2010, 2011 y 2012) el porcentaje anual de avance respecto a la meta inicial fue superado. Así, para estos años el avance fue del 109%, 100,05% y 125,5%, respectivamente (Ver Tabla 12). Mientras que para los últimos dos años de ejecución (2013 y 2014) en contravía a la tendencia del aumento porcentual de los anteriores años de hectáreas adjudicadas disminuye y a diciembre del año 2013 solamente se lograron adjudicar 129.593 de las 295.000 propuestas y a diciembre del año 2014, 91.641 de las 295.000 hectáreas. Así el avance del indicador, para los últimos dos años fue de 43,93% y 31,07%, respectivamente. En resumen, al finalizar el cuatrienio (2010-2014) se lograron adjudicar un total de 1.310.969,24 de las 1.560.660 hectáreas. Lo anterior se traduce en un avance del 84% respecto a la meta inicial de hectáreas a adjudicar a colonos.

La desarticulación institucional y las trabas administrativas como elementos racionales-burocráticos conformaron las problemáticas que mayormente entorpecieron los procesos adjudicatarios de tierras baldías durante el cuatrienio. En el proceso de adjudicación según una evaluación y visitas territoriales realizada por el DNP y la Contraloría General de la República, en tanto procedimiento de adjudicación de baldíos no se contempla el cruce de información entre instituciones. “La adjudicación de baldíos se realiza sin que se compruebe su concordancia con los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, con el PND y los Planes de desarrollo

Departamentales y Municipales. Las autoridades municipales no tienen en consideración a los baldíos de la Nación dentro sus instrumentos de planificación” (DNP, 2016).

Sin que exista una articulación clara entre las capas institucionales del ámbito nacional y territorial encargadas de la adjudicación de baldíos, las actividades a ejecutar contarán con mayores dificultades y contratiempos perjudicando al pequeño campesino. Y es que el proceso de titulación de baldíos dura mucho más de los 9 meses estipulados, pues en promedio los beneficiarios se han demorado 15.2 meses en el trámite. De hecho el tiempo establecido solo se cumple en un 20% de los casos (DNP, 2016).

La titulación de baldíos puede fungir como un importante instrumento del Estado para reinvertir el estado improductivo de la tierra en muchas de las regiones y territorios del país. Si se lograra hacer una intervención masiva de titulación de baldíos, de entrada en la EA se reduciría la condición anti productiva del suelo y de concentración de la misma. Sin embargo, no resulta una labor sencilla al existir factores como: la presencia de actores al margen de la Ley y de factores burocráticos-rationales ya mencionados.

De esta manera en el PND (2010-2014) es marginal la intervención hacía los elementos retardatarios del sistema de propiedad privada rural en el país. Consecuentemente “en la definición de las estrategias del Plan , el acceso a la tierra para los pequeños productores solamente prevé actuar sobre las tierras liberadas por procesos de extinción de dominio, compras subsidiadas, las inefables titulaciones de baldíos y la ampliación de Zonas de Reserva Campesina”(Fajardo, 2011).

Sin duda los instrumentos de política pública anteriormente analizados si fuesen ejecutados de manera eficaz y efectiva se convertirían en mecanismos iniciales para entrar en el proceso de reconfiguración de la propiedad rural en Colombia. Sin embargo, como se sustentó los avances y ejecución son limitados<sup>92</sup>. Por otra parte, si bien son mecanismos pertinentes para reconfigurar la EA, en ningún caso su diseño y ejecución alteró el factor de la EA: tenencia de la tierra de manera estructural.

### **3.2.1 Sobre el Alcance del PND (2010-2014) sobre los factores y Recursos productivos para el uso de la tierra. Indicadores para su medición.**

La propuesta de direccionamiento estatal por parte de este PND en materia agraria dirigió su atención hacía el fortalecimiento de los factores y recursos productivos del suelo. Este enfoque

---

<sup>92</sup> Se comprende las dificultades y externalidades que pudieron existir en el proceso de implementación.

dejó entrever la concepción del Plan de suscitar mecanismos eficientes para la productividad y competitividad del sector al margen de los elementos estructurales del sistema político de la tenencia y reglamentación de la tierra.

Si se observa el diagnóstico sectorial se identifica que el Plan en su totalidad arguye que las deficiencias del campo radican en la internacionalización de los mercados, la compra de insumos para la reducción de los costos productivos, y la competitividad. Si bien son elementos esenciales para la reconfiguración de la EA no deben convertirse en preponderantes sin haber antes aminorado el problema de la reglamentación de la tierra.

Así, uno de los instrumentos pilares para el fortalecimiento de los recursos productivos dentro del Plan fue la Asistencia Técnica Integral (en adelante ATI). En la Figura 8 se muestra el indicador que mide el acompañamiento ofrecido al productor desde la formulación del proyecto productivo hasta la pos cosecha por parte de la entidades encargadas en el cuatrienio. Es decir, la AIT brindada.

**Tabla 13**

*Nuevos beneficiarios de asistencia técnica integral en Colombia, 2012-14.*

<i>Fecha de Reporte: 21/11/17</i>			
<b>Año</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>	<b>Porcentaje Avance</b>
Ago-Dic 2011	71.129,00	131.585,00	185%
Ene-Dic 2012	531.434,00	474.202,00	89,23%
Ene-Dic 2013	316.800,00	389.212,00	122,86%
Ene- Dic 2014	510.260,00	295,073,00	57,83%
2010-2014	1.429.623,00	1.291.712,00	90,35%

*Nota. Fuente: Recuperado de la base de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural y SINERGIA (2015).*

En la Tabla 13 se reúne el período de ejecución de los tres años del PND sobre la ATI a lo largo del cuatrienio. El avance anual obtenido fue variante pues la evolución indicada en la Tabla 13 señala una variación constante en cada uno de los años medidos. Por ejemplo, mientras en el año 2011 el avance porcentual respecto a la meta de ese año fue del 185%, en el año 2014 el avance respecto a este año fue de tan sólo el 57,83%.

El consolidado del indicador para los cuatro años señala que a diciembre del año 2014 de los 1.429.623 personas esperadas a beneficiar, se logró llegar a un total del 1.291.712, lo anterior equivale a un avance respecto a la meta inicial del 90, 35% (Ver Tabla 13 ). Un avance considerable que señala que los esfuerzos e insumos públicos estuvieron encaminados al fortalecimiento y cobertura de ATI. De esta manera, al cierre del año 2014 se consolidaron 108 Alianzas Productivas que reunieron 6.467 familias beneficiarias. Se destaca el hecho de que posiblemente no se lograron las metas esperadas, en razón de que no se recibieron los recursos del PIPE<sup>93</sup> con los cuales se esperaba atender a mayor población (DNP & Sinergia, 2014).

La importancia que tiene la AIT agropecuaria para la estabilización de la EA, radica en que permite a los pequeños y medianos productores tomar decisiones acerca de sus cosechas o actividades productivas con base a criterios técnicos y científicos, aumentado de esta manera la productividad dentro de la EA. Se recuerda que la EA se constituye también como el sistema en dónde se determina el uso de la tierra. Por ende, la buena utilización de la tierra con base a criterios técnicos conlleva a que los predios produzcan su potencial máximo posible.

Precisamente uno de los efectos de la poca tecnificación en el campo nacional, ha sido la sobreutilización y subutilización del suelo. Según el Igac, cerca de 18 millones de hectáreas en Colombia se sobre utilizan, es decir, se emplean para lo que no es adecuado o se están sometiendo a desgaste por el excesivo uso y 16 millones se están subutilizando, es decir que no se están trabajando o que se emplean por debajo del potencial real de producción que tienen (El Tiempo , 2015). De esta manera, en el país no ha existido una cultura de planificación de la producción y del uso adecuado del suelo en razón de la vocación del mismo.<sup>94</sup>

A pesar de los considerables avances respecto a la ATI del PND si nos remitimos a la configuración de la vocación y el uso de la tierra en los últimos años encontramos que en Colombia, con base a cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de las 38,5 millones de hectáreas que actualmente están destinadas a la ganadería, solo 19,3 millones tienen vocación ganadera. El hecho de exceder sus capacidades naturales o explotar más de lo debido la tierra, implica que los suelos se degraden, con consecuencias como la desertificación y la degradación (Min Educación, 2013). Todo lo anterior como efecto en gran medida de la desinformación técnica del uso de los predios.

---

<sup>93</sup> Recursos del Plan de Impulso de la Productividad y el Empleo (PIPE).

<sup>94</sup> Ver Anexo. en donde se ilustra el Mapa del conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización en Colombia.

Es decir, Colombia es un país con vocación agrícola pero que explota la tierra para la ganadería. Es una contradicción productiva que contrae múltiples efectos negativos sobre la EA, de allí la importancia de que el alcance de la asistencia técnica rural sea masivo, preventivo y correctivo. Otro de los factores que merece ser estudiado para determinar el verdadero alcance de cualquier PND sobre la estructura agraria radica en el papel y direccionamiento que se tuvo frente a la consolidación de bienes públicos rurales.

**Tabla 14**

*Avance indicador: Total hectáreas con riego y drenaje en Colombia, 2011-14.*

<i>Fecha de Reporte: 23/11/17</i>			
Año	Meta	Avance	Porcentaje Avance
Ago-Dic 2010	—	0	—
Ene-Dic 2011	0	0	—
Ene-Dic 2012	178.421,00	15,150,00	8,49%
Ene- Dic 2013	203.633,00	179,664,38	88,23%
Ene-Dic 2014	228.633,00	180.941,00	79,14%
2010-2014	228.633,00	180.941,00	79,14%

**Nota. Fuente:** Recuperado de la base de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural y SINERGIA (2015).

Con base al indicador que mide la cantidad de hectáreas con obras de infraestructura de riego y drenaje adecuadas con recursos del Programa DRE y recursos del INCODER (Ver Tabla 14) Se observa que el alcance del Plan respecto a ello durante el período 2011-2014 fue considerable con base a sus metas. El año de ejecución se inicia en el año 2012, durante este año el PND se trazó como meta adecuar 178.421 hectáreas con sistemas de riego y drenaje, sin embargo el avance al terminar este año fue de tan solo de 15.150. Esto quiere decir que el cumplimiento en este año respecto a la meta prevista anual fue de tan sólo 8,49%. (Ver Tabla 14).

En el año 2013, progresivamente se aumenta la meta respecto al año inmediatamente anterior. Esta vez la meta de hectáreas fue de 203.633, contrariamente al año anterior existe una mejoría en el avance respecto a la meta, si bien no se logra llegar a ella, si se estuvo bastante cerca de hacerlo. De las 200.000 hectáreas propuestas se logró al terminar este año adecuar cerca de

180.000 hectáreas, esto equivale al 90% de cumplimiento para ese año. Finalmente en el año 2014 se observa que la meta aumenta en 20.000 respecto al año anterior pero el avance a diciembre de este año fue exactamente igual que al anterior 180.000 hectáreas.

Si se tiene en cuenta que el número de hectáreas con vocación agrícola en Colombia es de 26 millones de hectáreas, y en la actualidad solo se producen 6,3 millones, la meta total propuesta por el Plan para el cuatrienio de adecuación de tierras con sistemas de riego y drenaje no supera ni el medio millón. El alcance real por tanto sobre la EA no fue determinante. Sin embargo, si existe un avance importante sólo respecto a las metas del mismo Plan.

De acuerdo con el DNP de los 48 proyectos viabilizados,

en 35 proyectos las obras avanzan de acuerdo con lo programado. En 2 proyectos Asoprogreso en Choachi- Cundinamarca y Asohatoviejo en Durania – Norte de Santander se declaró el incumplimiento. En 2 proyectos: Asociación Higuierón Piñuela en El Rosario Nariño, Asodistricanelas en Tasco Boyacá existen problemas con las comunidades vecinas. En 9 proyectos han presentado situaciones complejas, en la mayoría de los casos superados, el avance a la fecha es menor del programado. (DNP & Sinergia, 2014)

A pesar de que no se especifica cuáles han sido los inconvenientes con la comunidad, si vale la pena, una vez más recalcar que la buena gobernabilidad consiste precisamente en establecer puentes de diálogos con las comunidades en donde se vayan a implementar los proyectos, para de esta manera evitar problemas en la ejecución de los mismos.

La importancia que tiene la consolidación de los sistemas de riego en Colombia radica en que estos fungen como mecanismo de riego mayoritario, pues un 90% del total de la superficie agrícola del país utiliza este mecanismo, de los cuales el 61% ha sido desarrollado y manejado por el sector privado según la Organización para la Alimentación y la Agricultura, FAO (Revista Contexto Ganadero, 2013). Preocupa que sea el sector privado quien lidere estos procesos de adecuación de recursos productivos públicos en el campo, pues el Estado es quien debería liderar la inversión de maquinaria mediante la focalización de las regiones o territorios con mayor vocación agrícola y carente de este tipo de bienes públicos.

Contar con sistemas de riego y drenaje consolidados en los diferentes territorios del país contribuye a la productividad sectorial, pues se disminuyen los costos en la mano de obra, la mejora en la automatización, y el retorno económico más inmediato hacía los productores, por ende las condiciones productivas y de calidad de vida de estos tendería a mejorar.

Otro de los factores fundamentales dentro de la consolidación de los bienes públicos rurales son las denominadas vías terciarias<sup>95</sup>. En Colombia uno de los factores que más ha entorpecido y complejizado la cadena productiva de los alimentos agrícolas ha radicado precisamente en la precariedad de este tipo de vías. Esto ha dificultado el transporte de los alimentos desde el lugar de su siembra hasta los centro de acopio en las cabeceras municipales, de manera que ha existido la tendencia al aumento en los costos productivos y ha entorpecido la competitividad sectorial en el país.

Con el PND 2010-2014 se decretó descentralizar el manejo de “120 mil kilómetros de vías terciarias que existen en el país, a su vez 27 mil kilómetros de éstas, que el Gobierno Nacional estaba asumiendo quedaron a manos de los entes territoriales” (Vanguardia, 2011). Esta medida facilitó la coordinación en la construcción de estas vías en los territorios debido a la cercanía de estos con las entidades de gobierno sub nacionales. La meta durante el cuatrienio era el de la construcción y mantenimiento de 50.000,00 Km de vías terciarias, al finalizar el año 2014 se logró llegar a los 33.340,57 Km, lo que se tradujo en un 66,68% de cumplimiento (SINERGIA, 2015). Un alcance significativo para la EA en las regiones en donde se logró construir dichas vías. Sin embargo el gran porcentaje de vías terciarias necesarias en las veredas del país aún son inexistentes.

El proceso de delegación y descentralización administrativa sobre los municipios se puede optimizar mediante el sistema de priorización de las vías y la forma de contratación utilizando por parte de las alcaldías, pliegos tipo (Pliegos de Condiciones Estándar) que favorecen la transparencia. Así, se fortalecen las oportunidades de incluir la participación comunitaria en el desarrollo de los programas de vías terciarias (Valderrama, 2017).

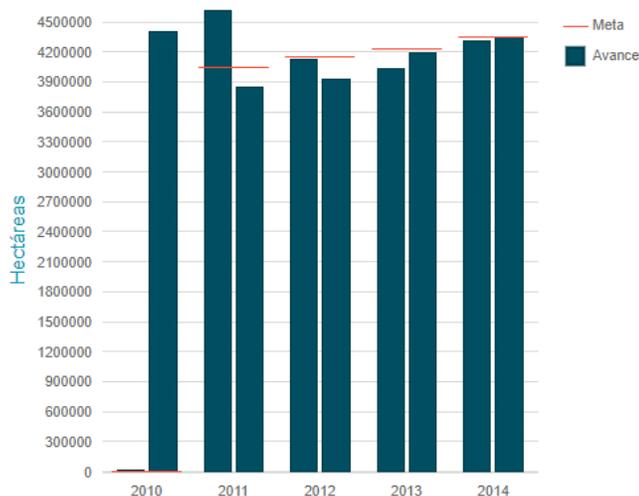
De esta manera actualmente la red terciaria del país tiene una extensión de “142.284 kilómetros, de los cuales 27.577 están a cargo del INVIAS, 100.748 a cargo de los municipios y 13.959 a cargo de los departamentos” (Valderrama, 2017). Esto señala la gran responsabilidad de gestión que tienen los municipios frente a la construcción de las vías terciarias en sus jurisdicciones. De allí la importancia de que se ejerza un control estricto por parte de las instituciones encargadas del control efectivo de ejecución.

Con base a todas las metas e indicadores propuestos por el PND en materia agraria, quizá aquel que condensa el fin último dentro del cuatrienio es el aumento y el comportamiento de la

---

<sup>95</sup> Corresponden a las vías que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí.

productividad total anual sectorial. Se sostiene en este estudio que la productividad es un elemento esencial para la transformación y estabilización del factor de la EA: recursos y usos productivos de la tierra. En parte, porque esta se constituye como el valor último del producto por unidad de insumo, es decir, si realmente los insumos y el capital invertido por parte del Estado están generando los resultados y los productos esperados.



**Figura 6.** Avance indicador: Hectáreas productivas agrícolas en Colombia, 2010-14.

**Nota. Fuente:** Recuperado de base de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural - SIDER (2014).

Con base al indicador que señala las hectáreas en producción en el territorio nacional (Ver Figura 6) se observa que la meta en casi todos los años es cumplida. En el año 2011 la meta estipulada para ese año eran 4.000.000 hectáreas, se logró sobrepasar dicha meta llegando a las 4.500.000, un avance de 500.000 hectáreas más. Para el año 2013 la meta de hectáreas productivas era de un poco más de las 4.200.000, se logra llegar casi a las 4.100.000. Finalmente en el año 2014, la variación es mínima respecto al año anterior, la meta esta vez era de 4.300.000, y efectivamente se logra llegar y cumplir con dicha meta.

Respecto a este indicador y meta propuesta, si se puede hablar de un alcance importante respecto al sistema de uso de la tierra, debido a que las hectáreas productivas alcanzadas corresponden a un porcentaje importante en razón del total de hectáreas agrícolas en producción. Sin embargo si se compara que el potencial del suelo colombiano se encuentra por encima de las

20.000.000 de hectáreas, las cerca de 5.000.000 que lograron ser productivas, correspondió a un alcance sobre la EA del 25%.

Al confrontar las metas con los avances del PND (2010-2014) y su alcance sobre la EA, se sostiene que existe un avance significativo en razón de los objetivos propuestos por el Plan, más sin embargo el factor de la EA: tenencia de la tierra es relegado y no cumple a cabalidad con las metas propuestas. Por otra parte el alcance que tuvo este PND sobre la EA, fue marginal en cuanto la cantidad de hectáreas agrícolas intervenidas se encontró porcentualmente muy por debajo respecto al total de hectáreas productivas existentes en la nación. En resumen: al margen de los objetivos y metas propuestas por el plan para el sector, su alcance es aceptable, más sin embargo en correlación directa con la EA nacional el alcance es limitado.

De esta manera, el alcance y los avances más significativos de este Plan de Desarrollo respecto a la intervención en el sistema de tenencia y uso de la tierra en Colombia, se pudo sintetizar en la siguiente tabla:

**Tabla 15**

*Alcance del PND (2010-2014) “Prosperidad para Todos” sobre los factores de la Estructura Agraria: Tenencia y Uso de la tierra en Colombia. Cap. III. Subtítulo II.*

<b>Meta dentro del PND (2010-2014) “Prosperidad Para Todos”.</b>	<b>Avance o Ejecución</b>	<b>Falencias Institucionales Identificadas que entorpecieron la ejecución</b>	<b>Alcance Sobre la Estructura Agraria</b>
<b><i>Sobre la reglamentación Predial</i></b>			
75.000 hectáreas Adjudicadas (Subsidio Integral de Tierras, SIT.)	37.921 hectáreas adjudicadas. <i>Avance Porcentual en el cuatrienio: 50,56%.</i>	<b><i>Cooptación institucional:</i></b> al Estado se le sustrajeron entre 800.000 y 1 millón de Hectáreas mediante mecanismos turbios.	Incide y se legitima como responsabilidad contractual del Estado de reconfigurar la EA para su democratización. Sin embargo su <b>alcance sobre la EA fue robusto y limitado.</b>
1.560.660,00 hectáreas baldías adjudicadas.	1.310.969,24 hectáreas baldías adjudicadas. <i>Avance Porcentual en el cuatrienio: 84%.</i>	La adjudicación se realiza sin que se compruebe su concordancia con los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial. Las autoridades municipales no cuentan a los baldíos como instrumentos de planificación.	Con base al análisis de metas y ejecución de adjudicación de baldíos, <b>en ningún caso su implementación altero la condición distorsionada de la EA.</b>
<b><i>Sobre los Recursos y Factores Productivos</i></b>			
1.429.623,00 nuevos beneficiarios de Asistencia Técnica Integral (AIT)	1.291.712,00 nuevos beneficiarios de Asistencia Técnica Integral (AIT)  <i>Avance Porcentual en el cuatrienio: 90,35%</i>	Gran porcentaje de beneficiarios con AIT no se encuentran registrados en el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural (RUAT), lo que dificulta su seguimiento.	<b>Alcance significativo,</b> teniendo en cuenta que el total de población productora agrícola en Colombia es 2,6 millones. En el cuatrienio se logró llegar a casi la mitad del total de población.
228.633,00 hectáreas con riego y drenaje.	180.941,00 hectáreas con riego y drenaje. <i>Avance Porcentual en el cuatrienio: 79,14%</i>	En 35 Proyectos las obras avanzaron de manera adecuada. En 2 Proyectos (Nariño y Boyacá) existen problemas de ejecución con las comunidades, y en 9 proyectos han presentado retrasos de ejecución y situaciones complejas.	<b>Alcance significativo</b> respecto a la meta propuesta. Sin embargo si se tiene en cuenta que el número de Has. Con vocación agrícola en Colombia es de 26 millones, y sólo se producen 6,3, la meta del <b>Plan no supera ni el medio millón.</b>
347.977, 88 hectáreas productivas en Colombia.	4.341.698,00 hectáreas productivas en Colombia. <i>Avance Porcentual en el cuatrienio: 99,86%</i>	En muchos casos el influjo de inversión como efecto de la productividad se concentra en los medianos y grandes productores, siendo los pequeños productores los menos beneficiados del desarrollo productivo.	<b>Alcance significativo</b> debido a que si se compara que el potencial productivo en el País es 20 millones de Has., las cerca de 5 millones que lograron ser productivas, correspondió a un <b>alcance sobre la EA del 25%</b>

**Nota. Elaboración:** Propia.

### **3.3 Sobre el Alcance del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”, sobre la reglamentación predial en Colombia, indicadores para su medición.**

Dos elementos fundamentales se reflejan en el diseño y formulación de la línea estratégica sectorial dentro de este PND: la consolidación de la oferta institucional y la formalización de la propiedad rural en el país. La línea estratégica sectorial, se denominó “Transformación para el Campo”, y en ella se fijaron cinco objetivos:

(1) ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde; (2) cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales; (3) acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los campesinos; (4) impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo; y (5) contar con un arreglo institucional integral y multisectorial. (DNP, 2015)

Se observa especialmente que los objetivos N° 1, 4 y 5, fueron diseñados para impactar de manera directa la configuración de la EA en el país. El objetivo N°1 mediante la búsqueda del ordenamiento territorial y el acceso a las tierras, el N°4, mediante la dotación de bienes públicos para el uso de la tierra, y el N°5, como un objetivo transversal de fortalecimiento institucional. Si bien los restantes objetivos inciden de una u otra forma sobre la EA, no se constituyen como propósitos directamente relacionados con la configuración de la EA en Colombia.

Otro de los elementos diferenciadores a tener en cuenta dentro del diseño este PND, es por una parte la orientación a resultados<sup>96</sup> y por otra, la concepción de estructura territorial con un enfoque de cierre de brechas. Por primera vez en la formulación de los planes de desarrollo en Colombia, el Plan incluye lineamientos diferenciados para cada región del país (Contraloría General de la República, 2015). La orientación por resultados facilitó la provisión de insumos técnicos para el análisis de cada una de las líneas estratégicas, mediante la utilización de indicadores de resultados y productos. Por otra parte, importante mencionar que orientar la acción pública mediante un enfoque territorial, contribuye como mecanismo para fortalecer la acción de los gobiernos sub nacionales.

La estrategia sectorial “Transformación para el Campo”, planteó como uno de sus objetivos prioritarios: la consolidación y modernización del catastro rural hacia un catastro

---

<sup>96</sup> Denota una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados. Se resume en: ejecución eficiente —insumo, actividad, producto.

multipropósito<sup>97</sup>, y a la formalización<sup>98</sup> de por lo menos 80 mil predios rurales durante el cuatrienio. Dentro de las metas destacadas de este capítulo al finalizar el 2018 se planteó: intervenir más de 930.000 predios por la política de ordenamiento del territorio (Contraloría General de la República, 2015).

El indicador elaborado por el DNP “predios formalizados para el desarrollo rural”, permitió analizar el alcance de la meta de formalización predial del PND. La ficha técnica de este indicador, sugiere que este midió la cantidad de predios formalizados y/o regularizados a través de programas de titulación de baldíos (personas naturales o Entidades de Derecho Público). La meta total para el cuatrienio era la formalización de 35.000 predios, de manera que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encargaría de 24.500 predios para el cuatrienio y el Programa de Formalización de la Propiedad Rural de 10.500 predios. Se señala que por predios formalizados y/o Regularizados significa que estos terminen en registro o folio de matrícula (DNP & Sinergia, 2014).

**Tabla 16**

*Avance indicador: Predios formalizados o regularizados para el desarrollo rural en Colombia, 2015-2017.*

*Fecha de Reporte: 23/11/17*

<b>Año</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>	<b>Porcentaje Avance</b>
Línea Base	—	8.744,00	—
Ene-Dic 2015	9.045,00	11.456,00	126,66%
Ene-Dic 2016	8.635,00	10.040,00	116,27%
Ene- Dic 2017	8.570,00	1.305,00	15,23%
Ene-Dic 2018	8.750,00	—	—
2014-2018	35.000,00	22.801,00	65,15%

*Nota. Fuente: Recuperado de la base de datos de Sinergia con base a datos suministrados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) (2017).*

Para el año 2015, la meta anual fue de 9.045 predios, a diciembre de ese año se sobrepasó dicha meta llegando a una suma acumulativa de 11.456. En términos porcentuales el avance fue

<sup>97</sup> Herramienta que permite a la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales parta desde la disposición y conocimiento real de la situación de los predios y de sus tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios.

<sup>98</sup> Saneamiento jurídico sobre un predio rural para su uso.

del 126,66% en este año. En el año 2016 la meta se redujo a 8.635 predios y su avance en ese año fue de 10.040 predios, esto se traduce en un avance del indicador para ese año del 116,27%.

A diferencia en el año 2017 los avances respecto a la formalización de predios si fue bastante limitada, la meta fue de 8.570, sin embargo solamente se formalizaron y/o regularizaron un total de 603 predios. Lo anterior señala un importante retroceso en la formalización de predios en el último año, siendo el avance anual para el 2017 de tan sólo del 7,04%.

En términos generales, al hacer los cálculos sobre el avance en el cuatrienio respecto a su meta de formalización de predios, al año 2017 fue de un 63,14%. Sin embargo si se tiene en cuenta que en Colombia para enero de 2013 según el censo catastral “los predios rurales inscritos eran 3’946.376, de los cuales solo 1’466.591 tenían título de propiedad” comparativamente los 35.000 predios como meta del PND se quedan cortos. Sin embargo, sería irresponsable no establecer que a pesar de que la meta del plan comparativamente con la situación estructural del sistema de propiedad rural dentro de la EA es limitada, esta meta si significa un importante avance para el sector pues son 35.000 nuevos predios a los cuales el Estado puede llegar y en los cuales la demanda de créditos productivos aumentaría.

Hay que ser consiente que los procesos de formalización de un predio rural, se encuentran estrechamente ligados y son dependientes de los procesos judiciales en los despachos correspondientes<sup>99</sup>. Razón por la cual si en el país no existe un sistema jurídico capaz de responder a todas las solicitudes de formalización predial, será muy tedioso y demorado el proceso de reglamentación de los predios. Así, el sistema jurídico debe encontrar sinergias con la nueva institucionalidad (Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación del Territorio, etc.) encargada de la formalización predial.

Si se observa este problema también desde la oferta y la calidad de la información disponible para la población rural sobre la tramitología de la formalización predial, puede pensarse que en la región existe un alto desconocimiento sobre el procedimiento a seguir. De allí surge la necesidad de que las instituciones garanticen la disponibilidad de información pertinente para la población en los territorios rurales.

Ahora bien, los altos índices de informalidad y abandono predial en el campo se encuentran también íntimamente ligados con procesos de despojo de tierras por parte de actores al margen

---

<sup>99</sup> Ver Anexo.12 en donde se detallan los Avances del Programa de Formalización Predial de la Agencia Nacional de Tierras en relación a las demandas radicadas y los fallos proferidos para la reglamentación predial.

de la Ley hacía los campesinos. Frente a ello, el PND (2014-2018) se planteó adjudicar y formalizar durante el cuatrienio a 18.750,00 personas víctimas del conflicto interno armado.

**Tabla 17**

*Avance indicador: Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra, 2015-2017.*

<i>Fecha de Reporte: 23/11/17</i>			
<b>Año</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>	<b>Porcentaje Avance</b>
Línea Base	—	18.465,00	—
Ene-Dic 2015	4.800,00	28.787,00	599,73%
Ene-Dic 2016	4.650,00	0	—
Ene- Dic 2017	4.650,00	181	3,89%
Ene-Dic 2018	4.650,00	—	—
2014-2018	18.750,00	28.968,00	154,50%

*Nota. Fuente: Recuperado de la base de datos de Sinergia con base a datos suministrados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT (2017)).*

Según la ficha técnica suministrada por el DNP, el cálculo del indicador ilustrado en la Tabla 17 corresponde con la sumatoria de personas beneficiadas en situación de desplazamiento con acceso a tierras. En este punto es importante mencionar que la categoría “víctimas de desplazamiento forzado” corresponde con aquellas

Personas que han sido forzadas a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o actividades económicas regulares porque su vida, seguridad física o libertad personal se han visto seriamente afectadas o están bajo amenaza directa, por alguna de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios internos y tensión, violencia generalizada, violación masiva de los Derechos Humanos

Es por esta razón que la reivindicación mediante la adjudicación y formalización de tierras con este grupo poblacional es fundamental para la estabilización y democratización del sistema de propiedad rural en Colombia. Esta población al constituirse como el capital humano más importante del primer eslabón productivo, es fundamental que se le garanticen todos sus derechos para que la cadena productiva y de valor sea eficiente y eficaz. De igual manera, es responsabilidad del Estado colombiano mitigar las necesidades para la población vulnerable.

El Plan se propuso al finalizar el cuatrienio beneficiar a 18.750 personas víctimas de desplazamiento forzado, al 2014 se logró sobrepasar las expectativas beneficiando a un total de 28.968 beneficiarios. En términos porcentuales, el avance de la meta fue de un 154%. Es de anotar que el logro de esta meta tuvo una particularidad, al ver la Tabla 17, el lector puede darse cuenta que es en el año 2015, es en el año en el que se cumple a cabalidad la meta de los cuatro años, los restantes tres años la ejecución es mínima o inexistente.

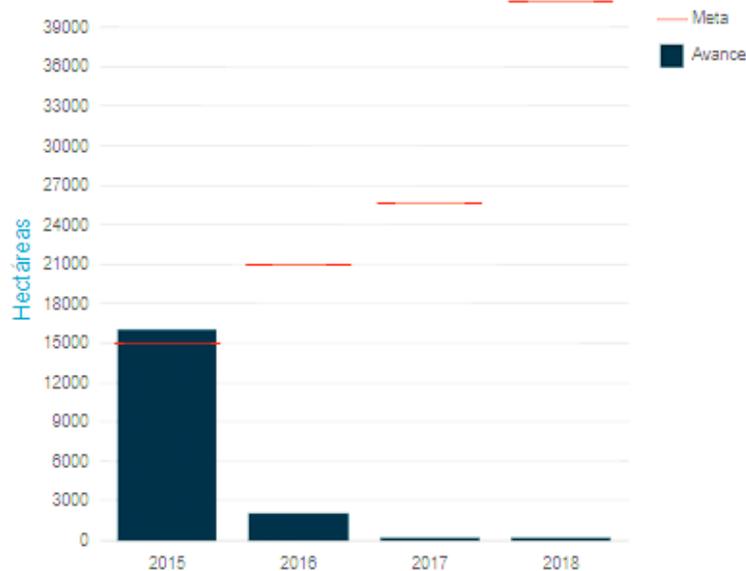
Para el año 2016 el avance fue del 0%, y para el año 2017 de tan sólo el 3, 89%. A pesar de que se cumplió la meta del cuatrienio 3 años antes de lo previsto, esto no debe limitar o disminuir los esfuerzos públicos en los siguientes por seguir incrementado el número de personas víctimas del conflicto del desplazamiento forzado con títulos prediales formalizados.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que según los datos del Registro Único de Víctimas (RUV), en Colombia existen a primero de noviembre de 2017 5.628 de personas que han abandonado o les han despojo forzosamente sus tierras. El avance del PND es muy significativo en cuanto a la configuración y democratización de la propiedad rural en el país.

Es así como se deduce que un sector agrícola en el país sin seguridad para sus habitantes rurales, disminuye y desplaza el capital humano y productivo del campo. Así, seguridad y productividad en la ruralidad del país son transversales y dependientes la una de la otra. De allí la necesidad de instrumentos de articulación entre por ejemplo, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

### **3.3.1 Sobre el Alcance del PND (2014-2018) “Prosperidad para todos”, sobre los Factores y Recursos productivos para el uso de la tierra. Indicadores para su medición.**

Uno de las metas más significativas dentro del plan para la consolidación de los factores productivos, fue la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua. En esta estrategia se aspiró a ampliar la cobertura de infraestructura de almacenamiento de agua, mediante los sistemas de riego y drenaje. La importancia de los distritos de riego radica en que estos fungen como sistemas de irrigación artificial, cuya función es surtir de agua a zonas de ladera en las cuales este recurso hídrico se hace indispensable para el desarrollo agropecuario.



**Figura 7.** Avance indicador: Hectáreas con distrito de riego construido o rehabilitado en Colombia 2015-2018.

**Nota. Fuente:** Recuperado de base de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural - SIDER (2014).

La ficha técnica del indicador ilustrado en la Figura 7 suministrado por el DNP, mide la cantidad de hectáreas intervenidas con Rehabilitación y Construcción de obras de distritos de riego. El indicador se realizó con base en la sumatoria de las hectáreas que son beneficiadas con la construcción de obras de riego y drenaje, la rehabilitación de distritos de riego (de pequeña y mediana escala), y la realización de obras de protección de inundaciones, que reporta el área técnica respectiva (Dirección Técnica de Infraestructura) (DNP & Sinergia, 2014).

La meta para el cuatrienio era intervenir un total de 102.670 hectáreas con distritos de riego construidos o rehabilitados. Sin embargo al año 2017, el avance ha sido muy limitado e ineficiente, pues sólo se ha logrado intervenir un total de 17.937 hectáreas, es decir un avance respecto a la meta inicial del 17,47%. El comportamiento anual del indicador permite ilustrar este retraso. El año 2015 fue el único año en el que se cumplió la meta anual, pues de las 15.000 hectáreas propuestas se logró intervenir un total de 15.937 hectáreas, en términos porcentuales un avance del indicador para ese año del 106%. Diametralmente, en los años 2016 y 2017 el avance fue casi nulo. En el 2016, la meta se ubicaba en 21.000 hectáreas, sólo se lograron intervenir 2.000, y en el año 2017 la meta era de 25.670, sin embargo al noviembre de 2017 no se ha intervenido ni una sola hectárea.

Otra de las grandes apuestas que realizó el PND (2014-2018) respecto a los factores y recursos productivos agrícolas fue brindar asistencia técnica integral a la población productora<sup>100</sup>. La meta para el cuatrienio era la de beneficiar un total de 1.227.614 productores agrícolas con ATI, si se tiene en cuenta que la población productora en Colombia según el Censo Nacional Agropecuario corresponde a un total de “2,7 millones de productores, de los cuales, poco más de 725 mil son residentes en el área rural dispersa censada”(Perfetti, Corral, Carlos, & Prada Lombo, n.d.), la meta del Plan es ambiciosa para el cuatrienio y su alcance significativo, pues del total de productores, se pretendió beneficiar a casi un 50% del total de la población productora.

**Tabla 18**

*Avance indicador: Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral 2015-2018.*

*Fecha de Reporte: 23/11/17*

<b>Año</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>	<b>Porcentaje Avance</b>
Línea Base	—	644.500,00	—
Ene-Dic 2015	304.458,00	298.864,00	—
Ene-Dic 2016	603.116,00	299.701,00	0,05%
Ene- Dic 2017	896.059,00	137.015,00	0,02%
Ene-Dic 2018	1.227.614,00	—	—
2014-2018	1.227.614,00	735.580,00	59,92%

*Nota. Fuente: Recuperado de la base de datos de Sinergia con base a datos suministrados el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017).*

Así, de los 1.227.614 productores a beneficiar en el cuatrienio hasta noviembre de 2017, se habían beneficiado un total de 735.580 productores, lo que equivale a un avance del 59,92% de esta meta hasta lo corrido del año 2017. Si se detalla el comportamiento del indicador anualmente, se obtiene que en el año 2015, de la meta de los 304.458 se logra llegar a un total de 298.864 beneficiarios, lo que se traduce en un avance para ese año del 98,1%, un avance bastante significativo.

<sup>100</sup> Es aquella persona natural o jurídica que dirige la Unidad Productora Agropecuaria y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, la cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios. Se excluye de la definición de productor agropecuario, el de administrador, capataz, agregado o mayordomo, con o sin remuneración (Perfetti et al., n.d.).

Sin embargo los dos años siguientes, el avance respecto a la meta planteada se quedó corto. Para el año 2016 la meta era llegar un total de 603.116 beneficiarios, se llegaron a 299.701, una avance anual de tan solo el 0,05%. En esta misma línea tendencial, en lo que va corrido del año 2017 (10mo mes del año), se han logrado beneficiar a 137.015 de los 896.059 de lo que se tenía planeado, lo que se traduce en un avance del 0,02%. De esta manera, el alcance y los avances más significativos de este Plan de Desarrollo respecto a la intervención en el sistema de tenencia y uso de la tierra en Colombia se pudo sintetizar en la siguiente tabla:

**Tabla 19**

*Alcance del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País” sobre los factores de la Estructura Agraria: Tenencia y Uso de la tierra en Colombia. Cap. III. Subtítulo III.*

Meta dentro del PND (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”	Avance o Ejecución	Falencias Institucionales Identificadas que entorpecieron la ejecución.	Alcance Sobre la Estructura Agraria
<b>Sobre la reglamentación Predial</b>			
<b>35.000 predios formalizados</b> para el Desarrollo Rural	<b>22.801 predios formalizados</b> para el Desarrollo Rural <i>Avance Porcentual en el cuatrienio:</i> <b>65,15%</b>	La formalización de predios rurales al ser dependientes de los procesos judiciales en los despachos correspondientes, se presentaron demoras por congestión de procesos y tramitologías.	Según el <b>Censo Catastral</b> en 2016 los predios rurales inscritos eran de <b>3.946.376</b> de los cuales sólo <b>1.466.591</b> tenían título de propiedad., comparativamente los <b>22.801</b> predios que logró formalizar el Plan <b>se quedaron cortos</b> para generar un alcance significativo sobre la EA.
<b>18.750,00 personas</b> víctimas del Conflicto Armado atendidas con procesos de adjudicación.	<b>28.968,00 personas</b> víctimas del Conflicto Armado atendidas con procesos de adjudicación. <i>Avance Porcentual en el cuatrienio:</i> <b>154,50%</b>	Problemáticas asociadas a la presencia de <b>Segundos Ocupantes</b> en los predios a adjudicar. Institucionalidad muchas veces desaparece post fallo de juez de restitución de tierras.	Si se tiene en cuenta que según el RUV en Colombia en el año 2017 existían <b>5.628 personas</b> despojadas o habían abandonado sus tierras, <b>el avance</b> del Plan fue <b>muy significativo</b> en cuanto al año 2016 ya habían formalizado a <b>28.968 predios</b> a víctimas del conflicto armado.
<b>Sobre los Recursos y Factores Productivos</b>			

102.670 hectáreas con distritos de riego construidos o rehabilitados.	51.12, 67 hectáreas con distritos de riego construidos o rehabilitados. <i>Avance Porcentual en el cuatrienio:</i> <b>49,78%</b>	Contratos de Obra e interventoría fuera de los plazos estipulados.	<b>Limitada</b> , pues según el Censo Agropecuario se necesitaría al menos <b>700.000 hectáreas</b> para cubrir los requerimientos de riego. Con el Plan hasta el año 2016 sólo se lograron <b>51.126,67 hectáreas</b> lo que representa apenas un 5,4 por ciento de los requerimientos.
1.227.614,00 productores beneficiarios de Asistencia Técnica Integral (AIT)	735.580,00 productores beneficiarios con (AIT) <i>Avance Porcentual en el cuatrienio:</i> <b>59,92%</b>	Persistió al igual que en el Plan anterior que el gran porcentaje de beneficiarios con AIT no se encuentran registrados en el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural (RUAT).	Meta del Plan ambiciosa para el cuatrienio y su <b>alcance significativo</b> , pues del total de productores agrícolas en Colombia, que son <b>2.6 millones</b> , se pretendió beneficiar al <b>49.3%</b> .

**Nota. Elaboración: Propia.** La *Pregunta de Campo* que guio el desarrollo investigativo de este tópico de análisis fue: En esta tabla se incluyen sólo los avances y alcance del PND (2014.18) respecto a la Estructura Agraria hasta el año 2016, que es el año hasta el cual la investigación ahondó.

En términos generales el PND (2014-2018) de lo que va corrido de su implementación tuvo avances importantes respecto a sus metas propuestas iniciales. Por ejemplo, en la formalización de la propiedad rural llegó a un avance del 63,14%. Sin embargo comparativamente con la cantidad de hectáreas con vocación agrícola en el país, su alcance ha sido limitado. En el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra se destaca su avance significativo para tanto para su meta propuesta como para el alcance sobre la democratización y estabilización de la EA. El avance de esta meta en el cuatrienio fue del 154%.

En cuanto a los factores y recursos productivos para la tierra, por ejemplo la meta para el cuatrienio era intervenir un total de 102.670 hectáreas con distritos de riego construidos o rehabilitados. Sin embargo al año 2017, el avance ha sido muy limitado e ineficiente, pues sólo se ha logrado intervenir un total de 17.937 hectáreas. En términos de ATI, se presenta un importante avance significativo respecto al alcance sobre la EA. Así, este Plan se constituyó como un instrumento público eficiente y eficaz en la mayoría de sus metas respecto a la configuración del sistema de propiedad y uso de la tierra. Sin embargo, al igual que su sucesor, eso sí en menor medida, sus alcances reales sobre la EA son limitados en razón de la capacidad del mismo y sus metas propuestas.

De esta manera, con base al análisis capitular el alcance que tuvo la implementación de los PND del gobierno del Pdte. Juan Manuel Santos respecto a la configuración de la Estructura Agraria en el País indicó por una parte, que el PND (2010-2014) logró importantes avances y un alcance significativo frente a la productividad sectorial, es decir un impacto positivo sobre los factores y recursos productivos para el uso de la tierra. Sin embargo, no trastocó en lo profundo la composición distorsionada de la tenencia y concentración de la tierra.

Por otra parte, el PND (2014 & 2018) hasta lo que va corrido de su implementación su alcance respecto a la reglamentación predial va mucho más allá de su antecesor al legalizar hasta el año 2016 35.000 nuevos predios, lo que facilitó la intervención estatal sobre ellos además de incentivar el crédito productivo en sus propietarios. Respecto a los factores y recursos productivos para el uso de la tierra, el alcance de este Plan es significativo al brindar Asistencia Técnica Integral de manera masiva.

En términos generales se indica que la intervención de ninguno de los dos PND fue estructural de manera particular frente a la Estructura Agraria en cuanto no propendieron por una intervención de tipo compuesta, es decir, que aminora los problemas simultáneamente de la desreglamentación predial, la improductividad y el bajo crecimiento económico. En otras palabras no establecieron dentro de sus estrategias particulares la transversalidad que puede existir entre la reglamentación predial y su uso productivo. Sin embargo, no se puede negar el alcance que tuvo el PND 2010-2014 frente a algunos factores y recursos productivos para el uso de la tierra, y tampoco negar el alcance significativo del PND (2014-2018) sobre la reglamentación predial rural.

#### 4. Conclusiones

Con base al proceso investigativo expuesto a lo largo del estudio y en razón de la pregunta que delimitó el examen detallado sobre la temática: “¿Cuál ha sido el alcance de los PND [2010-2014 & 2014-2018] sobre los principales factores de la estructura agraria en Colombia, 2011-2016?” se llegó a precisar que el alcance de la implementación del PND (2010-2014) frente a la EA nacional se manifestó en su generalidad como una intervención de tipo marginal y convencional, no habiéndose desarrollado una intervención de tipo estructural. Es decir, se constituyó como acción estatal que si bien logró importantes avances de productividad en el sector agrícola, no trastocó en lo profundo la composición distorsionada de la tenencia y la concentración de la tierra en Colombia. De esta manera se mantuvo la conservación del *status quo* respecto al retardamiento en la reglamentación y la regularización predial rural en particular.

Por otra parte, el PND (2014-2018) se revitalizó respecto a su antecesor al ejecutar por primera vez una reestructuración dentro de la Arquitectura Institucional sectorial al crear seis agencias del orden ejecutivo que se encargaron del desarrollo rural en el país. De esta manera se logró deslindar las funciones del antes INCODER agilizando los procesos administrativos e institucionales. De igual manera vigorizó en sus metas la necesidad de ordenar el territorio rural mediante la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad. Por ende su intervención legitimó, formuló y ejecutó la configuración de dos de los elementos estructurales actualmente distorsionados dentro de la EA: debilidad institucional y desreglamentación predial rural.

Ahora bien, se recuerda que con el propósito de comprender el alcance de los PND estudiados sobre la EA en Colombia, se delimitó el estudio a cuatro de las principales variables causales<sup>101</sup> que han distorsionado el sistema de tenencia y uso de la tierra en la nación. Dichas variables fueron abordadas en razón de cada uno de los objetivos que guiaron el posterior desarrollo del estudio.

Las variables de distorsión en la EA identificadas fueron: **A.** Concentración y desreglamentación predial rural. **B.** Entramado de actores sectoriales en constante disputa y no cooperantes entre sí. **C.** Deficientes e inexistentes factores y recursos productivos para el uso de la tierra y **D.** debilidad institucional.

---

<sup>101</sup> Ver identificación de variables de distorsión de la EA en Introducción, Pág. 2.

Los hallazgos encontrados más relevantes frente al primer objetivo que fue el de caracterizar la organización, arquitectura y reformas institucionales sectoriales frente a la intervención de la Estructura Agraria, y que estuvo ligado a la indagación de la variable de distorsión: debilidad institucional, fueron la existencia de cuellos de botella institucionales que han entorpecido la estabilización de la EA, estos se constituyeron en : la atomización del presupuesto en la Administración central, los elevados costos de tercerización, la cooptación y corrupción institucional por parte de diferentes actores, la distorsión en la participación y las variaciones en el presupuesto institucional sectorial.

De igual manera se encontró que el contexto de planificación y desarrollo de la arquitectura institucional sectorial estuvo marcado por tres momentos claves que de alguna manera propendieron por la estabilización y fortalecimiento de la EA. El primero de ellos fue la creación de la Ley 1448 de 2011 y la reestructuración del programa AIS. Frente a la Ley 1448, esta no trastocó en lo profundo la EA del país, debido a que si bien muchos de los pronunciamientos hechos por los Jueces Civiles en sus fallos ordenaron la restitución de tierras con medidas indemnizatorias a favor de las víctimas y se efectuó la entrega material y jurídica de los predios, luego de dicha gestión la institucionalidad desapareció. A pesar de ello esta Ley si contrajo una connotación legítima y simbólica que subvencionó la idea de democratizar el sistema de propiedad sobre la tierra en la nación. Frente a la reestructuración de la política AIS, esta no contrajo efectos directos sobre la EA, al constituirse como un programa con vicios de corruptibilidad y DRE, el programa que lo sustituyó, sólo contrajo efectos sobre el factor de la EA: Recursos Productivos, más no sobre el factor de la EA: tenencia de la tierra.

El segundo momento identificado fue el primer punto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, “Acuerdo de Reforma Rural Integral”. Así este, se constituyó como un instrumento base que direccionó la planificación sectorial de los lineamientos de política pública del PND (2014-2018) y sus intenciones se concretaron en la transformación de los factores constituyentes de la EA, por medio de la formulación de instrumentos como el fondo de tierras, la creación de los Planes Nacionales Orientados al Campo y de los PDETS y el deslinde y creación de instituciones.

Finalmente se identificó a la expedición del Decreto Ley 1553 de 2015, por el cual se expidió el PND (2014-2018) “Todos por un nuevo País”, como acontecimiento que de alguna manera trastocó la EA del país, debido a que generó cambios fundamentales al regenerar funciones

administrativas e instituciones que quebrantaban los principios de eficiencia y eficacia. Una de las mayores transformaciones fue la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y la creación de seis nuevas agencias de desarrollo y ordenamiento del sector rural.

Ahora bien, la correlación que se encontró entre los PND y la variable de distorsión: debilidad institucional, fueron por un parte y en relación a la intervención del PND (2010-2014) limitada, pues más allá de la consolidación del ICA y la reforma del INCODER, no se planteó ninguna modificación, creación o renovación dentro de la Arquitectura Institucional a nivel estructural.

En cuanto la PND (2014-2018), su alcance frente a la EA fue importante especialmente frente a dos factores causales de distorsión de la EA: “debilidad institucional”, pues fungió como mecanismo que planteó por primera vez una reestructuración en la Arquitectura Institucional sectorial. Se destaca el desempeño que tuvieron las instituciones creadas y renovadas en su tarea de regularización predial rural, por otra parte se revitalizó respecto a su antecesor al trazar como primer objetivo el ordenar el territorio rural mediante la reglamentación y seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad.

Frente al segundo objetivo de la investigación el cual fue: determinar las dinámicas y configuración de los actores sectoriales dentro de la Estructura Agraria y en los PND, y que estuvo ligado con la indagación de la variable de distorsión: “Entramado de actores sectoriales en constante disputa y no cooperantes entre sí”, se llegó a la aproximación de que existen tres bloques de poder sectoriales los cuales se encuentran en constante relación y disputa por sus propios intereses, pero la generalidad es que no son cooperantes entre sí.

El primer bloque de poder conformado por Dignidades Agropecuarias, Pequeños Productores y Jornaleros sin propiedad, tienden muchos de ellos a aislarse de la cadena productiva agropecuaria al no contar con las condiciones necesarias para aliarse con los gremios agroexportadores y generar esquemas cooperativos de producción<sup>102</sup>. El segundo grupo conformado por los gremios agroexportadores enfocados hacía el agronegocio pretenden (muchos de ellos) controlar los territorios generalmente mediante el acaparamiento de baldíos de la nación y expulsando a indígenas y campesinos para desarrollar monocultivos- entrando en disputa con bloques estamentales como campesinos, indígenas y hasta afrodescendientes. Por tanto, se presentan dos modelos antagónicos en disputa, la de los pequeños agricultores y la de los grandes agroexportadores.

---

<sup>102</sup> Se exceptúa por ejemplo el caso del café, el cual cuenta con

Finalmente el tercer bloque de poder identificado fue la de los actores al margen de la Ley conformado especialmente por Paramilitares y la entonces FARC-EP, los cuales han ocupado una posición de dominio coercitiva y económica sobre la EA en Colombia entorpeciendo y desviando los fines productivos de la tierra hacia propósitos de enriquecimiento ilegal de la misma. Su presencia en las regiones ha impedido flujos de inversión hacia el campo y de restitución efectiva de tierras a campesinos. Dentro de los intereses de este bloque de poder no se encuentra como primordial la alianza cooperativa con los dos anteriores bloques de poder mencionados para fines agrícolas productivos.

De igual manera se llegó a la aproximación de que el poder político y económico se manifiesta dentro de la EA y el sector agrícola mediante la interferencia en el diseño y la implementación de los PND por determinados actores. La mayoría de estamentos y organizaciones campesinas se encuentran sub representadas en las altas esferas del poder, lo que ha limitado su influencia en la formulación de los PND. Contrariamente actores como: agroindustriales y empresarios se encuentran sobre representados a la hora del diseño y aprobación en el Congreso de los PND.

En las entidades territoriales y las regiones rurales del país la tenencia de la tierra se constituye como factor de poder político y económico que configura y determina las relaciones y dinámicas entre los actores sectoriales. De esta manera en la EA nacional existe un déficit democrático en cuanto se presenta la sub representación excesiva de los estamentos sectoriales pertenecientes al Primer Bloque de Poder<sup>103</sup>.

En términos generales, con base al modelo de Elinor Ostrom se concluyó que la EA se trastoca por dos elementos que se encuentran en constante interacción: la formulación e implementación de los PND o situación de acción y la configuración de los actores sectoriales. Las dinámicas de estas dos variables han generado unos resultados concretos que han impactado y retroalimentado las condiciones de la EA nacional.

Finalmente frente al tercer y último objetivo de la investigación, que era el de determinar el alcance de los PND (2010-2014 & 2014-2018) sobre los factores de la Estructura Agraria: Tenencia y Uso de la tierra, y que estuvo ligado con la indagación de las variables de distorsión: “Concentración y desreglamentación predial rural” y “Deficientes e inexistentes factores y recursos productivos para el uso de la tierra”, se halló que por una parte, que el PND (2010-

---

<sup>103</sup> Ver categorización Cap. II.

2014) frente a la desreglamentación predial rural fue limitado, pues su prioridad dentro del cuatrienio fue el fortalecimiento de los recursos y factores productivos para el uso de la tierra, dejando de lado la perentoria necesidad de ordenar el derecho de propiedad sobre la misma. Ejemplo de ello fue que de las 75.000 hectáreas como meta a adjudicar en los 4 años de ejecución sólo se logró avanzar en la adjudicación de 37.921. Es decir el avance porcentual con base a las metas propuestas llegó a tan sólo un 50,56%. De igual manera este PND no planteó dentro de sus líneas estratégicas factores tan trascendentales para la estabilización de la EA como: la redistribución del poder político, administrativo, económico y social.

El gran avance que realizó el PND (2010-2014) frente a la EA nacional radicó en el fortalecimiento de la variable de distorsión: “factores y recursos productivos para el uso de la tierra”. En cuanto medió por la disminución en la intermediación de la comercialización de productos agropecuarios, la creación y establecimiento de esquemas asociativos agrícolas y brindó Asistencia Técnica Integral de manera masiva. Así su gran apuesta y logro fueron las hectáreas productivas alcanzadas. Si se compara que el potencial del suelo colombiano se encuentra por encima de las 20.000.000 de hectáreas, las cerca de 5.000.000 que logró este Plan fueran productivas correspondió a un alcance sobre la EA del 25%.

Por otra parte en cuanto al PND (2014-2018) si se tiene en cuenta que en Colombia para enero de 2013 según el censo catastral “los predios rurales inscritos eran 3’946.376, de los cuales solo 1’466.591 tenían título de propiedad” comparativamente los 35.000 predios a formalizar como meta de este PND se quedaron cortos. Sin embargo, sería irresponsable no establecer que a pesar de que la meta del plan comparativamente con la situación estructural del sistema de propiedad rural dentro de la EA es limitada, esta meta si significa un importante avance para el sector pues son 35.000 nuevos predios a los cuales el Estado puede llegar.

Respecto a los recursos y factores productivos para el uso de la tierra en este Plan se destacó el hecho de brindar Asistencia Técnica Integral de manera masiva. La meta del Plan fue ambiciosa para el cuatrienio y su alcance significativo, pues del total de productores se pretendió beneficiar a casi un 50% del total de la población productora. Así, la lección general del desarrollo investigativo se pudo sintetizar en tres grandes conclusiones, cada una de ellas correspondiente al objetivo o tópico investigativo específico planteado en el proyecto de investigación:

**Tabla 20**

*Conclusiones Generales del Desarrollo Investigativo.*

<b>Objetivo Investigativo</b>	<b>Preguntas de Campo Asociadas</b>	<b>Conclusión</b>
Caracterizar la organización, arquitectura y reformas institucionales sectoriales frente a la intervención en la <b>Estructura Agraria</b> de Colombia, 2011-2016.	<p>-¿<i>Cuáles fueron las soluciones contractuales de la institucionalidad formal y su alcance sobre la reducción de la conflictividad de la tierra en Colombia?</i></p> <p>-¿<i>Cuáles han sido las falencias institucionales que han entorpecido la estabilización de la EA?</i></p> <p>-¿<i>Qué metas, estrategias o instrumentos de los PND fueron diseños para la intervención de la EA?</i></p>	La configuración y estabilidad de las <b>instituciones políticas y sociales</b> determinan las dinámicas del <b>ordenamiento social de la Propiedad Rural</b> en Colombia, en cuanto estas fungen como mecanismos que brindan las condiciones para la regularización predial, fungen como intermediadores entre actores, brindan bienes públicos, y catalizan las demandas del entramado sectorial.
Determinar las dinámicas y la <b>configuración de los actores sectoriales</b> dentro de la <b>Estructura Agraria</b> y los PND en Colombia, 2011-2016.	<p>-¿<i>Qué soluciones convencionales a problemas de coordinación dentro de la EA se presentaron entre los actores sectoriales?</i></p> <p>-¿<i>Cuáles han sido las posiciones y dinámicas de los actores sectoriales dentro del Escenario de Acción o EA?</i></p> <p>-¿<i>Cómo se manifestó el poder político y económico entre los Bloques de Poder dentro de la EA?</i></p>	<p>En el <b>sistema de tenencia y uso de la tierra</b> en Colombia predominan <b>Estructuras de Poder</b>, las cuales se encuentran en constante interacción y lucha por sus propios intereses. La generalidad es pues la poca existencia de <b>esquemas asociativos y cooperativos</b> entre los actores. Los PND han sido limitados y no diseñaron estrategias para la integración sectorial.</p> <p>El <b>poder político y económico</b> se manifestó también dentro de la EA mediante la interferencia en el diseño e implementación de los PND. La mayoría de <b>estamentos</b> se encuentran sub representados en las altas esferas del poder, lo que ha limitado su influencia en la formulación de los PND.</p>
Determinar el alcance de los PND sobre los principales factores de la <b>Estructura Agraria</b> en Colombia: <b>tenencia y uso de la tierra</b> , 2011-2016.	<p>-¿<i>Cuál fue el avance y alcance de ejecución de los PND sobre la tenencia y reglamentación predial rural en Colombia?</i></p> <p>-¿<i>Cuál fue el avance y alcance de ejecución de los PND sobre los factores y recursos productivos para el uso de la tierra en Colombia?</i></p> <p>¿<i>Cuál fue la posición de los Bloques de Poder/Actores frente al diseño e implementación de cada uno de los PND?</i></p>	<p>El alcance del <b>PND (2010-14)</b> frente a la <b>desreglamentación predial</b> rural fue limitado, pues su prioridad dentro del cuatrienio fue el fortalecimiento de <b>los recursos y factores productivos</b> para el Uso de la tierra. Lo que se tradujo en un mantenimiento del <i>statu quo</i> de la configuración distorsionada de la tierra.</p> <p>El gran avance que realizó este Plan radica en el <b>aumento de la productividad agrícola</b>.</p> <p>El alcance del <b>PND (2014-18)</b> frente a la desreglamentación predial rural se legitimó mediante sus Objetivos y Metas pues propendieron por el <b>ordenamiento social de la propiedad y la renovación de la institucionalidad sectorial</b>. Sin embargo frente a los <b>factores y recursos productivos</b> su alcance fue robusto.</p>

**Nota. Elaboración:** Propia.

## Bibliografía

- Alto Comisionado para la Paz. full-text (2014). Colombia.
- Batista Pereira, E., & Coral Lucero, J. I. (2010). La función social de la propiedad: la recepción de León Duguit en Colombia. *Criterio Jurídico*, 10, No 1(1), 59–90. Retrieved from <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/341/1180>
- Benedetti, Á. J. (2013). Análisis neoinstitucional del caso Agro Ingreso Seguro (AIS). *Revista Ciencias Humanas*, 10(1), 35–52. <https://doi.org/10.21500/01235826.1734>
- Bejarano, S. A. (2009). *Reforma Agraria En Colombia ¿Viabilidad o Anacronismo?* Bogotá : Publicaciones Pontificia Universidad Javeriana.
- Congreso de la República de Colombia . (2015 ). *Decreto 2366 de 2015* . Bogotá .
- Congreso de la República de Colombia . (2015 ). *Decreto 2368 de 2015* . Bogotá .
- Congreso de la República de Colombia . (2015 ). *Decreto 2369 de 2015* . Bogotá .
- Congreso de la República de Colombia . (2015). *Decreto 2363 de 2015*. Bogotá .
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1753 de 2015, por el cual se expide el PND (2014-2018) “Todos por un nuevo País”. (2015). Colombia. Retrieved from [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)
- Contraloría General de la República . (2015). *¿Cuál es el Plan?: Un análisis a fondo de los PND en Colombia, su historia, su presente y su futuro*. Bogotá : Imprenta Nacional .
- Periódico Crónicas del Quindío. (9 de Diciembre de 2015). Desaparece el Incoder y nacerán tres agencias.
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-983/05. Retrieved September 5, 2017, from <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Qué es el Plan Nacional de Desarrollo. Retrieved August 27, 2017, from <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu>

es-el-PND.aspx

DNP. (2016). *Evaluación del Instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas* . Bogotá : Publicaciones DNP .

DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 &quot;Prosperidad para todos&quot;*; Bogotá, DC. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014 Tomo I CD.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014_Tomo_I_CD.pdf)

DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 &quot;Todos por un Nuevo País&quot;; (2015). Retrieved from [https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan de Acción/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014 - 2018 TODOS POR UN NUEVO PAIS.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan_de_Accion/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_2014_-_2018_TODOS_POR_UN_NUEVO_PAIS.pdf)

DNP- DSEPP. (2014). *Balance de Resultados del PND (2010-2014): Enfoque Nacional*. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_de\\_Resultados\\_PND\\_2014\\_Nacional.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2014_Nacional.pdf)

DNP, & Sinergia. (2014). DNP - Sinergia | Ampliación indicador. Retrieved October 25, 2017, from <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/22/814/2419/28>

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS. (2014). *Diagnóstico de la institucionalidad pública en el Sector Agropecuario*. Bogotá . Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal y pesca/Diagnostico\\_Institucional.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/Diagnostico_Institucional.pdf)

North, D.C. (1990). Institutions to Capture the Gains from Trade. *Journal of Economic Perspectives*, 5. Retrieved from [http://kysq.org/docs/North\\_91\\_Institutions.pdf](http://kysq.org/docs/North_91_Institutions.pdf)

Duarte, B. A. (2005 ). Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha. *Credencial Histórica*

Duarte, C., & Germán, C. (2016). Breve análisis de la Re-Ingeniería efectuada a la institucionalidad agraria colombiana. *Publicaciones Pontificia Universidad Javeriana de Cali* . Retrieved from [https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/duarte\\_\\_cardoza\\_reingenieria\\_institucional\\_agraria.pdf](https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/duarte__cardoza_reingenieria_institucional_agraria.pdf)

El Colombiano. (2016). Decomisan tierras del tamaño de Quindío en poder de las Farc. Retrieved October 16, 2017, from <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/decomisan-tierras-del-tamano-de-quindio-en-poder-de-las-farc-YN5438919>

- El Colombiano . (4 de Mayo de 2013). Cinco funcionarios del Incoder asegurados por corrupción en entrega de terrenos en Antioquia, from [http://www.elcolombiano.com/historico/cinco\\_funcionarios\\_del\\_incoder\\_asegurados\\_por\\_corrupcion\\_en\\_entrega\\_de\\_terrenos\\_en\\_antioquia-CBEC\\_240651](http://www.elcolombiano.com/historico/cinco_funcionarios_del_incoder_asegurados_por_corrupcion_en_entrega_de_terrenos_en_antioquia-CBEC_240651)
- El Espectador . (13 de Marzo de 2014). Concentración de tierra, el mayor problema agrario en Colombia, from <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/concentracion-de-tierra-el-mayor-problema-agrario-colom-articulo-481444>
- El Espectador. (8 de Octubre de 2009). Agro Ingreso Seguro habría favorecido a narcos. *El Espectador*, from <https://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo165592-agro-ingreso-seguro-habria-favorecido-narcos>
- El Espectador . (4 de Diciembre de 2015). Incoder, una implosión de funciones, from <https://www.elespectador.com/noticias/economia/incoder-una-implosion-de-funciones-articulo-603625>
- El Heraldó . (03 de Agosto de 2016). SAC dice que presupuesto de 2017 para el sector agro “se queda corto”. *El Heraldó* , from <https://www.elheraldo.co/nacional/sac-dice-que-presupuesto-de-2017-para-el-sector-agro-se-queda-corto-276012>
- El Tiempo . (2004). El Código de Napoleón , from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1541152>
- El Tiempo . (7 de Noviembre de 2015). Casi un tercio de la tierra en Colombia está mal utilizada, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16424314>
- El Espectador. (2011). Wikileaks: 10% de las tierras en Colombia son de narcos o “paras” | ELESPECTADOR.COM. Retrieved October 16, 2017, from <https://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/wikileaks-10-de-tierras-colombia-son-de-narcos-o-paras-articulo-260648>
- Ostrom, E. (2005). Understanding the Diversity of Structured Human Interactions Diversity: A Core Problem in Understanding Institutions. Retrieved from <http://assets.press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>
- Fajardo, D. (2011). ¿Luz al final del túnel para la agricultura colombiana? Retrieved November 23, 2017, from <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1796-iluz-al-final-del-tunel-para-la-agricultura-colombiana.html>

- FAO. (2015). ¿Qué es la tenencia de la tierra? Retrieved August 20, 2017, from <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>
- FAO & BID. (2007). Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe, 56–2. Retrieved from [www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org)
- Grupo de Investigación Eumed.net. (n.d.). Observatorio de la economía latinoamericana. Retrieved November 23, 2017, from <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/10/abm.htm>
- Hilda Guerrero; Faustino Gómez. (2014). Economía y sociedad. *Economía Y Sociedad*, pp. 67–86. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51032370005>
- Human Rights Watch. (2013). Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. Retrieved October 16, 2017, from <https://www.hrw.org/es/report/2013/09/17/el-riesgo-de-volver-casa/violencia-y-amenazas-contra-desplazados-que-reclaman>
- IGAC. (2012). Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, 538.
- Junguito, Perfetti , & Becerra. (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana . *Cuadernos de Fedesarrollo*, 48 .
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2004 ). *La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Fondo de Cultura Económica .
- La silla Vacía. (2013). Los súper poderosos del campo | La Silla Vacía. Retrieved October 16, 2017, from <http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-del-campo-45585>
- Las dos orillas. (2014). ¿Ya se nos olvidó el paro agrario de 2013? - Las2orillas. Retrieved October 24, 2017, from <https://www.las2orillas.co/ya-nos-olvidamos-del-paro-agrario-de-2013/>
- La Vanguardía. (1 de Noviembre de 2010). Agro Ingreso Seguro continúa involucrando beneficiarios. *Vanguardia*, from <http://www.vanguardia.com/historico/41303-agro-ingreso-seguro-continua-involucrando-beneficiarios>
- Mariñez Navarro, F. (2010). La política como política pública: Una mirada desde la acción pública. *Publicaciones Instituto Tecnológico Y de Estudios Superiores de Monterrey* . Retrieved from <http://freddymaninez.com/docs/PoliticaComo.pdf>

- MinAgricultura. (2016). Programa de Formalización de la Propiedad Rural. Retrieved from [https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin Documental y Biblioteca/1. Informe Actualización de TRD y Anexos/Anexo 3. Justificación normativa de series documentales/Programas y Proyectos/](https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin%20Documental%20y%20Biblioteca/1.%20Informe%20Actualizaci3n%20de%20TRD%20y%20Anexos/Anexo%203.%20Justificaci3n%20normativa%20de%20series%20documentales/Programas%20y%20Proyectos/)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público . (2011). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. . Bogota, DC: El Ministerio Ed.2 .
- OCDE. (2015). Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015 Evaluación y Recomendaciones de Política. *Publicaciones OCDE*. Retrieved from [https://www.minagricultura.gov.co/Reportes/OECD\\_Review\\_Agriculture\\_Colombia\\_2015\\_Spanish\\_Summary.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Reportes/OECD_Review_Agriculture_Colombia_2015_Spanish_Summary.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO. (2003). *Estrategias enfocadas hacia las personas : Breve Estudio Bibliográfico y Comparativo*. (D. Cleary, Ed.). Washigton. Retrieved from <http://www.fao.org/docrep/006/AD682S/ad682s00.htm#Contents>
- Perfetti, M., Corral, D., Carlos, S., & Prada Lombo, F. (n.d.). 3 Censo Nacional Agropecuario Censo Nacional Agropecuario Caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada. Retrieved from <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-2-Productores-residentes/2-Boletin.pdf>
- Piedrahita, T., Vélez, J. F., & Perfetti Medellín, J. J. (2014). Análisis estructural e institucional del sector agropecuario colombiano: Propuestas de política públicas con base a la experiencia Suramericana. Retrieved from [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8328/Tamara\\_PiedrahitaSeifert\\_Juan Felipe\\_VelezTamayo\\_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8328/Tamara_PiedrahitaSeifert_Juan_Felipe_VelezTamayo_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Revista Contexto Ganadero. (2013). Sistemas de riego, beneficio clave para el agro colombiano. *Contexto Ganadero* . Retrieved from <http://www.contextoganadero.com/reportaje/sistemas-de-riego-beneficio-clave-para-el-agro-colombiano>
- Revista Semana. (2013). Víctor Carranza: el intocable. Retrieved October 16, 2017, from <http://www.semana.com/nacion/articulo/victor-carranza-intocable/338973-3>
- Roth Deubel, A.N (2014). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53. Retrieved from

<http://www.redalyc.org/pdf/509/50941149013.pdf>

SAC. (2016). *Presupuesto General de la Nación aprobado por la plenaria del Congreso para la vigencia fiscal 2016*. Bogotá, DC . Retrieved from [http://www.sac.org.co/images/estueconomicos/Presupuesto\\_General\\_de\\_la\\_Nación\\_2016.pdf](http://www.sac.org.co/images/estueconomicos/Presupuesto_General_de_la_Nación_2016.pdf)

Salcedo, L., Pinzón, R., & Duarte, C. (2013). El Paro Nacional Agrario: Un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano. Retrieved from [https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/el\\_paro\\_nacional\\_agrario\\_un\\_analisis\\_de\\_los\\_actores\\_agrarios\\_y\\_los\\_procesos\\_organizativos\\_del\\_campesinado\\_colombiano.\\_centro\\_de\\_estudios\\_interculturales.\\_.pdf](https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/el_paro_nacional_agrario_un_analisis_de_los_actores_agrarios_y_los_procesos_organizativos_del_campesinado_colombiano._centro_de_estudios_interculturales._.pdf)

Shik, O., Boyce, R., De Salvo, C. P., Kim, N., Shik, O., Boyce, R., ... Kim, N. (2016). PSE: Producer Support Estimate. Retrieved from <https://publications.iadb.org/handle/11319/7963?locale-attribute=es&locale-attribute=en>

Suescún Barón, C. A. (2012). *La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial*. Cuadernos de economía ( Santafé de Bogotá ), ISSN 0121-4772, Vol. 31, N°. 58, 2012, págs. 113-143 (Vol. 31). Departamento de Economía, Universidad Nacional de Colombia. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282130076002>

Valencia, G., & Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos (Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia)*, (33), 93–121. Retrieved from <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1944/1603>

Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Redalcy* , 8942. Retrieved from [http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf)

Valderrama, E. C. (2017). El rol de las vías terciarias en la construcción de un nuevo país . *Revista de Ingeniería N°45*, 64-71.

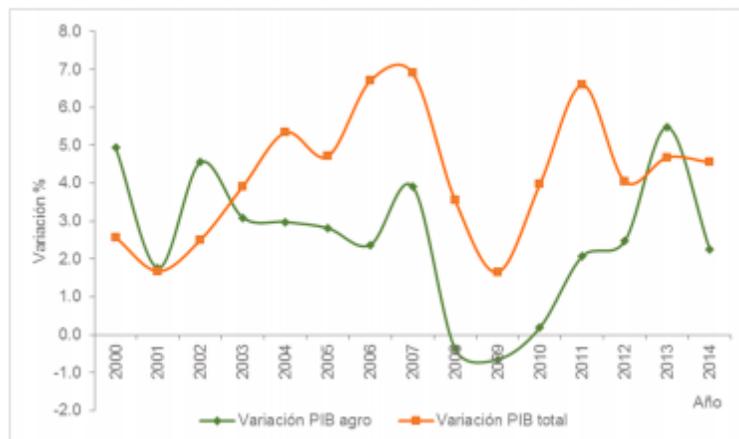
Vanguardia . (31 de Marzo de 2011). Vías terciarias se descentralizarán en 2012, from <http://www.vanguardia.com/historico/98944-vias-terciarias-se-descentralizaran-en-2012>

Yimi Diaz. (2016). Ley 1448 de 2011: Análisis crítico a la restitución de tierras como mecanismo de reparación integral. *Publicaciones Universidad Católica de Colombia*. Retrieved

## Anexos

### Anexo. 1

*Evolución de la Variación del PIB Agropecuario y del PIB total 2000-2014  
Precios Constantes Año 2005.*



**Nota. Fuente:** DANE - Cuentas Nacionales.

### Anexo. 2

*Evolución de la Variación del PIB Agropecuario de Colombia, 1993-2011.*

<b>AÑO</b>	<b>Miles de millones</b>	<b>Variación porcentual</b>
1993	\$ 22.206	3,24%
1994	\$ 22.414	0,94%
1995	\$ 23.251	3,73%
1996	\$ 22.964	-1,24%
1997	\$ 23.113	0,65%
1998	\$ 23.122	0,04%
1999	\$ 23.111	-0,05%
2000	\$ 22.629	-2,09%
2001	\$ 23.029	1,77%
2002	\$ 24.077	4,55%
2003	\$ 24.821	3,09%
2004	\$ 25.560	2,98%
2005	\$ 26.279	2,81%
2006	\$ 26.902	2,37%
2007	\$ 27.954	3,91%
2008	\$ 27.849	-0,38%
2009	\$ 27.666	-0,66%
2010	\$ 27.932	0,96%
2011	\$ 28.511	2,07%

**Nota.** Tomado de Informe Económico del Banco de la República, 2011.

### **Anexo.3**

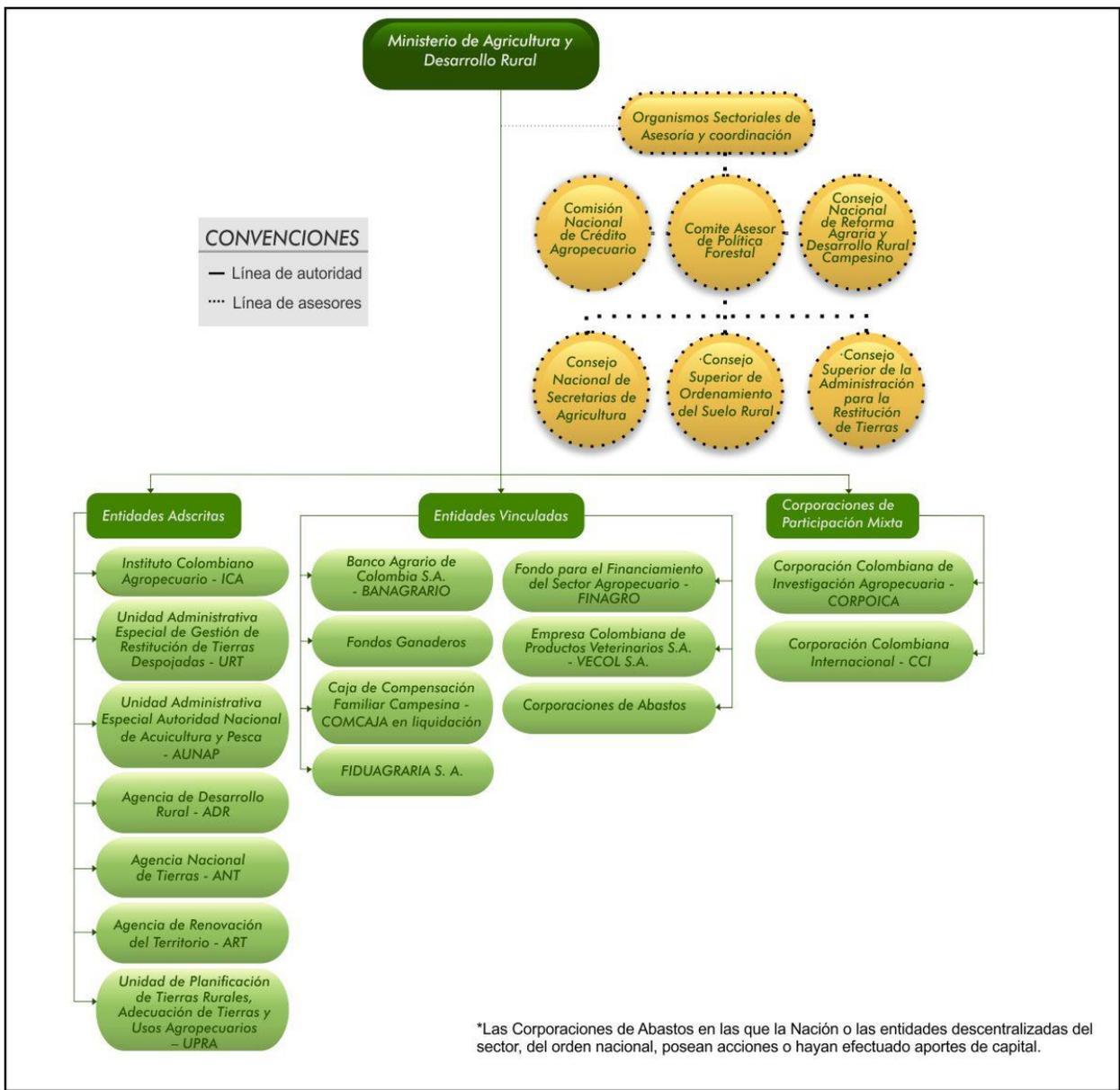
*Reforma Rural Integral pactado en el marco del Proceso de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP.*



**Nota.** Tomado de la Pág. Web del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

#### Anexo.4

*Organigrama Institucional Actualizado del Sector Agrícola después del Decreto 1553 que expidió el PND (2014-2018).*



**Nota. Fuente y elaboración:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (2017).

**Anexo. 5**

*Clasificación de los Grupos de Interés en relación a las actividades ejecutadas y competentes de la Agencia Nacional de Tierras, 2017.*



**Nota. Fuente y Elaboración:** Informe de la Agencia Nacional de Tierras al Congreso de la República de Colombia (2016).

### Anexo. 6

*Metas por estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) de su capítulo “Desarrollo Rural Integral”*

Estrategia	Producto	Meta cuatrienio
Aumentar la productividad y reducción de costos.	Renovación de paquetes tecnológicos	20 paquetes tecnológicos renovados
	Uso eficiente del recurso hídrico	101.610 ha adecuadas y 5.000 ha rehabilitadas
	Nuevas variedades liberadas comercialmente	26 variedades, híbridos y clones liberadas comercialmente
Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.	Créditos otorgados para comercialización y transformación productiva agropecuaria	Otorgar 4.911 créditos en el cuatrienio para la línea de comercialización y transformación productiva agropecuaria.
	Proyectos productivos asociativos	641 proyectos establecidos adicionales bajo el esquema de alianzas productivas
Ampliar y diversificar los mercados agropecuarios internos y externos.	Acceso real de la producción agropecuaria de los diferentes mercados	40 protocolos firmados
	Mejoramiento del estatus sanitario y la inocuidad de alimentos	27 zonas o áreas libres de enfermedades y plagas
		11 zonas de baja prevalencia
Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo.	Mayor control de los riesgos asociados a las actividades agropecuarias	Alcanzar 80.000 has de cultivos asegurados
	Sistema de expectativas de siembras y pronóstico de cosechas	4 productos implementados en el sistema de pronóstico de cosechas y expectativas de siembras
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural.	Mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre - Política Integral de Tierra	7.500 familias campesinas beneficiadas con subsidio integral de tierra
		7.600 familias desplazadas atendidas con subsidio integral de tierra
	Lograr la formalización de la propiedad de la tierra	1.200.000 hectáreas formalizadas
	Proceso de restitución culminado	160.000 familias restituidas
	Mayor acceso de pequeños productores a servicios financieros rurales	78.400 microcréditos a pequeños productores
	Mayor acceso a servicios de asistencia técnica por parte de pequeños productores	350.588 beneficiarios (pequeños productores)
	Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural	47.200 soluciones de vivienda
11.800 soluciones de vivienda para población desplazada		

**Nota.** Tomado del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Todos por un nuevo País”.

### Anexo. 7

*Metas: Ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio PND (2014-2018)*

*Transformación para el Campo Cap. III.*

Meta Intermedia	Línea base - 2013	Meta a 2018
Predios intervenidos por la política de ordenamiento social y productivo del territorio	578.933	735.080

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Predios rurales actualizados catastralmente*	570.189	700.080
Predios formalizados o regularizados para el desarrollo rural	8.744	35.000
Familias de comunidades étnicas beneficiadas con acceso a tierra	159.485	170.735
Hectáreas ordenadas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento	72.704	412.500

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Hectáreas con capacidad productiva para el ordenamiento social y productivo del territorio con levantamiento de información agrológica a escala 1:25.000	1.723.639	5.328.639
Hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos zonificadas a escala 1:25.000	0	1.500.000
Sistemas productivos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático	0	6

**Nota.** Tomado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Prosperidad para Todos” -Línea Base Año 2013.

### Anexo. 8

*Meta: Dotar de bienes y servicios sectoriales para la competitividad rural. PND 2014-2018.*

Meta Intermedia	Línea base - 2014	Meta a 2018
Hectáreas sembradas de cultivos priorizados*	2.347.915	3.029.258
Capacidad de carga (Inventario bovino/ha pecuarias)*	0,58	0,8

Cultivos priorizados: cacao, caucho, maíz, palma de aceite, soya, frutales, hortalizas, forestales. Incluye silvopastoriles.

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Hectáreas de cultivos de café renovadas	386.400	279.000
Cabezas de ovinocaprino y porcícola*	6.300.000	6.930.000
Toneladas de producción de carne de pollo y huevo*	1.943.165	2.376.142
Toneladas de producción de pesca y acuicultura	134.272	155.658

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral	614.300	1.160.676
Hectáreas con seguro agropecuario	129.099	201.149
Operaciones de crédito en condiciones Finagro para la población rural y rural disperso	148.530	206.457
Modelos productivos definidos por sistema y región	17	20
Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios	86.450	120.000

\* Línea de base 2013

**Nota:** Tomado del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2014-2018)

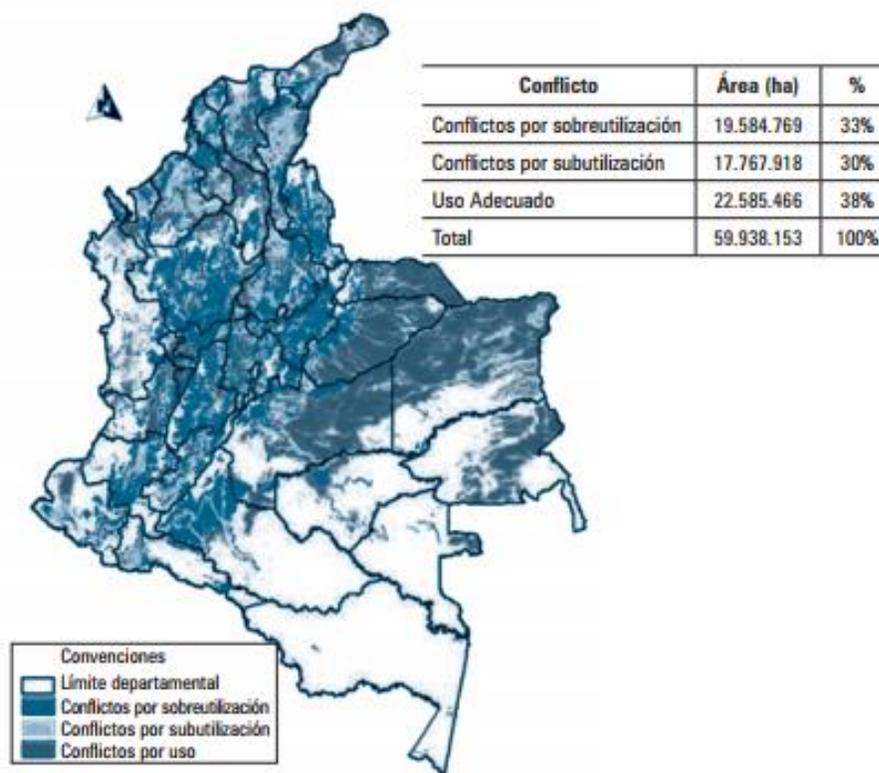
*Pobreza por IPM según categorías de ruralidad en Colombia, 2005.*<sup>2</sup>

Categoría	Incidencia de la pobreza
Ciudades y aglomeraciones	36,4 %
Intermedio	66,0 %
Rural	74,9 %
Rural disperso	80,8 %

**Nota. Fuente:** DANE, Censo 2005- Cálculos DNP-DDRS.

**Anexo. 10**

*Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización en Colombia, 2012.*

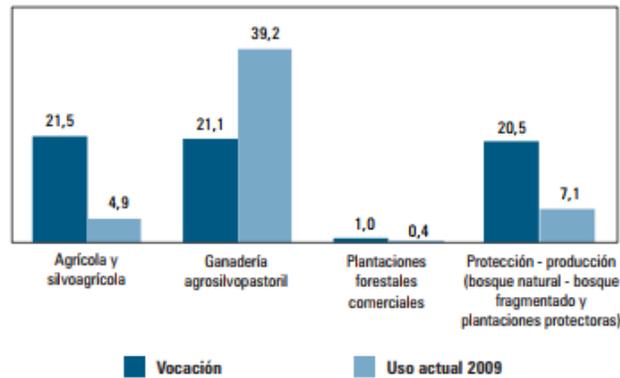


**Nota. Fuente y elaboración:** Tomado de IGAC 2002, Cálculos DNP-DDRS.

**Anexo. 11**

<sup>2</sup> De acuerdo con los resultados de la Misión para la Transformación del Campo: 1) Ciudades y aglomeraciones corresponde a las ciudades con más de 100.000 habitantes en la cabecera, sus aglomeraciones y los municipios que cumplen una función subregional; 2) Ciudades intermedias incluye los municipios con población entre los 25.000 y 100.000 habitantes con alta densidad poblacional; 3) Rural incorpora los municipios que tienen cabeceras pequeñas —menos de 25.000 habitantes— y densidades poblacionales intermedias —entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado—; y 4) Rural disperso contempla los municipios con cabeceras pequeñas, densidad de población baja —menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado— y alta concentración de la población en la zona resto.

Vocación y uso actual del suelo en millones de hectáreas en Colombia (2009)



Nota. Fuente: IGAC (2002), MADR, 2009.

Anexo. 12

Avances Programa de Formalización Predial de la Agencia Nacional de Tierras, 2016.

DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR	AVANCE PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN (GLOBAL)	METAS	AVANCE
Demanda radicada	13.027	1.000	1.359
Títulos proferidos*	4.125	910	438
Títulos inscritos (producidos por ANT)	No Aplica	No Aplica	301
Títulos entregados**	2.831	No Aplica	1.157
Títulos por entregar (acumulados los del MADR) ***	560	No Aplica	560
* Sentencias proferidas o escrituras otorgadas			
** Los que hemos entregado independientemente de que sean o no del MADR. En el periodo de vigencia del convenio fueron entregados 418 títulos en eventos que fueron realizados por la ANT; los restantes 739 títulos entregados en el periodo de vigencia del convenio se entregaron en eventos realizados directamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.			
*** Los que están pendientes de entrega, sean estos producidos por le MADR o por la ANT			

Nota. Fuente y Elaboración: Informe de la Agencia Nacional de Tierras al Congreso de la República de Colombia (2016).