

02 Análisis de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del desarrollo rural en Colombia (1994–2010)*

César Vargas, Gonzalo Téllez, Alexander Cubillos, Jaime Pulido, Paola Gómez y Lady Garzón

RESUMEN En Colombia, la Política Pública de Reforma Agraria expedida en 1994, consideró entre sus objetivos reformar la estructura social agraria y dotar de tierras a campesinos, indígenas, negros y afrodescendientes, desplazados y habitantes de Zonas de Reserva Campesina. Sin embargo, durante su implementación entre 1994 y 2010, la concentración de la propiedad rural se incrementó. Para el análisis de la política pública se utilizó el modelo propuesto por Knoepfel, Larrue y Varone; asimismo, se usó un enfoque metodológico social cualitativo, con muestreo no probabilístico y por conveniencia, y un proceso de avalancha. En general, durante la implementación de la política pública la cantidad de beneficiarios fue inferior respecto de lo esperado debido a fallas en la selección de beneficiarios, disminución en la asignación presupuestal, falta de apoyo del Estado, influencia del conflicto armado, entre otros. Esta problemática ha impedido lograr un verdadero desarrollo rural en el país.

Palabras clave Afrodescendiente | Campesino | Desplazado | Implementación | Indígena

César Vargas, Gonzalo Téllez, Alexander Cubillos, Jaime Pulido, Paola Gómez y Lady Garzón

Universidad Nacional de Colombia
Sede Bogotá, Colombia
E-mail: cavargasfi@unal.edu.co,
gtellezi@unal.edu.co

Fecha de recepción: 10 | 06 | 2015

Fecha de aceptación final: 03 | 02 | 2016

* Este trabajo pertenece al proyecto «Análisis de la Política Pública de Reforma Agraria y desarrollo rural en Colombia (1991–2006)». El objetivo general estuvo orientado a analizar la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en sus etapas de identificación e inclusión del problema público en la agenda gubernamental, programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, instrumentación del programa político-administrativo y evaluación de los efectos de la política pública. En ese contexto, los beneficiarios hicieron parte de la identificación del triángulo de actores de la Política Pública, integrado a su vez, por las autoridades político-administrativas y los grupos objetivo causantes del problema. Asimismo, mediante el desarrollo del Proyecto se buscó validar una metodología de análisis de políticas públicas del sector agropecuario como base para futuras investigaciones en este campo. El Proyecto fue financiado por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia; y ejecutado por el Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias-GIGEP en alianza con el grupo de Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública y el Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural.

Analysis of Public Policy beneficiaries of Agrarian Reform under the rural development in Colombia (1994–2010)

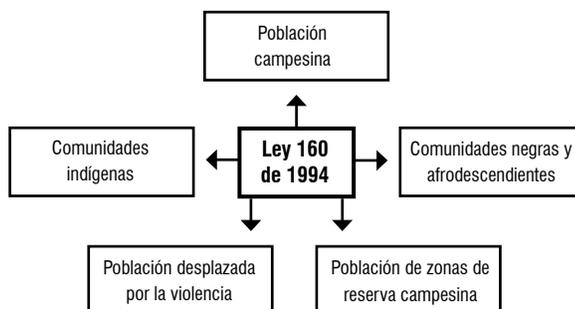
SUMMARY In Colombia, Agrarian Reform Public Policy, issued in 1994, considered among its objectives, reform the agrarian social structure, and give land to beneficiaries, such as farmers, indigenous and afro–descendants groups, displaced people, and farming reserved zones population. However, during public policy implementation, between 1994 and 2010, increased the concentration of rural property. For public policy analysis, the model proposed by Knoepfel, Larrue and Varone was used. Also, qualitative social methodology and non–probability with convenience sampling, and avalanche process were used. In general, beneficiaries groups were lower compared to the outputs expected with public policy implementation, due to flaws in the selection of beneficiaries, budgetary reduction, lack of State support, influence of the armed conflict, among others. This problem prevents assuring a truly rural development in the country.

Key words Afro–descendant | Farmer |
Displaced | Implementation | Indigenous

1. Introducción

Los beneficiarios son definidos como el grupo de actores a quienes afecta negativamente un problema considerado como colectivo. Mediante la programación e implementación de las políticas públicas buscan la modificación de la conducta de los grupos causantes del problema (Knoepfel et ál., 2008). En ese contexto, en Colombia se expidió la Ley 160 de 1994, también conocida como Ley de reforma agraria asistida por el mercado (vigente en la actualidad). La normativa incluía entre sus objetivos reformar la estructura social agraria y dotar de tierras a población campesina carente de tierra, así como a comunidades indígenas, comunidades negras y afrodescendientes, grupos de programas especiales de adquisición de tierras y población sujeta al programa de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en el país.

Figura1.
Beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia por la Ley 160



Fuente: elaboración propia.

La Ley 160 de 1994 estipuló que la población campesina sería beneficiaria de la Política Pública mediante los mecanismos de negociación voluntaria de la tierra con los propietarios, por adquisición directa a cargo del INCORA (luego INCODER¹), o vía expropiación en el caso de no llegar a un acuerdo en las negociaciones previas. Además, se estableció un subsidio para la compra de tierras, el cual sería complementado con un crédito otorgado a través de la Caja Agraria, y posteriormente, del Banco Agrario.

¹ INCORA. Instituto Colombiano de Reforma Agraria, liquidado en 2003, y posteriormente fusionado junto a otras entidades en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

Asimismo, el entonces INCORA fue facultado para constituir y/o ampliar resguardos indígenas, mediante negociación directa o expropiación de tierras en favor de las comunidades indígenas que no las tuvieran cuando la superficie fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieran ocupadas por personas que no pertenecieran a la respectiva parcialidad (Ley 160, 1994, artículo 31). Para el cumplimiento de la referida disposición, serían elegibles los predios con aptitud agropecuaria y aquellos que de acuerdo con sus usos, costumbres y cultura representaran sitios de caza, recolección, áreas sagradas, ambientales y culturales (Decreto 2164, 1995).

En el caso de las comunidades negras y afrodescendientes, se legisló la titulación colectiva de territorios ancestrales mediante la Ley 70 de 1993. Posteriormente con la Ley 160 y el Decreto 2663 de 1994, le delegaron al INCORA (INCODER), la función de efectuar procedimientos de clarificación y deslinde de las tierras pertenecientes a dichas comunidades. De esta forma, el Instituto se encargaría de delimitar las tierras adjudicadas a estas comunidades, diferenciándolas de aquellas que pertenecieran a particulares (Ley 160, 1994, artículos 12 y 48).

De igual manera, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, estipuló que la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia también sería considerada como beneficiaria de la Política Pública de Reforma Agraria mediante un programa especial de adquisición de tierras (Acuerdo 05, 1996; Decreto 1031, 1995; Decreto 2217, 1996).

En cuanto a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), se considerarían como beneficiarios, los hombres y mujeres campesinos mayores de dieciséis años, de escasos recursos, que no fuesen propietarios de predios rurales, se hallasen en condiciones de pobreza y marginalidad y la mayor parte de sus ingresos derivaran de la actividad agropecuaria en su calidad de asalariados de campos minifundistas o de tenedores de la tierra (Acuerdo 024, 1996). Asimismo, las ZRC se podrían constituir y delimitar en zonas de colonización, regiones con predominancia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características socioeconómicas requirieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales (Decreto 1777, 1996).

Además de las disposiciones señaladas, los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia recibirían servicios complementarios de capacitación, servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras, seguridad social, asistencia técnica, transferencia de tecnología, acceso al crédito y facilidades para el mercadeo y la comercialización agropecuaria (Ley 160, 1994).

Si bien durante la implementación de la Ley 160 de 1994 se beneficiarían los grupos poblacionales mencionados, en el periodo de análisis de la Política Pública de Reforma Agraria (1994–2010) la concentración de la propiedad rural en Colombia tuvo un preocupante incremento. El Coeficiente Gini² de tierras aumentó de 0,81 en 1996 a 0,86 en

² Valores cercanos a 0 indican distribución, mientras que valores cercanos a 1 indican concentración, en término de tierras y de propietarios.

2009 (PNUD, 2011a; Rosas, 2005); mientras que el de propietarios pasó de 0.877 en 2000 a 0.886 en 2009 (IGAC, 2012). En razón de lo anterior, es importante analizar el impacto de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco de la nueva realidad del desarrollo rural en Colombia desde el punto de vista de los beneficiarios.

2. Metodología

Para el estudio de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria se utilizó el modelo de análisis de políticas públicas planteado por Knoepfel, Larrue y Varone (2008), quienes postulan que el contenido y las características institucionales de una acción pública —variables a explicar— son el resultado de interacciones entre las autoridades político-administrativas, los grupos sociales causantes del problema colectivo y los grupos que soportan los efectos negativos del mismo (variables explicativas).

Para recolectar y examinar la información se utilizó un enfoque metodológico social cualitativo centrado en el comportamiento y la interacción entre individuos, grupos y colectividades. Asimismo, se usó un diseño de muestreo no probabilístico y por conveniencia mediante la selección de fuentes primarias, las cuales fueron definidas a partir de la búsqueda, clasificación y análisis de información de fuentes secundarias conformadas por documentación gubernamental relacionada con la Política Pública de Reforma Agraria, bibliografía proveniente de artículos de investigación, información histórica de medios de comunicación, investigaciones de autores con experiencia y conocimiento del tema, entre otras. Posteriormente, se realizó un proceso de avalancha en el que los voluntarios iniciales brindaron información suficiente para llegar a los siguientes en forma sucesiva, lo cual permitió la realización de entrevistas de tipo semiestructurada en parcelaciones de destinatarios de la Política Pública de Reforma Agraria (Hernández *et al.*, 2007; Salamanca & Crespo, 2001).

El marco geográfico y la selección de la muestra fueron determinados por un nivel macro o nacional, dado que la Ley 160 estipuló que los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino se adelantarían en todo el territorio nacional (Ley 160, 1994, artículo 8). De forma complementaria, se hizo un análisis micro en cinco municipios del país que participaron del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras, desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura–IICA en colaboración con el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas–CEGA entre los años 1996 y 1999 (Machado y Suárez, 1999). Asimismo, se seleccionó un municipio integrante del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del IICA con financiamiento del Banco Mundial (Fajardo y Palomino, 2003).

De forma específica, se seleccionaron los municipios de Montelíbano, ubicado en el departamento de Córdoba; Rivera, en Huila; San Benito Abad, en Sucre; Puerto Wilches, en Santander; Fuente de Oro, en Meta; y el municipio de Cabrera, en Cundinamarca, como integrante del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina.

El período objeto de análisis comprendió el inicio de la entrada en vigencia de la Ley 160 hasta la finalización del segundo periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe (1994–2010), ya que en dicha etapa ocurrieron cambios importantes a nivel económico, social e institucional que fueron determinantes en la modificación del direccionamiento de las políticas públicas del sector agropecuario, que posteriormente se enmarcaron en el amplio concepto de desarrollo rural. En ese sentido, se tuvieron en cuenta cuatro periodos de gobierno, debido a que es importante contar con una perspectiva de tiempo de larga duración —diez años o más— (Sabatier y Weible, 2007) para entender el proceso de cambio de las políticas públicas.

3. Resultados y discusión

3.1. Población campesina

La Ley 160 de 1994 consideró a la población campesina del país como beneficiaria de la Política Pública de Reforma Agraria. En ese sentido, serían elegibles los hombres y mujeres de campo, mayores de 16 años, que no fueran propietarios de tierras y que tuvieran tradición en las labores rurales, que se hallasen en condiciones de pobreza y marginalidad o derivaran de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos. Asimismo, se daría atención preferencial a la situación de las mujeres campesinas jefas de hogar y las que estuvieran en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez, y carecieran de tierra propia o suficiente (Ley 160, 1994, artículo 24).

Con el inicio de la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia, se estimó que entre 1995 y 1998, con base en la asignación presupuestal para ese periodo, se beneficiarían 22.292 familias campesinas con la negociación de 286.859 hectáreas de tierra para fines de reforma agraria (Gómez, 1999; Machado, 2005).

Sin embargo, durante el periodo de análisis se hizo evidente que el impacto de la política pública, en términos de familias campesinas beneficiarias a nivel nacional, fue marginal. De acuerdo con las cifras de la Evaluación del Impacto del programa de Reforma Agraria en Colombia, realizada por el INCORA entre 1995 y 2002, se beneficiaron 22.418 familias campesinas con la negociación de 316.367 hectáreas (Ramírez, 2003; Machado, 2005). De forma complementaria, según el Informe de la Contraloría General de la

República que abarcó un periodo de tiempo ligeramente mayor (1995–2004), el INCORA y luego el INCODER, adjudicaron 334.527 hectáreas para fines de reforma agraria favoreciendo únicamente a 24.162 familias campesinas, un número muy bajo en términos de redistribución de la propiedad y de familias campesinas beneficiarias (Benítez, 2005).

Tabla 1.

Tierras entregadas por negociación voluntaria a campesinos entre 1995 y 2002

<i>Años</i>	Familias beneficiadas	Área hectáreas	U.A.F. por familia
1995	6684	90388	13.5
1996	5473	84433	15.4
1997	4006	59482	14.8
1998	2303	34963	15.2
1999	1095	13166	12.0
2000	1120	13187	11.8
2001	858	13888	16.2
2002	879	6860	7.8
Total	22.418	316.367	14.1

Fuente: INCORA, 2002 citado por Machado, 2005.

En los siguientes años, el número de campesinos favorecidos disminuyó notablemente. Entre 2005 y 2009 se adjudicaron 16.812,8 hectáreas de todo el país en favor de 1.680 familias campesinas, lo cual constituyó un número considerablemente inferior respecto de los pobres resultados obtenidos en los años anteriores (INCODER, 2010).

De acuerdo con lo reportado por los campesinos que participaron del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras en Colombia, las principales limitantes que tuvieron durante la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en el periodo de análisis (1994–2010) fueron las siguientes:

- **Fallas en la selección de los beneficiarios:** Algunos de los destinatarios no cumplían con los requisitos establecidos por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación. En muchos casos, los beneficiarios no pretendían permanecer en las parcelaciones sino venderlas a personas que no eran destinatarias de la política pública.³ Como consecuencia, algunos campesinos vendieron los predios adjudicados por el INCORA e incumplieron

³ Entrevista Personal a Parceleros Municipios: Fuente de Oro, 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 2 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 31 de marzo, 1 (2) y 4 de abril de 2013; Rivera, 30 de noviembre de 2012, 13 y 16 (2) de mayo de 2013; San Benito Abad, 5 y 6 de marzo de 2013.

la condición resolutoria del subsidio de tierras, que establecía que en un término de 12 años los beneficiarios tenían prohibido vender, enajenar o arrendar los predios adjudicados a su favor.⁴

- **Entrega de escrituras de parcelaciones en común y proindiviso:** En las parcelaciones del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras se priorizó la adjudicación de parcelas en favor de beneficiarios agrupados bajo la figura de Empresas Comunitarias o de Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria. De forma simultánea, los destinatarios recibieron un título de propiedad comunitario a nombre de las familias seleccionadas, de manera que todos sean dueños de la propiedad adjudicada y podrían generar ingresos derivados de la actividad agropecuaria grupal. Sin embargo, en todos los municipios del proyecto piloto se evidenció que las familias no lograron trabajar bajo esa figura y realizaron de manera formal (con la autorización del INCORA-INCORDER) o informal (a nivel interno) la individualización del predio en un proceso largo, engorroso y costoso. En algunos casos, los beneficiarios lograron acceder a títulos de propiedad individuales,⁵ y en otros, la individualización contó con dificultades y los destinatarios no lograron contar con dichos títulos.⁶

- **Dificultades en el pago del crédito complementario para la adquisición de tierras:** Si bien el INCORA realizó capacitaciones sobre la forma en que los beneficiarios accederían al subsidio de tierras y el modo en que realizarían el pago del crédito complementario equivalente al 30% del valor del predio, durante la etapa de implementación la mayoría de destinatarios no generó los ingresos suficientes para pagar el préstamo ni sus intereses. De forma simultánea, con la liquidación de la Caja Agraria la responsabilidad del cobro de los créditos de adjudicación de tierras fue transferida a empresas de compra de cartera vencida en favor del INCORA-INCORDER, las cuales se encargaron de establecer condiciones para el pago, de manera que algunos beneficiarios pudieron cumplir con dicha obligación en años posteriores.⁷ En otros casos, las condiciones

⁴ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 26, 27, 28 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 31 de marzo, 1, 2 (2), 3, 4 (2) y 5 (2) de abril de 2013; Rivera, 13 (4) y 16 (2) de mayo de 2013; San Benito Abad, 7 y 8 de marzo de 2013.

⁵ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9 y 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 27 y 28 de febrero de 2013; Puerto Wilches, 1, 4 y 5 de abril de 2013; Rivera, 30 de noviembre de 2012, 13 (2), 15 (2) y 16 (2) de mayo de 2013; San Benito Abad, 3, 5, 6 y 8 de marzo de 2013.

⁶ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10, 11 (3) y 12 de abril de 2013; Montelíbano, 26 y 27 de febrero de 2013; San Benito Abad, 3 y 5 de marzo de 2013.

⁷ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 26, 27 y 28 de febrero, 1 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 31 (2) de marzo, 1, 2 (2), 3, 4 y 5 de abril de 2013; Rivera, 13 (3), 15 (2) y 16 de mayo de 2013; San Benito Abad, 3, 5 y 8 de marzo de 2013.

impuestas por las empresas de compra de cartera vencida no fueron suficientes para cumplir con el pago del crédito y, como consecuencia, los predios de algunos destinatarios fueron embargados, lo cual les generó dificultades para acceder a créditos para la producción agropecuaria.⁸

- **Falta de apoyo del Estado:** En los municipios donde se desarrolló el Proyecto Piloto del Mercado de Tierras participaron entidades públicas y privadas que ayudaron inicialmente en la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria. Sin embargo, el acompañamiento por parte del Estado, tanto a nivel central como local, disminuyó tras la adjudicación de los predios. Asimismo, el seguimiento del INCORA–INCODER como actor político–administrativo encargado de la implementación de la Política Pública fue mínimo. En consecuencia, los beneficiarios percibieron la carencia de apoyo estatal.⁹

- **Dificultades en la producción agropecuaria y en la comercialización:** En ciertos municipios del Proyecto Piloto del Mercado de Tierras, los destinatarios recibieron subsidios y/o créditos para producción agropecuaria. Salvo algunas excepciones, el alto costo de insumos, las variables climáticas, la infraestructura vial, los costos de transporte y los bajos precios de venta de los productos agropecuarios generaron pérdidas a los beneficiarios de manera que no pudieron remunerar su trabajo ni disponer de un excedente capitalizable como la Ley 160 de 1994 contemplaba.¹⁰ Como consecuencia, los insuficientes ingresos generados en las parcelaciones, hizo que los destinatarios tuvieran que realizar actividades complementarias para compensar su remuneración.¹¹

- **Conflicto armado:** Los fenómenos de violencia que ha sufrido el país así como la presión de grupos armados al margen de la ley, han tenido serios impactos especialmente en las zonas rurales del país. Los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria no estuvieron exentos a estos fenómenos y sufrieron sus consecuencias, presentándose casos de abandono y de desplazamiento forzado de los predios.¹²

⁸ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 26, 27 y 28 de febrero, 2 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Rivera, 13 de mayo de 2013; San Benito Abad, 4 y 5 de marzo de 2013.

⁹ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 26, 27, 28 (2) de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 4 y 5 de abril de 2013; Rivera, 13 (3), 15 y 16 de mayo de 2013; San Benito Abad, 3, 4 y 8 de marzo de 2013.

¹⁰ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10 y 11 (2) de abril de 2013; Montelíbano, 26 de febrero, 1 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 1 y 3 de abril de 2013; Rivera, 13(3), 15 (2) y 16 de mayo de 2013; San Benito Abad, 6 de marzo de 2013.

¹¹ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10 y 11 de abril de 2013; Montelíbano, 27 y 28 de febrero de 2013; Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Rivera, 16 (2) de mayo de 2013; San Benito Abad, 5 y 6 de marzo de 2013.

¹² Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 9 y 11 de abril de 2013; Montelíbano, 27 de febrero y 2 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 4 (2) y 5 (2) de abril de 2013; Rivera, 16 de mayo de 2013; San Benito Abad, 3, 5 y 6 de marzo de 2013.

- **Falta de acceso a servicios públicos rurales:** En el Proyecto Piloto, la mayoría de las zonas donde se encontraban los predios adjudicados por el INCORA–INCODER carecieron de servicios públicos básicos. En ciertos casos, esta condición mejoró levemente impactando de manera positiva en la calidad de vida de los beneficiarios, mientras que en otros, dicha situación continuó siendo precaria.¹³

En síntesis, a pesar de que la Ley 160 de 1994 contempló a los campesinos como principales beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria, durante el periodo de análisis (1994–2010) el número de familias campesinas que lograron acceder a la propiedad rural fue mínimo. Sumado a lo anterior, los campesinos que fueron partícipes del Proyecto Piloto de Mercado de Tierras contaron con diversas dificultades que limitaron su condición de beneficiarios. En consecuencia, la meta establecida por el Plan de Gobierno Samper (1995–1998) que consistía en redistribuir un millón de hectáreas para 75.764 familias (Gómez, 1999) no se cumplió en ese período ni en los años posteriores.

3.2. Comunidades indígenas

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución Política de Colombia de 1991, constituyeron un marco de referencia relevante para que la Ley 160 de 1994 considerara la importancia de dotar de tierras a las comunidades indígenas. Para ello, se facultó al INCORA para adquirir mediante negociación directa tierras y/o mejoras, o decretar su expropiación en favor de las comunidades indígenas que no las tuvieran cuando la superficie fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieran ocupadas por personas que no pertenecieran a la respectiva parcialidad. De esta manera, el Instituto constituiría y/o ampliaría resguardos indígenas (Ley 160, 1994, artículo 31).

Además, se reestructurarían y ampliarían los resguardos de origen colonial, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo y los predios adquiridos o donados por el INCORA u otras entidades (Ley 160, 1994, Artículo 85). Serían elegibles los predios y mejoras con destino a las comunidades indígenas que tuvieran aptitud agropecuaria así como quienes de acuerdo con sus usos, costumbres y cultura representaran sitios de caza, recolección, áreas sagradas, ambientales y culturales (Decreto 2164, 1995).

¹³ Entrevista Personal a Parceleros Fuente de Oro, 10 y 11 (3) de abril de 2013; Montelíbano, 26 y 28 (2) de febrero, 1 y 2 de marzo de 2013; Puerto Wilches, 4 de abril de 2013; Rivera, 13, 15 (2) y 16 (2) de mayo de 2013; San Benito Abad, 5 y 6 (2) de marzo de 2013.

En el período 1995-1998, el INCORA constituyó 77 resguardos indígenas con un área total de 486.875 hectáreas en beneficio de 5.535 familias (Gómez, 1999). En 1999, el Instituto realizó el saneamiento de resguardos indígenas mediante la adquisición de 172 mejoras. Asimismo, la Junta Directiva del INCORA aprobó para ese año la constitución de 50 resguardos en un área de 369.750 hectáreas, en beneficio de 2.744 familias (14.430 indígenas) (INCORA, 2000). En la vigencia 2000–2001, el saneamiento de resguardos indígenas incluyó la adquisición de 92 mejoras, resolviendo conflictos entre las comunidades indígenas y los colonos ubicados en sus territorios. Igualmente, se constituyeron 25 resguardos y se ampliaron seis en beneficio de 5.345 familias, en un área de 80.900 hectáreas¹⁴ (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2001).

De acuerdo con el informe de la Contraloría presentado en 2005, el INCORA y el INCODER, realizaron la constitución y ampliación de resguardos indígenas en un total de 3.358.249 hectáreas entre 1995 y 2004 (Benítez, 2005). Sin embargo, en años posteriores, hubo una reducción en las asignaciones presupuestales de adquisición de tierras para resguardos indígenas (Houghton, 2007b). Dicha disminución fue determinante para que en el período 2000–2009 la constitución y ampliación de resguardos indígenas decreciera considerablemente con respecto a lo reportado en años anteriores: 1.898.577 hectáreas para 24.685 familias (INCODER, 2013).

En este sentido, entre las dificultades que tuvieron las comunidades indígenas como beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria se pueden destacar: la lentitud en los trámites de solicitud; la disminución en la asignación presupuestal para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas (Houghton, 2007b); la adjudicación de territorios indígenas a particulares como empresas multinacionales dedicadas a la minería y a la producción de monocultivos (palma africana, caucho, entre otros) (El Tiempo, 2008 (2)); la violencia en territorios indígenas, vinculada con la presencia de grupos armados y empresas transnacionales (Agencia de Prensa IPC, 2009; El Tiempo, 2008; Ewituri, 2010; Houghton, 2007a); y finalmente la expedición de la Ley 1152 de 2007 (Declarada inexecutable). En esta normativa las comunidades indígenas se vieron enfrentadas a conflictos culturales y étnicos debido a que por ley se prohibió la constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas en la cuenca del Pacífico (Ley 1152, 2007, Artículos 121–123. Parágrafo) violando así el Convenio 169 de la OIT, que junto a la Constitución Política de Colombia, representan la reglamentación de los derechos humanos de las comunidades indígenas en el país. En consecuencia, el incumplimiento del requisito de consulta previa a las minorías étnicas hizo que la Ley 1152 fuera declarada inexecutable en 2009 (Corte Constitucional, 2009): De este modo, la Ley 160 de 1994 retomó su vigencia.

14 Del número total, 75. 658 hectáreas correspondieron a terrenos baldíos.

3.3. Comunidades negras o afrodescendientes

Es reconocido por mandato Constitucional que las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 63). Obedeciendo lo anterior, la Ley 70 de 1993, vigente a la actualidad, reconoce el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que ocupan tierras baldías en zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, a fin de garantizar que dichas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (Ley 70, 1993). Bajo este contexto en la Ley 160 de 1994 se asigna al INCORA-INCODER, la función de efectuar procedimientos de deslinde de las tierras pertenecientes a las comunidades negras, delimitándolas de aquellas que pertenecieran a particulares (Ley 160, 1994, artículos 12 y 48).

En ese sentido, entre 1996 y 2012 se titularon 5.396.609 de hectáreas beneficiando a 71.157 familias de comunidades negras (INCODER, 2013). Sin embargo, las cifras reportadas por el PNUD para ese periodo de tiempo fueron inferiores: 5.215.977 hectáreas para 63.440 familias beneficiarias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b). Si bien los resultados en términos de hectáreas no son despreciables, las comunidades negras y afrodescendientes también afrontaron conflictos y problemas que limitaron su papel como beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia. Entre algunas limitantes se pueden destacar:

- **Restricción de territorios de titulaciones colectivas para comunidades afrodescendientes:** A pesar de que la Ley 70 de 1993 reconoce los territorios de la cuenca del pacífico y del río Atrato para la realización de titulaciones colectivas a comunidades negras y afrodescendientes, los efectos de dicha normativa así como de la Ley 160 de 1994, no fueron iguales en todo el país. Como consecuencia, hubo un sesgo y una priorización hacia los territorios mencionados dejando de lado el reconocimiento de las comunidades en otras zonas del país (Observatorio de Territorios Étnicos, 2012). Otra de las restricciones que tuvieron las comunidades negras y afrodescendientes fue la titulación colectiva en ecosistemas frágiles, no aptos para la producción agropecuaria a gran escala (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).

- **Conflicto armado, desplazamiento y asesinatos:** En la región del Pacífico y el Atrato se han presentado masacres y desplazamientos masivos de comunidades afrodescendientes a causa de grupos armados. La confluencia de estos grupos, con cultivos ilícitos y fumigaciones aéreas, entre otros problemas, han afectado el desarrollo de dichas comunidades (Rosero, 2009). Se

considera que el objetivo común de grupos como guerrilla, paramilitares, multinacionales, entre otros, es la apropiación de los territorios ancestrales con el fin de impulsar una nueva configuración de la región del Pacífico, adaptándola a los proyectos de la modernidad capitalista (Escobar, 2003 citado por Rosero, 2009). El control estratégico y territorial que los actores armados ejercen en ciertos territorios ancestrales que cuentan con importantes megaproyectos de desarrollo han involucrado la expulsión de comunidades afrocolombianas asentadas en esos territorios (Ramírez, 2004).

• **Presencia de empresas multinacionales:** La titulación colectiva para las comunidades negras y afrodescendientes ha tenido que enfrentar la problemática del desplazamiento forzado y la imposición de empresas multinacionales de palma aceitera, monocultivos de caña de azúcar para la producción de etanol, proyectos de hidrovías y de navegabilidad en el río Atrato y el Pacífico, entre otros; con consecuencias negativas para las comunidades y sus territorios (Borras *et al.*, 2011; Caballero, 2011; Mondragón, 2007). En muchos casos las multinacionales han estado involucradas con funcionarios políticos de orden departamental y central quienes mediante la promoción de alianzas estratégicas, han ocasionado el desplazamiento de la población afrodescendiente nativa o bien la dependencia total hacia las grandes empresas que manejan los megaproyectos (Martínez y Houghton, 2007).

3.4. Grupos Poblacionales de Programas

Especiales de Adquisición y dotación de Tierras

La Ley 160 de 1994 y su reglamentación reconoce como beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria a grupos poblacionales sujetos a programas especiales de adquisición y dotación de tierras (Acuerdo 05, 1996, artículo 1; Decreto 1031, 1995, artículo 2). Dentro de estos grupos se encuentran:

- Guerrilleros desmovilizados que estén vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional.
- Desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia.
- Personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias.
- Campesinos repatriados.
- Profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren que sus ingresos provienen principalmente del ejercicio de su profesión, con arreglo a los criterios de elegibilidad y requisitos que se establezcan mediante reglamento.

De los grupos poblacionales para programas especiales de reforma agraria mencionados anteriormente, el más importante durante la implementación de la Política Pública estuvo constituido por la población desplazada por la violencia, dada la magnitud y la complejidad del problema del desplazamiento forzado en Colombia.

3.4. Población desplazada por la violencia

Históricamente la presencia de grupos armados así como la violencia política han causado el desplazamiento forzado de la población y han contribuido en el aumento de la concentración de la propiedad rural en Colombia (Deininger y Lavadenz, 2004; Ibáñez y Querubín, 2004). En ese sentido, durante el cambio de modelo de desarrollo económico desde finales de los 80 e inicio de los 90, se agudizaron los fenómenos de violencia en Colombia con serias consecuencias para la población rural, lo cual hizo que el Estado reconociera políticamente la problemática del desplazamiento forzado en el país (Bello, 2003).

De forma específica, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, estipularon que las personas que hubieran sido desplazadas del campo involuntariamente por la violencia también serían consideradas como destinatarias de la Política Pública de Reforma Agraria (Acuerdo 05, 1996; Decreto 1031, 1995). Para la realización de la dotación de tierras en beneficio de este grupo poblacional, se definió al desplazado como la persona forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o de trabajo habitual, en calidad de asalariado rural, minifundista o propietario de una Unidad Agrícola Familiar por amenaza o vulneración de su derecho a la vida, a su integridad física, a su seguridad o a su libertad, con ocasión del conflicto armado interno, de disturbios interiores, de tensiones internas, de violación masiva de los derechos humanos, de alteración del orden público y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Acuerdo 018, 1995).

Así, teniendo en cuenta la importancia política de la población desplazada, en 1995 se reglamentó un Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En dicho programa se planteó que una de las alternativas de las líneas de acción para atender a la población desplazada estaba en el acceso de dicha población al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, con lo cual, se buscaría asegurar la propiedad rural y el acceso a servicios complementarios de crédito, financiación, comercialización, asistencia técnica, entre otros (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos 2804, 1995). De esta forma, se reglamentó en el marco de la Política Pública de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994) un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia (Decreto 2217, 1996).

Obedeciendo las disposiciones anteriores, en 1998 el INCORA comprometió recursos con las gobernaciones departamentales de Caquetá, Córdoba, Huila y Meta para la adquisición de predios equivalentes a 7.720 hectáreas, lo cual benefició a 282 familias de desplazados (INCORA, 1999). Para el año 2001 el Instituto destinó el 18% del presupuesto total para funcionamiento, a fin de apoyar las acciones relacionadas con la atención a familias des-

plazadas por la violencia. Dentro de las acciones del INCORA para ese año estuvo la adquisición de 22 predios con una extensión de 3.559 hectáreas, para asentar transitoriamente a 1.400 familias desplazadas (INCORA, 2002).

Sin embargo, dada la complejidad del problema de desplazamiento en Colombia, reflejada en más de 5 millones de hectáreas despojadas en los últimos años de la década del noventa, y en la aguda crisis de los derechos humanos fundamentales que involucró cerca de 3 millones de habitantes de las zonas rurales del país (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 1999), en años posteriores se buscó dar una mayor prioridad política a este grupo poblacional, en el marco de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia. Es así que, una vez que el INCORA entra en liquidación y se crea el INCODER, aumenta la atención y la prioridad en la asignación presupuestal para población desplazada por la violencia. Entre muchos factores, la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional tuvo gran influencia para que la población desplazada tuviera mayor prioridad en el otorgamiento de las ayudas anteriormente mencionadas, argumentando falta de atención, protección y de acceso en programas de vivienda, propiedad rural, proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria, entre otros.

Así, entre 2002 y 2008 el INCODER adjudicó por compra directa 40.102 hectáreas para 3.887 familias desplazadas (INCODER, 2013), mientras que en el periodo 2004-2009 se reportaron adjudicaciones por compra directa de 42.261,3 hectáreas en beneficio de 4.131 familias desplazadas (INCODER, 2010). De esta forma, la importancia de la población desplazada como grupo beneficiario de la Política Pública de Reforma Agraria fue mucho mayor, en comparación con lo reportado durante la década de los noventa. Teniendo en cuenta las cifras de los informes del INCODER anteriormente expuestas, la relación entre población desplazada y la población campesina beneficiada por programas de adjudicación de tierras por compra directa, entre 2002 y 2008 fue de 80-20, mientras que entre 2004 y 2009 fue de 71-29.¹⁵

En síntesis, debido a la magnitud de la problemática del desplazamiento forzado en Colombia, la población desplazada, antes considerada como un grupo sujeto a programas especiales de reforma agraria, pasó a constituir durante el periodo de análisis, uno de los principales grupos de beneficiarios de la política pública en detrimento de la participación de la población campesina, concebida por la Ley 160 de 1994 como la principal destinataria de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia.

¹⁵ La diferencia entre los dos resultados se debió a un leve aumento en las adjudicaciones de tierra para población campesina en el año 2009.

3.5. Zonas de Reserva Campesina

La Ley 160 de 1994 consideró entre sus principios regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos con el fin de establecer Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en el país. Sin embargo, las condiciones para reglamentar la creación de las ZRC en favor de la población campesina se dieron en 1996, en el marco de las marchas promovidas por cocaleros y campesinos de Putumayo, Caquetá, Cauca, Sur de Bolívar y Guaviare (Fajardo, 2000).

En este marco se consideraron como ZRC las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA (posteriormente Consejo Directivo del INCODER) teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En las ZRC la acción del Estado tendría en cuenta las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales, y las características de las modalidades de producción. Por definición y salvo algunas excepciones, se considerarían ZRC a las zonas de colonización y aquellas en donde predominara la existencia de tierras baldías así como las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requirieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales (Ley 160, 1994, artículos 1, 80 y 81; Decreto 1777, 1996, artículo 1).

Para dar cumplimiento a lo anterior, entre 1997 y 2000 se realizó el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, el cual permitió constituir las primeras ZRC en el país. El número de beneficiarios estimados por el programa era de aproximadamente 250.000 familias (entre 1,5 y 2 millones de personas) quienes ocuparían cerca del 10% de la tierra cultivable de Colombia (Fajardo y Palomino, 2003).

En 1999 el INCORA avanzó en la ejecución de acciones en las ZRC recién conformadas como Guaviare y Pato Balsillas en Caquetá y la del sur de Bolívar, y atendió solicitudes de conformación de ZRC en Putumayo, Boyacá, Arauca, Meta y Santander (INCORA, 2000). En el año 2000 el Instituto se enfocó en la atención de las tres ZRC ya constituidas y revisó el cumplimiento de las etapas previas y reglamentarias para la conformación de las ZRC de Puerto Asís en el departamento del Putumayo y la de Cabrera en Cundinamarca, aprobadas por el Instituto al finalizar dicho año. Asimismo, se logró iniciar el proceso previo para la constitución de otras Zonas solicitadas por la comunidad en Guayabero (Meta), Fortul (Arauca), Bajo Ricaurte (Boyacá) y la del Valle del Río Cimitarra, en el oriente Antioqueño y parte del sur de Bolívar (INCORA, 2001). En 2001, debido a la reducción en los presupuestos destinados al funcio-

namiento y los programas del INCORA, la acción de ZRC se enfocó principalmente a la capacitación de funcionarios del Instituto de orden central y regional (INCORA, 2002).

De esta forma, entre 1997 y 2002 se constituyeron seis Zonas de Reserva Campesina: Calamar (Guaviare) de 469 mil hectáreas; El Pato (Caquetá) de 145 mil hectáreas, Cabrera (Cundinamarca) de 44 mil hectáreas; Sur de Bolívar, municipios de Arenal y Morales, con 29 mil hectáreas; Valle del Río Cimitarra con 184 mil hectáreas, en los territorios de Yondó y Remedios (Antioquia); y en el Alto Cuembí del municipio de Puerto Asís (Putumayo) con 22 mil hectáreas (Fajardo, 2013).

Sin embargo, en años posteriores se suspendió la constitución y el seguimiento de las ZRC creadas anteriormente. Entre muchas causas, el fracaso y el desprestigio de los diálogos de paz durante el gobierno Pastrana fue ampliamente aprovechado como parte del discurso de campaña del entonces candidato Álvaro Uribe Vélez, lo cual contribuyó a su llegada a la presidencia. En medio de este ambiente y de las amenazas por parte de actores armados, las ZRC fueron catalogadas por el nuevo gobierno como «zonas de despeje», estigmatizando de esta manera la figura (Méndez, 2011).

En este contexto, en 2003 el Gobierno suspendió la vigencia jurídica de la ZRC del Valle del Cimitarra y desconoció las demás ZRC constituidas, bajo el argumento de que suscitaban conflictos sociales al ser «emporios del terrorismo» (Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra, 2008; Molano, 2010; Saldarriaga, 2013). Así, entre 2002 y 2010 las ZRC fueron políticamente desacreditadas, estigmatizadas, perseguidas y militarizadas, frenando u omitiendo varias solicitudes de constitución (Perret, 2011; Revista Semana, 2010). Posteriormente, con el inicio de un nuevo periodo de gobierno presidencial (2011-2014), las ZRC volvieron a tener una prioridad política y se inició la reactivación de las que se habían constituido en el pasado, así como el estudio de la creación de otras ZRC en algunos departamentos del país (INCODER, 2011).

En la experiencia de constitución de las ZRC, Fajardo (Exdirector del grupo de manejo del Proyecto Piloto de ZRC) reporta que hubo cierto éxito en la ZRC del Valle del Río Cimitarra, en la cual convergieron veredas de municipios de varios departamentos con familias organizadas. Así, lograron tener proyectos productivos agropecuarios además de una zona de protección ambiental con fuentes hídricas, bosques, fauna y flora. La amenaza que tuvieron en los últimos años fue la expansión de grandes haciendas ganaderas y el crecimiento de zonas mineras en los alrededores de la ZRC. Otros inconvenientes en ZRC como Calamar y Bajo Cuembí Comandante, fue el asedio de empresarios cuyo propósito era comprar terrenos para cultivos de palma o para explotación de petróleo. En cuanto a Cabrera, se considera que la ZRC no alcanzó a tener suficiente desarrollo en parte debido a que las familias tuvieron diferentes visiones productivas y al desconocimiento generalizado de la Figura en el municipio (INCODER, 2012; Fajardo, 2013).¹⁶

¹⁶ Entrevista Personal a Miembros SIMPEAGRICUN Cabrera, 29 de abril de 2013; Parceleros Cabrera, 30 de abril, 15, 18, 19 de mayo de 2013.

En síntesis, teniendo en cuenta el periodo de análisis (1994-2010), la creación de las ZRC estipulada por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, se dio principalmente entre 1997 y 2002. Posteriormente, en el periodo 2002-2010 hubo una estigmatización y un desconocimiento político de la figura, la cual volvió a adquirir interés político durante el siguiente periodo de gobierno, entrando en una fase de creación y de reactivación de estas zonas en el país.

4. Conclusiones

En el periodo de análisis la cantidad de beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria fue inferior, en comparación a los que se esperaban favorecer con la implementación de la política pública. La población campesina estuvo prácticamente marginada del acceso a la propiedad rural y quienes lograron ser beneficiarios enfrentaron diversas limitantes tales como, fallas en la selección de destinatarios, entrega de escrituras en común y proindiviso, acceso a servicios públicos, dificultades en el pago del crédito complementario, en la producción agropecuaria y en la comercialización, falta de apoyo del Estado y la influencia del conflicto armado en las zonas rurales del país.

Si bien la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas en un principio fue notable, en los últimos años del periodo de análisis, disminuyó drásticamente. Estas comunidades se enfrentaron a diversas situaciones que dificultaron su rol como beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria entre las cuales se destacan la disminución en la asignación presupuestal para constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, la adjudicación de territorios indígenas a personas y/o empresas particulares, la influencia del conflicto armado en estos territorios y la falta de consulta previa a los grupos indígenas, en cuanto a la normatividad proclive a afectar sus territorios y sus formas de vida.

Las comunidades negras y afrodescendientes, a pesar de haber tenido una titulación de tierras aparentemente considerable durante el periodo de análisis, tuvieron escenarios adversos en su rol de beneficiarios, tales como la restricción de territorios para titulaciones colectivas, la influencia del conflicto armado, el desplazamiento y los asesinatos de personas pertenecientes a estas comunidades, la presencia de empresas multinacionales y, de forma similar a las comunidades indígenas, la falta de consulta previa en el desarrollo de normativa tendiente a afectar los territorios ancestrales.

Si bien en un principio la población desplazada por la violencia fue considerada como un grupo poblacional sujeto a programas especiales de reforma agraria, durante el periodo de análisis pasó a constituir uno de los principales grupos de beneficiarios de la política pública. El aumento de la

participación política de la población desplazada y la prioridad que los gobiernos le confirieron fueron determinantes para que la población campesina, antes considerada como uno de los principales grupos destinatarios, disminuyera su participación en los planes y programas de adjudicación y de subsidio integral de tierras a cargo del INCO- DER durante la implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia. Finalmente, entre los años 1997 y 2002 se constituyeron seis Zonas de Reserva Campesina. Sin embargo, en medio de una estigmatización y un desconocimiento político de la figura, las ZRC cayeron en el olvido en los años posteriores del período de análisis.

En general, la baja cantidad de beneficiarios y las dificultades que tuvieron durante la etapa de implementación de la Política Pública de Reforma Agraria en Colombia constituye hasta el día de hoy uno de los principales problemas que han impedido lograr un verdadero desarrollo rural en el país.

Registro bibliográfico

César Vargas y otros
«Análisis de los
beneficiarios de la
Política Pública
de Reforma Agraria
en el marco del
desarrollo rural en
Colombia (1994–2010)».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 12, n° 13,
1er. semestre,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 31–53).

Bibliografía

Acuerdo N° 018. (1995, 17 de octubre). *Por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan la condición de desplazados forzosos por causa de la violencia*. Diario Oficial 42845. Santafé de Bogotá. Colombia.

Acuerdo N° 05. (1996, 14 de agosto). *Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos a fin de acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, así como las exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierras*. Diario Oficial 42893. Santafé de Bogotá. Colombia.

Acuerdo N° 024. (1996, 25 de noviembre). *Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 42963. Santafé de Bogotá. Colombia.

Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC). (2008, 7 de marzo). «La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra: una iniciativa agraria de paz». En *Prensa Rural* Disponible en: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1098>

Bello, Martha. (2003). «El Desplazamiento Forzado en Colombia: Acumulación de Capital y Exclusión Social». En *Aportes Andinos*, N° 7, pp. 1–2.

Benítez, Regis. (2005). *Gestión y Resultados de la Reforma Agraria en Colombia*. Contraloría General de la República. Bogotá. Colombia.

Borras, Saturnino; Franco, Jennifer; Kay, Cristóbal; & Spoor, Max (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

- Caballero, Henry** (2011). «Conflictividad territorial en el departamento del Cauca». *Indepaz*. Popayán, Colombia. p. 8.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)** (1999). «Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas». En *Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada*. Santafé de Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/despl/18.html>
- Corte Constitucional de Colombia** (2009). *Sentencia C-175/09*. Bogotá, Colombia. Decreto N°1031 (1995, 20 de junio). *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural*. Diario Oficial 41896. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Decreto N° 2164**. (1995, 7 de diciembre). *Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional*. Diario Oficial 42140. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Decreto N°1777**. (1996, 1 de octubre). *Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina*. Diario Oficial 42800. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Decreto N°2217**. (1996, 5 de diciembre). *Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 42938. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Deininger, Klaus & Lavadenz, Isabel** (2004). «Colombia: Política agraria en transición». En *En Breve*. N° 55. pp. 1–2.
- CONPES 2804** (1995, 13 de septiembre). *Conpes–Mininterior–DNP:UJS–DEGAI–Consejería Presidencial para los Derechos Humanos*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- EWITURI** (2010, 30 de noviembre). «Colombia: Terror Paramilitar que le abre paso a la Minería Multinacional». En *La Pluma. Red de Prensa no Alineada*. Disponible en: http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1833:colombia-terror-paramilitar-que-le-abre-paso-a-la-mineria-multinacional-video&catid=91:multinacionales&Itemid=423
- Fajardo, Darío** (2000). «Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento?». Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Dario_Fajardo%20.htm
- Fajardo, Darío redactado por Baracaldo, David** (2013). «Nueve Razones para defender las Zonas de Reserva Campesina». En *Agencia Prensa Rural*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11628>
- Fajardo, Darío y Palomino, Hernando** (2003). *Proyecto Piloto – Zonas de Reserva Campesina*. Banco Mundial. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, Colombia.
- Gómez, Antonio** (1999). «Jalonando el futuro del sector rural. Informe al Congreso 1994–1998». Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Ed). pp. 74, 124.
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; y Baptista, Pilar** (2007). *Metodología de la investigación* (4 edición.). Mc Graw Hill (Ed.). México.

Houghton, Juan (2007a). «Desterritorialización y Pueblos Indígenas». En J. Houghton (Ed.), *La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia*. pp. 39–40.

Houghton, Juan (2007b). «Legalización de los Territorios Indígenas en Colombia». En J. Houghton (Ed.), *La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia*. pp. 93–94.

Ibáñez, Ana; y Querubín, Pablo (2004). «Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia». En *Documento CEDE, 2004–23*. pp. 3, 61.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá, Colombia.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) (2010). *Informe de Beneficiarios de Adjudicación de Tierras*. Colombia.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) (2011). *Zonas de Reserva Campesina Constituidas*. Colombia.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) (2012). «Incoder reactiva procesos de Zona de Reserva Campesina en cuatro departamentos». En *Boletín de Prensa INCODER*. Disponible en: <http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=998&conID=407&pagID=401>

INCODER. (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) (2013). *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960–2012*. Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia (Ed.). Bogotá. Colombia.

INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) (1999). «Balance de Resultados Alcanzados y de Compromisos Adquiridos. Año 1998». Disponible en: <http://web.archive.org/web/20010304160102/http://www.incora.gov.co/gestioninst.htm#3.2>

INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) (2000). *Informe de seguimiento y gestión institucional—año 1999*. Bogotá, Colombia.

INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) (2001). *Informe de seguimiento y gestión institucional—año 2000*. Bogotá, Colombia.

INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) (2002). *Informe de seguimiento y gestión institucional—año 2001*. Bogotá, Colombia.

Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; & Varone, Frédéric (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. (1ª Edición). Ariel S.A. (Ed.). Barcelona, España.

Ley N° 70. (1993, 27 de agosto). *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Diario Oficial 41013. Santafé de Bogotá. Colombia.

Ley N° 160. (1994, 3 de agosto). *Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41479. Santafé de Bogotá, Colombia.

Ley N°1152. (2007, 25 de julio). (Declarada Inexequible). *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 46700. Bogotá. Colombia.

Machado, Absalón (2005). «Políticas Agrarias durante el Gobierno Samper». En A. Machado, R. Vásquez & C. Salgado (Eds.), *La Academia y el Sector Rural 5*. Bogotá. Colombia. p. 134.

Machado, Absalón; y Suárez, Ruth (1999). *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* Cega–ICA–Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) (2001). *Memorias 2000–2001. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Colombia.

Martínez, Geovany; & Houghton, Juan (2007). «La IIRSA: o el mega–ordenamiento de los territorios indígenas». En J. Houghton (Ed.), *La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia*. p. 249.

Méndez, Yenly (2011, 13 de enero). «Zona de Reserva Campesina – ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria». En *Agencia Prensa Rural*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172>

Molano, Alfredo. (2010, 4 de septiembre). «Zonas de Reserva Campesina». En *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-222582-zonas-de-reserva-campesina>

Mondragón, Hector (2007). «Megaproyectos y Territorios Indígenas». En J. Houghton (Ed.), *La Tierra Contra la Muerte. Conflictos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia*. p. 226.

Observatorio de Territorios Étnicos (2012). «Editorial: La titulación de las tierras de las comunidades negras: más allá del Pacífico». pp. 1–5.

Perret, Cyril (2011). «Las Zonas De Reserva Campesina (Zrc). Una entidad territorial legítima luchando por la unidad, la vida, el territorio de las comunidades campesinas de Colombia». p. 2.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011a). *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. M. Giraldo (Ed.). Bogotá, Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011b). *Cuaderno de Informe de Desarrollo Humano. Afrocolombianos, sus territorios y condiciones de vida*. M. Giraldo (Ed.). Bogotá, Colombia.

«**Proyecto Mande Norte genera tensión en pueblos indígenas de Antioquia**». (2009, 19 de mayo). En: *Agencia de Prensa IPC*. Disponible en: http://www.ipc.org.co/agenciaprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=173:proyecto-mande-norte-genera-tension-en-pueblos-indigenas-de-antioquia&catid=37:general&Itemid=150

Ramírez, Ana (2004). «Desplazamiento interno en Colombia. Producción académica y política pública». En Machado, R. Rubio, A. Ramírez, S. Fandiño, G. Suárez & L. Mesías (Eds.), *La Academia y el Sector Rural 2*. Bogotá, Colombia. p. 90.

Ramírez, Manuel (2003). «Instrumentos e incentivos de política rural: ¿apoyo u obstáculo a una política de tierras?». En *Economía y Desarrollo Vol. 2 N° 2*. p. 104.

«**Raponazo a territorios indígenas en Puerto Gaitán (Meta)**». (2008, 28 de marzo). En *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047137>

República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Artículos 64, 286, 287, Artículo Transitorio 255.

Rosas, Gabriel (2005). «Reforma Agraria: No más dilaciones». En *Economía Colombiana N° 309*, p. 34.

Rosero, Carlos. (2009). «Proceso de comunidades negras, una memoria renaciente». En P. Editores (Ed.), *Memorias en tiempos de guerra. Repertorio de iniciativas. Área de Memoria Histórica*. Colombia. p. 157.

Sabatier, Paul; & Weible, Christopher (2007). «The Advocacy Coalition Framework – Innovations and Clarifications». En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. pp. 27–28.

Salamanca, Ana; y Crespo, Cristina (2001). «El muestreo en la investigación cualitativa». En *Nure Investigación*. N° 27. pp. 2, 3.

Saldarriaga, León (2013, 13 de julio). «Uribe dice que zonas de reserva campesina son «emporios del terrorismo». En *El Colombiano*. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/uribe_dice_que_zonas_de_reserva_campesina_son_emporios_del_terrorismo-JCEC_250977

«**Tierras indígenas entregadas a multinacionales para monocultivos.**» (2008, 28 de marzo). En *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4047153>

«**Zonas de Reserva Campesina: otra fórmula para restituir tierras.**» (2010, 29 de septiembre). En *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/zonas-reserva-campesina-otra-formula-para-restituir-tierras/122641-3>