



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de la fase de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia en el periodo 1994-2014

Jaime Pulido Canasto

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, Departamento de Producción Animal
Bogotá, Colombia
2023

Análisis de la fase de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia en el periodo 1994-2014

Jaime Pulido Canasto

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Producción Animal

Director:
Ph.D., Gonzalo Téllez Iregui

Línea de Investigación: Análisis de Políticas Públicas Agrarias
Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias- GIGEP

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, Departamento de Producción Animal
Bogotá, Colombia
2023

“Investigar es ver lo que todo el mundo ha visto, y pensar lo que nadie más ha pensado”.

Albert Szent-Györgyi

“Si no puedes volar, entonces corre. Si no puedes correr, entonces camina. Si no puedes caminar, gatea. Pero haz lo que hazas, no te detengas”.

Martin Luther King

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Jaime Pulido Canasto

Fecha 14/08/2023

Agradecimientos

A todos los integrantes del Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias GIGEP de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, liderado por el profesor Gonzalo Téllez Iregui, y a los integrantes del grupo: Alexander, Paola, Lady, Cesar.

A Colciencias y la Dirección de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, por la financiación del proyecto “Análisis de la Política de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia (1991-2006)” del cual se obtuvo información valiosa para el desarrollo de este trabajo de investigación.

A la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad Nacional de Colombia por la financiación a través de la beca Claude Vericel de la cual fui beneficiario.

A mi familia por la paciencia, comprensión y apoyo durante este largo proceso de formación académica, en especial a mis hijos Jaime Andrés y Tomás Alejandro.

A todas las personas que de alguna manera contribuyeron a mi formación y al desarrollo de este trabajo de investigación.

Resumen

Análisis de la fase de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia en el periodo 1994-2014

Desde inicios de los años noventa, la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia ha estado sustentada en la estrategia de redistribución de la propiedad rural por la vía del mercado, limitando la participación del Estado y privilegiando la participación de la sociedad civil, enfoque consignado en la Ley 160 de 1994 y su reglamentación. Aunque esta política pública de carácter socio-céntrico buscaba dar solución al problema público de la concentración de la propiedad rural, la realidad nacional indica que con la implementación de esta política, este problema no se ha solucionado, incluso, se ha vuelto más crítico. Para entender parte de las causas del fracaso de esta política, resulta fundamental analizar la fase de programación de la misma, puesto que en ella se formulan y seleccionan las medidas de intervención para dar solución al problema. El objetivo de esta investigación fue analizar la fase de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia en el periodo comprendido entre 1994 y 2014 a través de sus productos de Programación Política Administrativa (PPA) y Acuerdo Político Administrativo (APA), haciendo uso del modelo metodológico de análisis de políticas públicas propuesto por Knoepfel, Larrue y Varone (2006). Los resultados de esta investigación indican que el PPA fue de tipo institucional y sus objetivos fueron desarticulados, lo cual contribuyó a no atacar las reales causas del problema. Por otra parte, el APA resultó ser demasiado complejo y por lo tanto desarticulado e inoperante para la implementación integral de las medidas contempladas en la política pública.

Palabras clave: Autoridades político- administrativas, acceso a la propiedad rural, grupos objetivo, beneficiarios, recursos, reglas institucionales

Abstract

Analysis of the programming phase of the public policy on agrarian reform and rural development in Colombia in the period 1994-2014

Since the beginning of the 1990s, the public policy of agrarian reform and rural development in Colombia has been based on the strategy of redistributing rural property through the market, limiting the participation of the State and privileging the civil society participation, an approach enshrined in Law 160 of 1994 and its regimentation. Although this socio-centric public policy sought to provide a solution to the public problem of the rural property concentration, the national reality indicates that with the implementation of this policy, this problem has not been solved; it has even become more critical. To understand part of the causes of the failure of this policy, it is essential to analyze the programming phase of it, since it formulates and selects intervention measures to solve the problem. The objective of this research was to analyze the programming phase of the public policy of agrarian reform and rural development in Colombia between 1994 and 2014 through its products Political Administrative Program (PPA) and Political Administrative Agreement (APA), making use of the methodological model of public policy analysis proposed by Knoepfel, Larrue and Varone (2006). The results of this research indicate that the PPA was institutional type and its objectives were disjointed, which contributed to not attacking the real causes of the problem. On the other hand, the APA turned out to be too complex and therefore disjointed and inoperative for the integral implementation of the measures contemplated in public policy.

Keywords: Political administrative authorities, access to rural property, target groups, beneficiaries, resources, institutional rules.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIV
Lista de abreviaturas	XV
Introducción	1
1. Capítulo 1. Antecedentes de la Ley 160 de 1994	7
1.1 La política pública de reforma agraria hasta finales de la década de los ochenta	7
1.2 Inicios de los años noventa y la política pública de reforma agraria.....	15
Referencias.....	19
2. Capítulo 2. Enfoque Metodológico	53
2.1 Análisis de políticas públicas	53
2.2 El ciclo de las políticas públicas.....	54
2.3 Programación de la política pública de reforma agraria posterior a los años noventa	57
2.4 Productos de la fase de implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural.....	62
2.4.1 Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) y variables operativas de análisis.....	62
2.4.2 Elementos constitutivos del PPA.....	64
2.4.3 Dimensiones analíticas operativas del PPA	68
2.4.4 Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA) y variables operativas de análisis.....	69
2.5 Definición del periodo de análisis.....	74
2.6 Marco geográfico y selección de la muestra	74
2.7 Recolección y análisis de información	75
3. Capítulo 3. Programa de Actuación Político Administrativo – PPA, de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia	81
3.1 Elementos constitutivos del PPA. Ley 160 de 1994 y su reglamentación.....	83
3.1.1 Capítulo I: Objeto de la Ley- Artículo 1	83
3.1.2 Capítulo II: Del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino- Artículos 2 a 10.....	86
3.1.3 Capítulo III: Del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- Artículos 11 a 19	90

3.1.4	Capítulo IV: Del subsidio, el crédito y los beneficiarios- Artículos 20 a 26	93
3.1.5	Capítulo V: Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios- Artículos 27 a 30	101
3.1.6	Capítulo VI: Adquisición de tierras por el Incora- Artículos 31 y 32	104
3.1.7	Capítulo VII: De la expropiación - causales y procedimiento- Artículo 33	110
3.1.8	Capítulo VIII: Condiciones y formas de pago- Artículos 34 a 37	112
3.1.9	Capítulo IX: Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y parcelaciones- Artículos 38 a 47	114
3.1.10	Capítulo X: Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos- Artículos 48 a 51	119
3.1.11	Capítulo XI: Extinción del dominio sobre tierras incultas- Artículos 52 a 64	122
3.1.12	Capítulo XII: Baldíos nacionales- Artículos 65 a 78	126
3.1.13	Capítulo XIII: Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)- Artículos 79 a 84	136
3.1.14	Capítulo XIV: Resguardos indígenas- Artículos 85 a 87	140
3.1.15	Capítulo XV: Concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios- Artículos 88 a 90	142
3.1.16	Capítulo XVI: Del Ministerio Público Agrario- Artículos 91 a 93	143
3.1.17	Capítulo XVII: Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria- Artículos 94 a 97	144
3.1.18	Capítulo XVIII: Disposiciones varias - Artículos 98 a 112	147
3.1.19	Ley 1152 de 1994 "Estatuto de Desarrollo Rural"	147
3.2	Síntesis de los elementos constitutivos del PPA	154
3.3	Coherencia y legalidad en los elementos constitutivos del PPA	157
3.4	Dimensiones analíticas operativas del PPA	158
3.5	Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	159

4. Capítulo 4. Acuerdo de Actuación Político Administrativo – APA, de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia..... 179

4.1	Subsistema de adquisición y adjudicación de tierras	182
4.2	Subsistema de organización y capacitación campesina e indígena	187
4.3	Subsistema de servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social	191
4.4	Subsistema de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos	195
4.5	Subsistema de mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial	199
4.6	Subsistema de financiación	206
4.7	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino- SNRADRC	211
4.8	Otros Actores Encargados de la Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria	214
4.9	Dimensiones Operativas de Análisis del APA de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia	223
4.9.1	Número y tipo de actores: APA mono o plural	223
4.9.2	Grado de coordinación horizontal: APA integrado o fragmentado	225

4.9.3	Grado de coordinación vertical: APA integrado o atomizado	226
4.9.4	Grado de centralidad de los actores clave: APA centralizado o igualitario.....	227
4.9.5	Grado de politización: APA politizado o burocrático	228
4.9.6	El contexto que fijan otras políticas públicas: Homogeneidad o heterogeneidad	230
4.9.7	Grado de apertura: APA abiertos o cerrados.....	231
5.	Capítulo 5. Conclusiones.....	251
A.	Anexo: Análisis de la Ley 160 de 1994 y su reglamentación	261

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: Proceso de formulación de la Ley 160 de 1994.....	18
Figura 2-1. Esquema del modelo metodológico.....	56
Figura 4-1. Esquema del triángulo de actores de la política pública reforma agraria y desarrollo rural en Colombia	180
Figura 4-2: Estructura del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.....	181
Figura 4-3: Estructura del Incoder para el año 2009.....	185

Lista de abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ART	Agencia de Renovación del Territorio
AUNAP	Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
APA	Acuerdo de Actuación Político Administrativo
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CNRADRC	Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
Codeco	Comités Departamentales de Cofinanciación
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Consea	Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario
Corfigan	Corporación Financiera Ganadera
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Fedegan	Federación Colombiana de Ganaderos
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Findeter	Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial
FIS	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social

Fogafin	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
OET	Oficinas de Enlace Territorial
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAN	Plan de Alimentación y Nutrición
PDIC	Programa de Desarrollo Integral Campesino
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa de Actuación Político Administrativo
PRAN	Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNC	Sistema Nacional de Cofinanciación
SNRADRC	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
UAF	Unidad Agrícola Familiar
Udeco	Unidades Departamentales de Cofinanciación
UMATA	Unidad Municipal d Asistencia Técnica Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Introducción

La concentración de la propiedad rural es uno de los problemas estructurales no resueltos y más sensibles que afronta el sector agropecuario colombiano. Este problema ha estado asociado (como causa o consecuencia) a diversos fenómenos como intensificación de la violencia en el campo, desplazamiento forzado, despojo de tierras y territorios, migración campo-ciudad, marginalización campesina, incremento de la pobreza rural, desigualdad social, desempleo, baja calidad de vida, inadecuado uso, deterioro y pérdida del potencial productivo de recursos naturales como el suelo, agotamiento de la frontera agrícola, entre muchos otros (Ramírez, 2009). Esta situación ha conllevado a que el tema del acceso a la propiedad rural, y por ende, el de la reforma agraria y desarrollo rural como política pública orientada a modificar positivamente la estructura agraria del país (Jiménez, 2004), se constituyan en elementos centrales para el análisis sobre la difícil situación económica, socio-política y ambiental por la que atraviesa la Colombia rural.

Históricamente la política pública de reforma agraria en Colombia se ha desarrollado bajo dos grandes modelos, uno centrado en la responsabilidad directa del Estado y otro basado en mecanismos de mercado con la participación estratégica de la sociedad civil, en especial propietarios de la tierra y beneficiarios de la política. El primer enfoque, se desarrolló en la política implementada hasta inicios de los años noventa, donde el rol central en el diseño y la implementación de la reforma agraria lo desempeñaba el Estado. Posterior a este periodo, se producen grandes cambios en el país como la transición desde un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones hacia un modelo neoliberal, de apertura económica y globalización donde se reduce la importancia del Estado y su intervención para garantizar el libre mercado y la libre competencia (Pachón, 2011), además de la promulgación de la Nueva Constitución Política de Colombia en 1991, aún vigente.

Bajo este nuevo enfoque, la política agropecuaria debía priorizar el fomento del desarrollo rural, con base en el papel protagónico del mercado en la asignación de recursos, el

cambio tecnológico como el motor del crecimiento y de la modernización del papel del Estado en el sector (Jaramillo, 1994). Estos cambios indudablemente influyeron en la reformulación de la política pública de reforma agraria modificando su énfasis hacia una estrategia de redistribución de la propiedad rural por la vía del mercado, limitando la participación directa del Estado en la configuración de la estructura de dicha propiedad, bajo el supuesto que el mercado es el mejor asignador de recursos y la institución más eficiente para lograr el desarrollo (Villaveces, 2008a, 2008b). Este nuevo enfoque de la política pública de reforma agraria quedó consignado en la Ley 160 de 1994 (y su posterior reglamentación), la cual puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad rural en un esquema de economía más abierta e internacionalizada (Téllez y Cubillos, 2009).

Desde inicios de los años noventa, la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia ha estado sustentada en la estrategia de redistribución de la propiedad rural por la vía del mercado, limitando así la participación del Estado y privilegiando la participación de la sociedad civil (principalmente propietarios de la tierra y beneficiarios finales de esta política), enfoque que quedó consignado en la Ley 160 de 1994 (y su posterior reglamentación).

Si bien, se esperaba que con esta política pública ahora de carácter socio-céntrico los procesos de reforma agraria en el país culminaran en un periodo no mayor a 16 años (Artículo 17, Ley 160 de 1994), la realidad indica que este objetivo no se ha alcanzado y que al parecer el problema de la concentración de la propiedad rural es ahora más crítico. Como se menciona en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia la estructura de tenencia de la tierra en este país se caracteriza por una alta concentración de la propiedad rural (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, 2011). Asimismo, se ha encontrado una correlación positiva entre concentración de la propiedad rural y presencia de grupos armados ilegales (Ossa et al, 2000), desplazamiento forzado y despojo de tierras (Cabrera, 2009; Fajardo, 2006; Flórez, 2005), y altos índices de pobreza rural (Kalmanovitz y López, 2006). Por lo tanto, al existir una relación inversa entre concentración de la tierra y desarrollo humano, la estructura de tenencia en Colombia representa un obstáculo para alcanzar dicho desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, 2011).

Precisamente, el tema de reforma agraria en Colombia ha suscitado gran interés en la academia llevando al desarrollo de diversos trabajos de investigación utilizando enfoques históricos, sociológicos, de ciencia y economía política, entre otros. De acuerdo con Suárez (2004), los trabajos de investigación posteriores a la expedición de la Ley 160 de 1994 han estado enfocados ya sea a la búsqueda de reformas integrales que incluyen la reconversión productiva, el cambio institucional y la participación activa del campesinado, o al desarrollo del mercado, considerado como una estrategia para solucionar los problemas de pobreza rural e inequidad en el campo. No obstante, también se ha encontrado una deficiencia en el campo propio del análisis de la reforma agraria como política pública, lo cual podría contribuir a generar conocimiento práctico que ayude a resolver el problema de la concentración de la propiedad rural en el país, el cual se ha intentado solucionar con dicha política.

De allí la importancia de hacer un análisis detallado del desarrollo de esta política pública en el país en sus diferentes fases: inclusión en la agenda, programación, implementación y evaluación. De estas fases, el presente trabajo estará enfocado en el análisis de la etapa de programación la cual es fundamental en cualquier política pública puesto que allí se determina la solución al problema público que fue considerada como la más apropiada entre las diversas alternativas (Fierro, 2008).

Bajo este contexto, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué actores intervinieron en la programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia?, ¿qué recursos utilizaron estos actores y bajo que reglas institucionales?, ¿Cómo se estructuró el programa de actuación político administrativo de dicha política? y ¿Cómo se construyó el acuerdo político administrativo de esta política?

Por ende, el objetivo del presente proyecto de investigación fue analizar la fase de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia en el periodo comprendido entre 1994 y 2014 a través de sus productos de Programa de Actuación Político Administrativo (PPA) y Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA), haciendo uso del modelo metodológico de análisis de políticas públicas propuesto por Knoepfel, Larrue y Varone (2006), en el cual los diversos productos que esta política pública genera (variables a explicar) dependen de tres factores (variables explicativas): los

actores, los recursos que estos producen y/o activan y las reglas institucionales que enmarcan la conducta de dichos actores.

Se analizaron del PPA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural cinco elementos constitutivos (objetivos, elementos evaluativos, elementos operativos, acuerdo de actuación político administrativa y sus recursos y elementos procedimentales) y tres dimensiones analíticas operativas (nivel de detalle del contenido sustantivo del PPA, niveles estatales que involucra el PPA y el contenido más o menos institucional del PPA), así como se analizaron del APA los elementos constitutivos (actores públicos y/o privados) y siete dimensiones analíticas operativas (número y tipo de actores, grado de coordinación horizontal, grado de coordinación vertical, grado de centralidad de los actores clave, grado de politización, el contexto que fija otras políticas públicas y el grado de apertura del APA).

Para el cumplimiento de estos objetivos, en el primer capítulo se presenta una revisión de los hechos que precedieron la sanción de la Ley 160 de 1994; en el segundo capítulo se abordan los detalles metodológicos utilizados para el análisis de la etapa de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia en el marco de la Ley 160 de 1994; en el tercer capítulo se desarrolla el análisis del PPA junto con sus cinco elementos constitutivos y sus tres dimensiones analíticas operativas; en el cuarto capítulo se incluye el análisis del APA a través de su elemento constitutivo, es decir, el actor político administrativo y sus siete dimensiones operativas de análisis; finalmente, en el capítulo quinto se relacionan las conclusiones obtenidas a partir de la revisión y análisis de los capítulos anteriores.

REFERENCIAS

- Cabrera, L. (2009). La concentración de la tierra en Colombia: Entre la exclusión social y la violencia. Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2006). El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política. En Territorio y Patrimonio y Desplazamiento, Seminario Internacional. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República, Consejo Noruego para los Refugiados.
- Fierro, J. (2008). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Departamento de Políticas y Descentralización. División de Políticas y Estudios. Santiago de Chile: Programa Región Activa SUBDERE - GTZ.
- Flórez, L. (2005). La cuestión agraria, la democracia y la paz. Economía Colombiana, 309.

- Jiménez, R. (2004). La política abortada o la renovada utopía de la reforma agraria: procesos y frustración en la redistribución de la tierra vía administrativa. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, S., y López, E. (2006). La agricultura colombiana en el siglo XX. Bogotá D.C.: Fondo de Cultura Económica.
- Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques. Zürich: Verlag Rüegger.
- Ossa, C., Candelo, R., y Mera, D. (2000). La reforma agraria, perspectivas internacionales. *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 278.
- Pachón, F. (2011). Desarrollo rural: superando el desarrollo agrícola. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano. Bogotá, D.C.
- Ramírez, C. (2009). El problema agrario en Colombia: causas y posibles soluciones. (E. de A. de E. y C. Pública, Ed.). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Suárez, G. (2004). La reforma agraria: una aproximación desde la academia. En R. Rubio, A. Ramírez, S. Fadiño, G. Suárez, L. Mesías, y A. Machado (Eds.), *La academia y el sector rural*, N° 2. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Téllez, G., y Cubillos, A. (2009). Políticas públicas y sector agropecuario. (Universidad Nacional de Colombia, Ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Hispanoamericanas.
- Villaveces, J. (2008a). Política de tierra en Colombia: enfoques y perspectivas de política pública. (O. de políticas Públicas, Ed.), *Documentos de políticas públicas*. Cali: Universidad ICESI.
- Villaveces, J. (2008b). Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia. Bogotá D.C.

1. Capítulo 1. Antecedentes de la Ley 160 de 1994

En el presente capítulo se relacionan los principales antecedentes de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia hasta la expedición de la Ley 160 de 1994. Inicialmente se hace un recorrido por los procesos de concentración de la propiedad rural desde la época de la Colonia, pasando por la República y hasta inicios del siglo XX. Se resalta la importancia que tuvo en materia de política de tierras la Ley 200 de 1936 y sus modificaciones.

Posteriormente, se analizan los factores que incidieron en la expedición de la Ley 135 de 1961, su propósito fundamental, así como las modificaciones que sufrió hasta inicios de los años noventa. Se destacan los cambios más importantes que atraviesa el país en esta época asociados a los procesos de apertura y globalización de la economía, así como la promulgación de la Constitución Política de 1991, que incidieron en la modificación del enfoque de la política pública de reforma agraria, siendo estos los antecedentes de la Ley 160 de 1994. Los capítulos son las principales divisiones del documento. En estos, se desarrolla el tema del documento. Cada capítulo debe corresponder a uno de los temas o aspectos tratados en el documento y por tanto debe llevar un título que indique el contenido del capítulo.

1.1 La política pública de reforma agraria hasta finales de la década de los ochenta

Los procesos de concentración de la propiedad rural en Colombia se gestaron desde la época de la Colonia mediante diferentes modalidades de explotación y titulación de predios

como las capitulaciones¹, las mercedes reales² y la encomienda³, entre otras, que eran impuestas por la Corona española a indígenas, negros y mestizos (Cabrera, 2009).

Asimismo, desde el inicio de la configuración de la República en 1810, la Corona española continúa eliminando los resguardos indígenas y los ejidos y preservando la concentración de la propiedad rural incluyendo a nuevos actores en este proceso, como jefes militares y soldados que la recibían como reconocimiento por su contribución a la República (C. Gómez, 1993). Es así como durante este periodo se acentúa el desalojo y la apropiación privada de tierras de las comunidades indígenas que había iniciado desde la época de la Colonia (Machado, 2009a).

Desde mediados del siglo XIX, miles de hectáreas de tierras públicas fueron ocupadas, divididas y convertidas en propiedades privadas producto, en parte, de su incorporación a la economía rural vinculada principalmente con la exportación de productos tropicales agrícolas y forestales. Igualmente, se produce una migración de miles de familias campesinas hacia tierras públicas buscando mejorar su situación económica, suceso conocido como el movimiento de los colonos y que se constituye en una etapa fundamental del desarrollo de la frontera agrícola (Legrand, 1984).

A inicios del siglo XX, aunque la mayor parte de la población colombiana vivía en el campo, muchas familias campesinas poseían escasos recursos económicos e incluso vivían en condiciones de precariedad sumado a la existencia de una fuerte concentración de la propiedad rural, la cual ya se había convertido en símbolo de prestigio social y fuente de poder (C. Gómez, 1993). A finales de los años veinte e inicios de los treinta, se comienza a masificar el movimiento tanto de campesinos intentando recuperar las tierras baldías

¹ Contratos de capitulaciones: Contrato firmado entre la Corona española y los conquistadores, donde estos adquirirían determinados derechos y deberes, se les otorgaba la autorización para descubrir y conquistar y contemplaba las sanciones en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

² Mercedes reales: donaciones reales de tierras, bienes (del patrimonio personal y de la Corona) y títulos a cambio del apoyo dado a la alta nobleza o del clero en pago de algún servicio.

³ Encomienda: Institución mediante la cual el Rey otorgaba un derecho a favor de un súbdito (encomendero) quien percibiría los tributos que los indígenas debían pagar a la corona, en consideración a su calidad de súbditos de la misma y a cambio, cuidaría del bienestar de los indígenas en lo espiritual y en lo terrenal, asegurando su mantenimiento y su protección, así como su adoctrinamiento cristiano.

mediante la invasión de haciendas en las regiones de frontera agrícola, así como de indígenas protestando por la devolución de sus tierras comunales y de arrendatarios que buscaban mejorar sus condiciones de trabajo y poder sembrar café en sus parcelas (Legrand, 1984).

En 1936, se expide la Ley 200 donde se establece que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones como la explotación económica del suelo, se resalta que el interés privado debe ceder al interés público o social, se introduce la figura de extinción del dominio como pérdida del derecho y propiedad sin indemnización alguna, se definen y aclaran los derechos de propiedad, entre otros aspectos (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1992b). Si bien la Ley 200 de 1936 es un referente de gran importancia en la política de tierras en el país, no podría considerarse una ley de reforma agraria por cuanto no pretendió desarrollar una política redistributiva de la propiedad de la tierra, ni del poder que su adquisición otorgaba. Como lo menciona Machado (1979), este acto legislativo *“no pretendía desarrollar una política redistributiva y ninguna de sus normas estaba encaminada a ese fin, ni buscaba tampoco atacar la gran propiedad, sino estimular su transformación capitalista, al mismo tiempo que contener los conflictos campesinos que habían alcanzado cierta algidez en la época y presionaban una vía distributiva, que definitivamente no era la elegida por la burguesía para el desarrollo de la agricultura”*.

El Decreto 059 de 1938 reglamenta la Ley 200 y limita su alcance siendo usado por los propietarios de tierras para obstaculizar procesos de gran importancia como el de extinción de dominio o prescripción adquisitiva de los predios, además conlleva a que dichos propietarios disminuyan la aparcería y la reemplacen por trabajadores asalariados, lo cual estimula al gobierno de Alfonso López Pumarejo a expedir la Ley 100 de 1944 o también conocida como Ley de Aparcería, considerada por diferentes autores como un gran retroceso histórico respecto a lo esbozado en la Ley 200 (Bejarano, 1982).

Mediante la Ley 100 se declaran los contratos de arrendamiento y aparcería como “de utilidad pública” con el objetivo de incentivar esta forma de trabajo al interior de las haciendas y así incrementar la producción de alimentos, aunque también prohibía a los apareceros la siembra de cultivos permanentes y señalaba las condiciones bajo las cuales estos podían ser expulsados como medidas preventivas que buscaban reducir el riesgo de la presencia de aparceros en las haciendas (Moncayo, 1975). Por lo tanto, la Ley 100 al

mismo tiempo que buscaba solucionar el problema de escasez de la mano de obra, intentaba proteger al terrateniente de arrendatarios y aparceros, además que se admitía la tierra como factor de renta y permitía su explotación mediante contratos agrarios justificando así el ausentismo del propietario (Bejarano, 1982).

Es así como la década de los años cuarenta se caracterizó por un gran retroceso en materia de legislación agraria dado por un levantamiento e insurrección de nuevas fuerzas democráticas campesinas y movimientos reivindicativos de carácter urbano y una intensificación de la violencia rural que llevó a aparceros y arrendatarios a abandonar los predios donde trabajaban, sumado a la fuerza que iba adquiriendo la lucha partidista (liberal-conservadora) por el poder y que en el campo termina mezclándose con causas políticas y socioeconómicas (Guillén, 2006).

En 1948 mediante el Decreto Ley 1483 se crea el Instituto de Parcelaciones, Defensa Forestal y Colonización y en ese mismo año con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril, fecha conocida como el Bogotazo, se generó una insurrección social sin precedentes en el país. Un año más tarde se contrata una misión para evaluar la situación del país liderada por el profesor Lauchlin Currie y que entre sus principales resultados destacó el hecho de que la utilización de la tierra era antieconómica y paradójica dado que las tierras de mejor calidad ubicadas cerca a centros urbanos eran limitadas y en su mayoría estaban dedicadas a la ganadería, mientras en los minifundios y pequeñas parcelas ubicadas en zonas de ladera, con tierras de baja productividad, era donde se producía la mayor parte de los alimentos (Currie, 1950).

Durante los años cincuenta no se generaron cambios importantes en cuanto a la legislación agraria vigente desde la Ley 200 de 1936 y la política en este campo estuvo más orientada a programas de colonización y parcelación, manejo de baldíos, incentivos a la producción agropecuaria y expedición de normas encauzadas a la rehabilitación de las víctimas de los conflictos de las décadas de los cuarenta y cincuenta. Es así como algunos autores como (Villaveces, 2008b), asocian el periodo entre 1940 y 1961 como una contra política de reforma agraria por el retroceso generado con las normas expedidas durante este tiempo y porque no se modificó la estructura agraria caracterizada por grandes latifundios, subutilización de los suelos y su consecuente impacto en el incremento de la pobreza rural.

Para inicios de los sesenta, el triunfo de la revolución Cubana y sus efectos potenciales en Latinoamérica sumado a los impactos negativos de la violencia de los años cincuenta y la dificultad del Estado en controlar la insurgencia campesina presente en diferentes zonas del país, contribuyen a la expedición de la Ley 135 de 1961 conocida como la política pública de Reforma Social Agraria, que se constituye en una nueva política para transformar la estructura y uso de la propiedad rural y se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora, como el actor político-administrativo encargado de su programación e implementación.

De acuerdo a lo plantado por Albán (2011), la Ley 135 estaba fundamentada en tres ejes estratégicos: el primero asociado a la dotación de tierras a los campesinos, el segundo a la adecuación de tierras para su incorporación a la producción, y el tercero a la prestación de servicios sociales básicos, todos en cabeza del Incora. Es así como este actor político-administrativo estaría a cargo del programa de extinción del dominio con el cual se buscaba presionar a los grandes propietarios para que modernizaran sus explotaciones e hicieran un uso más adecuado de los predios. Igualmente, sería el responsable de los programas de compra de predios para procesos de parcelación a campesinos sin tierra o con escasa cantidad, adecuación de tierras y ejecución de obras para la irrigación, fomento a la colonización de nuevas fronteras agrícolas, adjudicación de baldíos, administración del Fondo Nacional Agrario, titulación individual y comunitaria de tierras, creación y delimitación de resguardos, conservación forestal, construcción de vías e infraestructura rural básica, financiamiento de la producción, entre muchos otros.

En 1968, la Ley 135 es modificada parcialmente por la Ley 1, conocida también como Ley de Arrendatarios y Aparceros, donde se estableció, entre otros aspectos, que las fincas explotadas bajo la modalidad de arrendamiento y/o aparcería serían susceptibles de afectación por parte del Incora, provocando así un efecto no previsto que fue la masiva expulsión de arrendatarios y aparceros por parte de los propietarios de la tierra como forma de evitar las amenazas de expropiación. En 1975, esta Ley de arrendatarios y aparceros es modificada por la Ley 6 donde nuevamente se legaliza la aparcería como un sistema de contratación en el campo.

Dados los escasos recursos y algunas dificultades en la implementación de la política pública de reforma agraria consignada en la Ley 135 de 1961, la mayor parte de las actividades del Incora se concentraron en zonas con mayor desarrollo de las organizaciones campesinas. Para la década del setenta, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, que había sido fundada en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, llega a ser un actor relevante en estos procesos pues se consideraba como el actor que mejor expresaba los intereses de los campesinos en su lucha por la tierra (A. Vargas, 1992). En este mismo periodo, como una estrategia conjunta del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, se priorizan los programas de Desarrollo Rural Integrado – DRI con los cuales se buscaba modernizar las economías campesinas (Machado, 2002).

Ante el auge de la ANUC y las frecuentes invasiones de tierras en el país como una forma de reivindicación para los campesinos y la consideración que la tierra fuera para quien la trabajaba, sumado a la priorización que a nivel internacional se estaba dando para los programa DRI sobre la reforma agraria, las élites dominantes y con intereses en la tierra buscaron minimizar los efectos que podía tener la política pública de reforma agraria y plantearon la propuesta, que es acogida en la Ley 4 de 1973, de proteger la propiedad privada a cambio de una mayor carga tributaria asociada a esta propiedad, caso de la renta presuntiva agrícola, lo cual se institucionaliza con la firma del “Pacto de Chicoral” y que significó un gran retroceso en la política de redistribución de la propiedad rural (Vargas, 1992).

En 1982, como consecuencia del ambiente de inseguridad social y económica en el sector rural, la desestabilización política general y un gran incremento de la violencia, se plantea el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR, que se institucionaliza con la Ley 35 de 1982 conocida como Ley de amnistía. Esta Ley faculta al Incora a comprar tierras en zonas afectadas por problemas de orden público, quedando encargado además de dotar de tierras y otros servicios complementarios a las personas ubicadas en zonas agobiadas por la guerrilla como una forma de generar presencia del Estado y disminuir los efectos de la violencia, que en buena manera se originaban por la ausencia de instituciones cívicas y públicas (Kalmanovitz y López, 2003).

Unos años más tarde, mediante la Ley 30 de 1988, se modifica nuevamente la Ley 135 de 1961, buscando agilizar y dinamizar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos mediante la eliminación de la calificación de tierras por parte del Incora y destinando recursos específicos para su actuación provenientes de fondos adicionales, que conllevarían a un incremento significativo en la adquisición de tierras tras la expedición de esta Ley (Jaramillo, 2002). No obstante, también se modifican las formas de pago estableciendo que el avalúo de las tierras sería por su valor comercial y no por el catastral como hasta el momento se hacía, lo cual dificultaría los procesos de redistribución de la propiedad (Quintero, 1988). Es así como diferentes autores consideran que la Ley 30 de 1988 ya introduce algunos mecanismos para el desarrollo de una política pública de reforma agraria por la vía del mercado de tierras, más favorable para los propietarios de estas (Hurtado, 2000).

Fajardo (2002a), resalta que para inicios de los años noventa aún con una larga tradición legislativa buscando mejorar la institucionalidad de la política pública de reforma agraria, su implementación había sido muy limitada. En los 30 años desde la creación del Incora únicamente se habían beneficiado aproximadamente 60.600 familias con 1.075.000 hectáreas provenientes de compra directa, expropiación y cesión, frente a la masiva titulación de cerca de 9.260.000 hectáreas de baldíos o tierras públicas de la nación (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1992a).

Lo anterior demuestra la priorización hacia esta vía de intervención que no contribuye a solucionar el problema público de concentración de la propiedad rural por cuanto no afecta a los propietarios de las tierras rurales que inciden en este fenómeno. Como lo resalta el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), Colombia es un país con grandes concentraciones de tierra sobre las cuales debía orientarse la política de reforma agraria y la colonización no debía sustituir la equitativa redistribución de la propiedad, argumento que nunca fue considerado por cuanto *la “titulación de baldíos tenía notables ventajas para el establecimiento, pues no afectaba los derechos de propiedad de los grandes propietarios, era un mecanismo mucho más económico que la compra y parcelación de tierras, moderaba la presión sobre la tierra en las zonas centrales del país y satisfacía la demanda de tierras públicas no solo por parte de los colonos y campesinos sin tierra, sino también de terratenientes, ganaderos, empresarios agrícolas, comerciantes, especuladores en bienes raíces, políticos y profesionales, entre otros”*.

Sumado a lo anterior, la acción del Incora había resultado altamente costosa frente al beneficio de un número relativamente pequeño de familias campesinas, como consecuencia de su excesiva intervención en la selección de los predios, la fijación de los precios de compra, una prolongada atención y altos subsidios, sumado a procesos de corrupción y deficiente nivel de ejecución de inversiones complementarias requeridas para la consolidación de los predios (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1992a).

Igualmente se suman la intensiva compra de tierras por el narcotráfico, la inclusión de estos nuevos actores en el control de la tierra y los procesos de valorización especulativa que incidían significativamente en el incremento del precio de la tierra, obstaculizando los procesos de redistribución de su propiedad y favoreciendo su concentración en pocos actores, muchos vinculados al narcotráfico o que poseían mayores recursos económicos y políticos (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1990; Reyes y Martínez, 1993).

De esta forma, la política pública de reforma agraria tuvo que afrontar una serie de obstáculos de tipo legal, financiero, administrativo, de coordinación entre las diferentes entidades a cargo, principalmente del Incora como el actor político-administrativo responsable de su implementación, además de una falta de voluntad política y reconocimiento de la importancia de dar solución a un problema que históricamente había afectado a las poblaciones rurales, entre otros (Machado, 1991).

Precisamente, el problema de concentración de la propiedad rural al cual se le buscaba dar solución con la implementación de la política pública de reforma agraria, a inicios de los años noventa continuaba siendo uno de los problemas estructurales de mayor importancia para el país. Colombia tenía un coeficiente Gini superior a 0.84, uno de los más altos a nivel mundial (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1990), además de una marcada estructura agraria bimodal (latifundio-minifundio) proveniente de la consolidación y ampliación de los dominios de grandes extensiones de tierra y un incremento en la fragmentación de la pequeña propiedad (Machado, 1998); un inadecuado aprovechamiento del suelo caracterizado por su subutilización en algunas regiones del país y una sobrexplotación en otras, con los

consecuentes problemas de erosión, deforestación, deterioro de los recursos hídricos y pérdida del potencial productivo de recursos naturales (Corrales, Díaz, y Fajardo, 2005; González y Jaramillo, 1993); así como una estrecha relación entre concentración de la propiedad rural e intensificación de los fenómenos de violencia y conflictos agrarios (Reyes, 1987).

1.2 Inicios de los años noventa y la política pública de reforma agraria

Sumado a las dificultades en la implementación de la política pública de reforma agraria basada en la Ley 135 de 1961 y sus diferentes modificaciones, finalizando los años ochenta e inicios de los noventa, Colombia inicia una transición en su modelo de desarrollo que hasta entonces se había basado en la industrialización por sustitución de importaciones hacia un modelo neoliberal, de apertura económica y globalización.

Desde el denominado Consenso de Washington en 1989, se instauró la necesidad que los países latinoamericanos y en desarrollo, como Colombia, debían consolidar un modelo de apertura mediante el desarrollo de mercados competitivos y una modernización de sus Estados, buscando superar los altos niveles de endeudamiento externo, las serias dificultades económicas y la crisis en el bienestar social de sus poblaciones (Casilda, 2004). De esta forma, en 1990 durante el gobierno de Virgilio Barco, se adopta mediante el Conpes 2465 el “Programa de Modernización de la Economía Colombiana” donde quedan establecidas las bases para adelantar el proceso de apertura o internacionalización de la economía del país (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1990), el cual se profundizaría durante el gobierno de Cesar Gaviria.

Por otra parte, como resultado de la Asamblea Nacional Constituyente, hacia finales de 1991 se logra la expedición de la Nueva Constitución Política de Colombia, donde se introducen varios artículos relacionados con la propiedad rural y con implicaciones sobre la política pública de reforma agraria que se había implementado hasta entonces.

En la Ley 200 de 1936 se había introducido el concepto de función social de la propiedad, asociado a que los propietarios tienen derechos que deben estar limitados y regulados por el Estado, pero también tienen responsabilidades con la sociedad y por ende, deben

explotar su propiedad al máximo generando los menores costos sociales posibles y sin perjuicio del medioambiente (C. Gómez, 1993), lo cual queda consignado de manera más explícita en el artículo 58 de la Constitución:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Igualmente, los artículos 63, 64 y 65 están estrechamente relacionados con el tema de propiedad de la tierra:

Artículo 63: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Artículo 64: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

Artículo 65: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades

agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Se resalta el artículo 64 por cuanto tiene relación directa con el acceso a la propiedad de la tierra, que, si bien queda en términos de progresivo, es decir, no indica el derecho de acceso inmediato, como sí quedó establecido para comunidades indígenas y afrodescendientes, se constituye en un hito de importancia para la política de reforma agraria al establecer el deber del Estado en promover no solo el acceso a la propiedad de la tierra sino también a otros servicios complementarios relacionados con el desarrollo rural.

Tanto la promulgación de la Constitución Política de 1991 y los artículos mencionados anteriormente, como los procesos de globalización y apertura económica que estaba enfrentando el país a inicios de los noventa y los escasos resultados alcanzados con la implementación de la política pública de reforma agraria basada en un modelo fuertemente estatal (enfoque Estado-céntrico), influyen en la reformulación de esta política que debía responder, como lo destacan Téllez y Cubillos (2009), a un esquema de economía más abierta e internacionalizada. De allí que la estrategia priorizada sea la redistribución de la propiedad rural por la vía del mercado, limitando el rol que hasta el momento desempeñaba el Estado bajo el supuesto que el mercado es el mejor asignador de recursos y la institución más eficiente para lograr el desarrollo (Villaveces, 2008a).

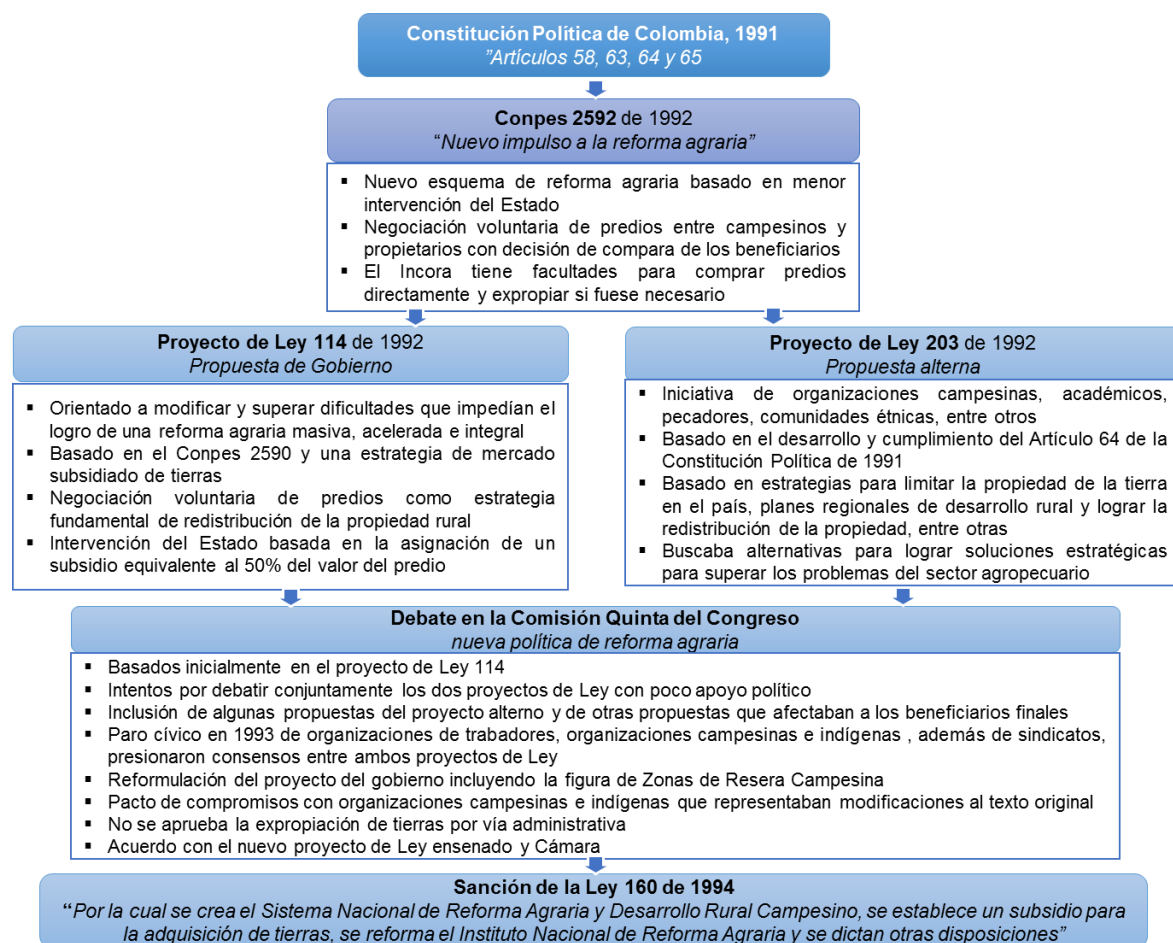
En el esquema desarrollado por P. Gómez (2016), Figura 1-1, se evidencian los principales desarrollos normativos que incidieron en la formulación y aprobación de la Ley 160 de 1994, entre los cuales se resalta el Conpes 2590 de 1992 denominado “Nuevo impulso a la reforma agraria”, que consigna el énfasis en disminuir la intervención del Estado y priorizar los procesos de configuración de la estructura de la propiedad rural como resultado de la dinámica de oferta y demanda en el mercado de tierras.

Este Conpes también consolida los resultados de la evaluación realizada en 1991 a los 30 años de la política de reforma agraria desde la creación del Incora y el impacto que había

tenido la Ley 30 de 1988 en los últimos años, y ante sus escasos resultados y las grandes limitantes que habían sufrido estos procesos, se justificaba la necesidad de reducir la intervención del Estado (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1992a).

De allí que uno de los grandes cambios propuestos en el Conpes 2590 estuvo asociado a que la decisión de compra ya no sería del Incora sino quedaría en manos de los beneficiarios y debía acompañarse de la venta directa de los predios por parte de los propietarios, sólo en algunos casos el Instituto podría comprar directamente o expropiar.

Figura 1-1: Proceso de formulación de la Ley 160 de 1994



Fuente: Adaptado de P. Gómez 2016

Este énfasis es retomado ese mismo año en el proyecto de Ley 114 de 1992 "Por la cual se crea el Sistema nacional de reforma agraria, se establece un subsidio para la

adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones" (Congreso de la República de Colombia, 1992), presentado por el Gobierno Nacional en la Comisión Quinta del Congreso de la República y que con algunas modificaciones se convertiría en la Ley 160 de 1994. Varias de las mencionadas modificaciones provinieron del proyecto de Ley alterno, conocido como el proyecto de Ley campesino, donde los potenciales beneficiarios de la política a través de asociaciones u organizaciones representativas expresaron sus inconformidades y preocupaciones relacionadas con la propuesta gubernamental de redistribución de la propiedad mediante el mercado de tierras, por considerar que quedarían sujetos a la voluntad de los propietarios, además de la significativa tendencia al alza de los precios de la tierra resultado de procesos de especulación y no del incremento en su productividad o mejoramiento de sus condiciones (Mondragón, 2002b).

El cambio en el enfoque de la política pública de reforma agraria desde uno Estado-céntrico hacia un modelo mixto con mayor énfasis en la participación de los actores del mercado y de la sociedad civil, quedaría consignado entonces en la Ley 160 de 1994, donde el Estado pasa de ser el "ejecutor" a ser el "facilitador" al apoyar los procesos de negociación y otorgar un subsidio para la compra de tierras (Höllinger, 1999). Tanto la Ley 160 como su reglamentación hacen parte del Programa Político-Administrativo o PPA de la política pública de reforma agraria que será analizado en el siguiente capítulo.

Referencias

- Agencia Colombiana para la Reintegración. (2016). *Agencia Colombiana Para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). Reseña Histórica Institucional*. Bogotá, D.C.: Agencia Colombiana para la Reintegración. Recuperado de Agencia Colombiana Para La Reintegración De Personas Y Grupos Alzados En Armas (Acr) Reseña Histórica Institucional
- Albán, A. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 347.
- Aldana, C. (1993). Situación y tendencias de la ganadería colombiana. *Coyuntura Agropecuaria*, 10(40), 113-136.

- Álvarez, G. (2010). *Repensando la ESAP, qué ha sido, qué es hoy y qué debiera ser?* Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.
- Arango, M. (2006). Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. *Estudios y Perspectivas*, 11, 101. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4809/S0600444_es.pdf?sequence=1
- Arocha, J. (1989). Democracia ilusoria: El plan Nacional de Rehabilitación entre minorías étnicas. *Análisis Político*, (7), 33-45. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74212/67053>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.: Gaceta Constitucional # 114. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., y Vega, M. (2001). Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. *Serie Desarrollo Productivo*, 190.
- Ballesteros, O. (1998). La Nueva Política de Comercialización Agropecuaria y la Liquidación del IDEMA. *Planeación y Desarrollo*, 29(2), 2-3.
- Banco Mundial. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Washington. D.C: Banco Mundial.
- Bejarano, J. (1982). *La economía. Manual de historia de Colombia*. Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Cultura.
- Bejarano, J. (1998). El desarrollo institucional y la política agrícola. *Colección de documentos IICA- Serie Competitividad*, 5.
- Benítez, R. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. *Revista Economía Colombiana*, (309), 45-55.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4(6), 24-70. Recuperado de <https://www.economiainstitutional.com/pdf/No6/aberry6.pdf>

- Blanquer, J., y Fajardo, D. (1991). *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*. Lima, Perú: Institut français d'études andines.
<https://doi.org/10.4000/books.ifea.1956>
- Cabrera, L. (2009). *La concentración de la tierra en Colombia: Entre la exclusión social y la violencia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Cano, J. (2003). *La prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria y transferencia de tecnología desde los gobiernos locales. Éxitos y fracasos con participación de ONG, grupos de productores y comunidades rurales*. Guatemala.
Recuperado de
http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/proyecto/fodepal/Bibvirtual/PSF/la_reconstruccion_de_las_instituciones_Rurales/Jairo_Cano.pdf
- Cardona, J. (1996, febrero 6). Consejo Municipal De Desarrollo Rural. *El Tiempo*.
Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-362108>
- Cardoza, J. (2015). *Vacíos jurídicos y oportunidades Zonas de Reserva Campesina*.
Recuperado de https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/vaciosjuridicosyoportunidadeszrc_0.pdf
- Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín económico de ICE*, (2803), 19.
- Ceballos, M., y Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro Editorial Javeriano-CEJA.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE. (2014). *Misión para la transformación del campo, documento técnico. Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Propuesta_para_desarrollar_un_modelo_eficiente_de_Comercialización_y_Distribución_de_Productos.pdf)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, D.C.: Centro Nacional de Memoria

Histórica. Recuperado de

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2016/tierras-y-conflictos-rurales>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Misión para la transformación del campo. Documento técnico: Autoridad Nacional de Tierras*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Autoridad Nacional de Tierras 20150302 -2016-02-29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Autoridad_Nacional_de_Tierras_20150302_-2016-02-29.pdf)

Comunicación personal funcionario Incoder. (2012a). Entrevista Funcionario Incoder. Oficina de Enlace Territorial Córdoba. Montería, Córdoba.

Comunicación personal funcionario Incoder. (2012b). Entrevista Funcionario Incoder. Oficina de Enlace Territorial Sucre. Sincelejo, Sucre.

Congreso de la República de Colombia. (1931). *Ley 57. Reformatoria de la Ley 45 de 1923, sobre establecimientos bancarios, y de las leyes orgánicas del Banco Agrícola Hipotecario; y por la cual se crean la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 21683. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609609>

Congreso de la República de Colombia. (1958). *Ley 19. Sobre reforma administrativa*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29835. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>

Congreso de la República de Colombia. (1961). *Ley 135. Sobre reforma social agraria*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 30691. Recuperado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>

Congreso de la República de Colombia. (1988a). *Ley 78. Por la cual se dictan disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 3861. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1790063>

Congreso de la República de Colombia. (1988b). *Ley 79. Por la cual se actualiza la legislación cooperativa*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 38648. Recuperado de

<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1625669>

Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 16. Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 39153. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1572699>

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Ley 7. Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 39631. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1563050>

Congreso de la República de Colombia. (1992). Proyecto de Ley 114 de 1992. *Gaceta del Congreso*, (131).

Congreso de la República de Colombia. (1993a). *Ley 101. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41149. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1636659>

Congreso de la República de Colombia. (1993b). *Ley 60. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otr*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40987. Recuperado de *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras dispo*

Congreso de la República de Colombia. (1993c). *Ley 70. por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41013. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332>

Congreso de la República de Colombia. (1993d). *Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio*

del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras d. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41146. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1635523>

Congreso de la República de Colombia. (1994a). *Ley 119. Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41216. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1646194>

Congreso de la República de Colombia. (1994b). *Ley 160. Por 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.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41479. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1793450>

Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 344. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42951. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658481>

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 607. Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia .* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44113. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1664520>

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestaci.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44654. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1664520>

juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964

Congreso de la República de Colombia. (2002a). *Ley 731. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44678. Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1667269#ver_1667295

Congreso de la República de Colombia. (2002b). *Ley 790. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45046. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1668532>

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45231. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1668758>

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Estudio de Antecedentes Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C. Recuperado de [http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/036 REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL_0.pdf](http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/036%20REFORMA%20AGRARIA%20Y%20DESARROLLO%20RURAL_0.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2007a). *Ley 1151. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46700. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826567>

Congreso de la República de Colombia. (2007b). *Ley 1152. Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46.700. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1695876>

Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48096. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697>

Congreso de la República de Colombia. (2011b). *Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48102. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1680917>

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1728. Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49216. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687358>

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49538. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30019885>

Consejo Directivo del Incoder. (2009). *Acuerdo 192. Por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Contraloría General de la República. (2012). *Auditoría a la política pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos. 2007-2011*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. (2004). *Autoevaluación de las corporaciones mixtas de investigación agropecuaria*. Mosquera, Cundinamarca: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. Recuperado de http://sistemas.corpoica.org.co/sitioweb/intranet/Download/Documentos/Autoevaluacion_Corpoica_Informe_jul13.pdf

Corrales, E., Díaz, D., y Fajardo, D. (2005). Propuestas de política pública agraria para Colombia. En *El Campo: una carta por jugar. Perspectivas de la agricultura colombiana*. Bogotá D.C.: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA.

- Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-175-09*. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>
- Cruz, A. (2000). *Dotación de tierras y participación comunitaria - Cajibío*. Escuela Superior de Administración Pública- ESAP.
- Currie, L. (1950). Bases de un programa de fomento para Colombia, informe de una misión. En *Segunda parte, El programa*. (pp. 33-35). Imprenta del Banco de la República.
- Deininger, K., Castanini, R., y González, M. (2003). Reforma agraria mercados de tierra en Colombia: los impactos en la equidad eficiencia. *Planeación y Desarrollo*, XXXIV(2), 213-247. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2003/pd_vXXXIV_n2_2003_art.4.pdf
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1990). *Conpes 2465. Programa de modernización de la economía colombiana*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1992a). *Conpes 2590. Nuevo Impulso a la Reforma Agraria*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2590.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1992b). *Conpes 2590. Nuevo impulso a la reforma agraria*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1997). *Conpes 2934. El contrato social rural, avances y resultados*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2934.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1*. (Nuevas Ediciones S.A., Ed.). Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/TOMO

1.pdf

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión para la transformación del campo. Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro. (2014). *Misión para la transformación del campo. Sistema de Nacional de Crédito Agropecuario, propuesta de reforma*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

El Tiempo. (2001, junio 21). El SENA ayuda a crear cooperativas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-488197>

España, J. (2001). *Las Zonas de Reserva Campesina como un intento más de Reforma Agraria con justicia social, un acercamiento desde lo jurídico y lo político*. Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. (1996). La reforma agraria en la política social rural. En *En: Una mirada social al campo: Compilación de la Cumbre Social Rural* (pp. 63-78). Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Fajardo, D. (1999). Colombia: reforma agraria en la solución de conflictos armados. *Revista América Latina Hoy*, 23, 45-59.

Fajardo, D. (2002a). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. (2002b). Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1, 49. Recuperado de https://puprisaralda.files.wordpress.com/2013/07/cuaderno_01-tenencia-de-la-tierra.pdf

Fernández, A. (2010). *Memorias del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Gáfaró, M., Ibáñez, A., y Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Serie Documentos CEDE*, 38, 78. Recuperado de

[https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra](https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra)

- Gerente General del Incora. (1995a). *Resolucion 2965. Por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Gerente General del Incora. (1995b). *Rresolución 2964. Por la cual se establecen las tarifas para el pago de los servicios por la realización de avalúos comerciales de predios y mejoras rurales en los programas de reforma agraria, y el reconocimiento de los gastos de las diligencias de inspe*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Gómez, C. (1993). Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, Instituto Colombiano de Reforma Agraria- Incora, y O. de las N. U. para la A. y la A.- FAO (Eds.), *Tierra Economía y Sociedad*.
- Gómez, P. (2016). *Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991 – 2010): Estudios de caso en seis municipios del país*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/53481/1/patriciapaolagomezsanchez.2016.pdf>
- González, C., y Jaramillo, C. (1993). *Competitividad sin pobreza. Estudios para el desarrollo del campo en Colombia*. (Departamento Nacional de Planeación- DNP, Ed.). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.
- Gruszczynski, D., y Rojas, M. (2003). Notas sobre una reforma agraria distributiva y consideraciones sobre el sistema de seguimiento de política. *Planeación y Desarrollo*, XXXIV(2), 337-365.
- Guillén, F. (2006). *El poder político en Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombiana S.A.

- Hernández, A. (1995). *Memorias del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 1994-1995*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Hertford, R., Chaverra, H., y Pineda, J. (1997). *Revisión del cambio institucional en Corpoica, seguimiento y evaluación del Convenio 01 de 1996*. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Höllinger, F. (1999). Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria. En A. Machado y R. Suárez (Eds.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* (pp. 137-196). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con CEGA e IICA.
- Hurtado, C. (2000). *Zonas de reserva campesina, solución al conflicto agrario colombiano*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ibáñez, A., y Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de Política*, (9). Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/images/np9.pdf>
- Instituto Colombiano Agropecuario-ICA. (2019). Historia y Antecedentes. Recuperado 27 de junio de 2019, de <https://www.ica.gov.co/el-ica/historia>
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2003). *Acuerdo 002. Por el cual se determinan las Oficinas de Enlace Territorial y se definen sus áreas de influencia*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2013). *Balance de la gestión del ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012*. (Grafiqu Editores S.A.S, Ed.). Bogotá, D.C.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2014). Estructura Organizacional del Incoder. Recuperado de 22 de febrero de 2014
- Jaramillo, C. (1994). *Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*. Bogotá D.C.: Fonade, Tercer Mundo Editores.
- Jaramillo, C. (2002). *Crisis y transformación de la economía colombiana: 1990-2000*. Bogotá D.C.: Bando de la República. Fondo de Cultura Económica.

- Junta Directiva del Incora. (1995a). *Acuerdo 014. Por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995b). *Acuerdo 018. 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.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995c). *Acuerdo 021. Por el cual se determinan los casos de necesidad y conveniencia para autorizar la adquisición directa de predios rurales por el Instituto, cuando no hubiere acuerdo de negociación voluntaria entre campesinos, u otros beneficiarios previstos e.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995d). *Acuerdo 022. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias para el otorgamiento del subsidio directo de tierras y se señalan las obligacio.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995e). *Acuerdo 023. Por el cual se establece el reglamento general de dotación de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995f). *Acuerdo 025. Por el cual se reglamenta lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio, para la adquisición o negociación de predios rurales, bajo condición resolutoria.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995g). *Acuerdo 028. Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las zonas de reserva campesina y las de zonas de desarrollo empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y .* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

- Junta Directiva del Incora. (1995h). *Resolución 017. Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas ger.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996a). *Acuerdo 015. Por el cual se regula la enajenación de las áreas que excedan el tamaño de la unidad agrícola familiar, en los procedimientos de titulación de tierras baldías.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996b). *Acuerdo 016. Por el cual se establece el valor máximo total de las unidades agrícolas familiares que se podrán adquirir conforme a la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996c). *Acuerdo 017. Por el cual se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996d). *Acuerdo 02. Por el cual se establecen las tarifas de los servicios que presta el Instituto, en los procedimientos agrarios y en las demás actuaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de petición.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996e). *Acuerdo 024. 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.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996f). *Acuerdo 04. Por el cual se autoriza la iniciación de los procedimientos de adquisición de los predios rurales que se hallen en las circunstancias previstas en el numeral 20) del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996g). *Acuerdo 05. 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 agropecua. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996h). *Resolución 041. Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1997a). *Acuerdo 0010. Por el cual se establecen la forma y requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1997b). *Acuerdo 06. Por el cual se establecen las normas técnicas para los planos resultantes del levantamiento predial en los procedimientos de titulación de terrenos baldíos.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1998a). *Acuerdo 07. Por el cual se modifican parcialmente los artículos 8º y 11º del Acuerdo No. 023 del 5 de diciembre de 1995.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1998b). *Acuerdo 08. Por el cual se adiciona el artículo 2º del Acuerdo No. 022 de 1995.* Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1998c). *Resolución 020. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución No. 041 expedida por la Junta Directiva el 24 de septiembre de 1996.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (2000). *Acuerdo 012. Por el cual se adiciona el Acuerdo 02 de 1996.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Junta Directiva del Incora. (2001). *Acuerdo 007. Por el cual se adiciona el Acuerdo 02 de 1996.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957a). *Decreto 118. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el servicio nacional de aprendizaje*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29441. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1842086>

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957b). *Decreto 164. Por el cual se organiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29475. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/decreto-164-de-1957.pdf>

Kalmanovitz, S., y López, E. (2003). La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. *Revista del Banco de la Republica, LXXVI(192)*, 19-26.

Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Revista Ciencia Política, 2(3)*.
<https://doi.org/https://doi.org/10.15446/cp>

Legrand, C. (1984). De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierra y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936. *Lecturas de Economía, (13)*.

Londoño, L. (2008). *Economía Colombiana y Política Económica*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.

Machado, A. (1979). *Políticas Agrarias en Colombia*. Bogotá D.C.

Machado, A. (1991). *El reformismo agrario. Colombia 1960-1974*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Machado, A. (1998). *La cuestión agraria a finales del milenio*. Bogotá D.C.: El Áncora Editores.

Machado, A. (1999a). El sector rural y el plan de desarrollo. *Cuadernos de Economía, 30(XVII)*, 167-179. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ>

- Machado, A. (1999b). *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: La RED de Solidaridad Social*. Bogotá, D.C. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobrezared_sol2.pdf
- Machado, A. (2002). De la reforma agraria a la reforma rural. *Colombia, tierra y paz*, 38-52.
- Machado, A. (2003). Colombia: La Red de Solidaridad Social. En CEPAL, FAO, y RIMISP (Eds.), *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 141-158). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>
- Machado, A. (2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. *Revista Economía Colombiana*, 309, 66-74.
- Machado, A. (2009a). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).
- Machado, A. (2009b). *La reforma rural, una deuda social y política, Bogotá*. Bogotá, D.C.: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia- Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A., Salgado, C., y Vásquez, R. (2004). *La academia y el sector rural 1*. Bogotá, D.C.: Centro de Invetigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200406maacse.pdf>
- Machado, A., y Samacá, H. (2000). *Las organizaciones del sector agropecuario: Un análisis institucional*. Bogotá, D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con Colciencias y CEGA.
- Machado, A., y Suárez, R. (1996). *El mercado de tierras en Colombia: ¿Una alternativa viable?* (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA y Centro

de Estudios Ganaderos y la Agrícolas- CEGA, Eds.). Bogotá, D.C.: TM Editores.

Machado, A., Vásquez, R., y Núñez, L. (2005). *La academia y el sector rural 5*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Meny, Y., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona (España): Editorial Ariel S.A.

Ministerio de Agricultura, y Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1990). *El desarrollo agropecuario en Colombia, Informe Final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario*. Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (1996). *Contrato Social Rural para Colombia*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (2004). *Resolución 000164. Por la cual se modifica la Resolución 00460 del 1º de octubre de 1997, con el fin de organizar el Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, comercial forestal y de desarrollo rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45509.

Recuperado de

http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2004/45509/r_ma_0164_2004.html

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (2012). *Resolución 000178. Por la cual se crean instrumentos para fortalecer el servicio de asistencia técnica agropecuaria*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Recuperado de

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución No 000178 de 2012.pdf>

Ministerio del Interior. (1997). *Decreto 1226. Por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994*. Bogotá, D.C.:

Diario Oficial 43038. Recuperado de <http://www.suin->

[juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1247517](http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1247517)

Moncayo, V. (1975). La Ley y el problema agrario en Colombia. *Ideología Sociedad*, (14-

- 15), 23.
- Mondragón, H. (2002a). ¿Dónde está la falla y como remediarla? *Colombia, tierra y paz*, 53-71.
- Mondragón, H. (2002b). La organización campesina en un ambiente de terror. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 7, 23-24.
- Mondragón, H. (2003). *Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras?* Bogotá D.C.
- Moreno, A., Rodríguez, D., y Otero, W. (2006). *Mejora de las políticas de apoyo para el desarrollo sostenible de las montañas - Caso Colombia*. Etiopía: Global Mountain Programme. Recuperado de <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/63524>
- Moreno, A., Rodríguez, D., y Otero, W. (2012). Informe Especial. Los agujeros negros del campo en Los pilares olvidados de la ti. *Revista Semana Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*. Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/los-agujeros-negros-del-campo.html>
- Moreno, M. (2001). *Zona de Reserva Campesina estrategia sostenible de construcción social en la región de los llanos del Yari*. Universidad Nacional de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO, y Corporación Andina de Fomento-CAF. (2009). *Colombia: Nota de Análisis Sectorial - Agricultura y Desarrollo Rural*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO y Corporación Andina de Fomento CAF. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ak167s/ak167s00.htm>
- Ortíz, C. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 143-166. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1282>

- Palou, J. (2008). Aproximación a la cuestión agraria: Elementos para una reforma institucional. *Informes Fundación Ideas para la Paz*, 6.
- PBEST Asesores. (1996). *Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA*. Santafé de Bogotá: PBEST Asesores.
- Pérez, E., Farah, M., y Rojas, M. (2000). *Reconstruir la confianza en Colombia: nueva institucionalidad en el sector rural*. Bogotá, D.C.: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales- Pontificia Universidad Javeriana.
- Perry, S. (2000). *El Impacto de Reformas Estructurales en América Latina. Desarrollo Productivo* (Vol. 94). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4468/S00100997_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Presidencia de la República de Colombia. (1962). *Decreto 1562. Por el cual se crea el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA*. Bogotá, D.C. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65485>
- Presidencia de la República de Colombia. (1987). *Decreto 77. Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 37757. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1016996>
- Presidencia de la República de Colombia. (1992a). *Decreto 2132. Por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la administración nacional*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40704. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1405211>
- Presidencia de la República de Colombia. (1992b). *Decreto 2141. Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano Agropecuario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40703. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1406563>
- Presidencia de la República de Colombia. (1992c). *Decreto 281. Por el cual se crea el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40334. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1065318>

Presidencia de la República de Colombia. (1994a). *Decreto 1278. Por el cual se modifica la Estructura Orgánica y Funciones del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT-, antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras-HIMAT.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41409. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1737916>

Presidencia de la República de Colombia. (1994b). *Decreto 2083. Por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41525.

Presidencia de la República de Colombia. (1994c). *Decreto 2099. Por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41528. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1399362>

Presidencia de la República de Colombia. (1994d). *Decreto 2305. Por el cual se reglamenta la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y comercializadoras privadas y la de los gremios de la producción, ante el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Camp.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41566. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1434023>

Presidencia de la República de Colombia. (1994e). *Decreto 2663. Por el cual se reglamentan los Capítulos X y IVX de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772756>

Presidencia de la República de Colombia. (1994f). *Decreto 2664. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772822>

Presidencia de la República de Colombia. (1994g). *Decreto 2665. Por el cual se*

reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772966>

Presidencia de la República de Colombia. (1995a). *Decreto 1031. 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.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1732251>

Presidencia de la República de Colombia. (1995b). *Decreto 1032. Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1211197>

Presidencia de la República de Colombia. (1995c). *Decreto 1139. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administra.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41912. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1231001>

Presidencia de la República de Colombia. (1995d). *Decreto 21. por el cual se aprueba el Acuerdo 025 de julio 21 de 1994 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, que adopta los Estatutos Internos, establece la Estructura Interna y determina las funciones de la dependenc.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41673. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1699948>

Presidencia de la República de Colombia. (1995e). *Decreto 2164. 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 Resgua.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42140. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247>
- Presidencia de la República de Colombia. (1995f). *Decreto 245. Por el cual se ajusta la infraestructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determina la del Incora y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41702. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1055129>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996a). *Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42892. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1348758>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996b). *Decreto 2217. 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 cala.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42938. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1419996>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996c). *Decreto 982. Por el cual se modifica el Decreto 2664 de 1994.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42800. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1731310>
- Presidencia de la República de Colombia. (1997a). *Decreto 1675. Por el cual se suprime el Instituto de Mercadeo Agropecuario «Idema» y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1864838>
- Presidencia de la República de Colombia. (1997b). *Decreto 1690. Por el cual se fusionan y suprimen unas dependencias del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1865048>
- Presidencia de la República de Colombia. (1997c). *Decreto 1691. Por el cual se fusiona*

el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS- a la sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072.

Presidencia de la República de Colombia. (1999a). *Decreto 1065. Por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero s.a., se reestructura el «Banco de Desarrollo Empresarial S.A.» y se le trasladan algunas funciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43615. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1897370>

Presidencia de la República de Colombia. (1999b). *Decreto 1127. Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43623. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1734432>

Presidencia de la República de Colombia. (1999c). *Decreto 1159. Por el cual se fusiona el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX, con el Ministerio de Comercio Exterior.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43621. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1692809>

Presidencia de la República de Colombia. (1999d). *Decreto 2478. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43819. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1769815>

Presidencia de la República de Colombia. (2001a). *Decreto 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su r.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44564. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1385213>

Presidencia de la República de Colombia. (2001b). *Decreto 2895. por el cual se modifica la estructura y se determinan las funciones de las dependencias del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44663. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1499527>

Presidencia de la República de Colombia. (2003a). *Decreto 1290. Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260076>

Presidencia de la República de Colombia. (2003b). *Decreto 1290. Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196.

Presidencia de la República de Colombia. (2003c). *Decreto 1291. Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y se ordena su liquidación.* Bogotá D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1260309>

Presidencia de la República de Colombia. (2003d). *Decreto 1292. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260637>

Presidencia de la República de Colombia. (2003e). *Decreto 1300. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1262523>

Presidencia de la República de Colombia. (2003f). *Decreto 2998. Por el cual se reglamentan los artículos 24 y 26 de la Ley 731 de 2002.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45350. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1506793>

Presidencia de la República de Colombia. (2003g). *Decreto 3520. Por el cual se establecen los mecanismos para la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas y de los gremios del sector agropecuario ante el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desa.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45398. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1529934>

Presidencia de la República de Colombia. (2004a). *Decreto 11. Por el cual se amplían los*

beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, a los pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45429. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1002747>

Presidencia de la República de Colombia. (2004b). *Decreto 1250. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45532. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1252432>

Presidencia de la República de Colombia. (2004c). *Decreto 219. Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45444. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1846063>

Presidencia de la República de Colombia. (2004d). *Decreto 3749. Por el cual se adiciona el Decreto 0011 del 8 enero de 2004.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45734. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1535999>

Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Decreto 4488. Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46114. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1546882>

Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 4486. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46487. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785079>

Presidencia de la República de Colombia. (2007a). *Decreto 4902. Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de

<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785776>

Presidencia de la República de Colombia. (2007b). *Decreto 4903. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, "Incoder"*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785825>

Presidencia de la República de Colombia. (2007c). *Decreto 4907. Por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1553385?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1553385?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Presidencia de la República de Colombia. (2007d). *Decreto 4909. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785838>

Presidencia de la República de Colombia. (2007e). *Decreto 4983. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, y el deslinde de las tierras del dominio de la Nación, se establecen los procedimientos r*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46855. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1880412>

Presidencia de la República de Colombia. (2007f). *Decreto 4984. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46855. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1880442>

Presidencia de la República de Colombia. (2007g). *Decreto 4988. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46858. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1554764>

Presidencia de la República de Colombia. (2008a). *Decreto 2055. por el cual se modifica*

parcialmente el Decreto 4984 de 2007, en lo relacionado con la forma de pago del subsidio para el proyecto productivo. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47017. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1391882>

Presidencia de la República de Colombia. (2008b). *Decreto 230. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan .* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46887. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1052268>

Presidencia de la República de Colombia. (2008c). *Decreto 3065. Por el cual se deroga el literal c) del artículo 13 del Decreto 4984 de 2007 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47089. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1511152>

Presidencia de la República de Colombia. (2008d). *Decreto 639. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la extinción del derecho de dominio sobre inmuebles rurales por incumplimiento de la función social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46921. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1136755>

Presidencia de la República de Colombia. (2008e). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47212. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1551051>

Presidencia de la República de Colombia. (2009a). *Decreto 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47368. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1384067>

Presidencia de la República de Colombia. (2009b). *Decreto 3759. Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –*

Incoder, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47488.

Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1536234)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1536234](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1536234)

Presidencia de la República de Colombia. (2011a). *Decreto 4145. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos*

Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Diario Oficial

48242. Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483)

Presidencia de la República de Colombia. (2011b). *Decreto 4181. Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de

Acuicultura y Pesca (AUNAP). Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48242. Recuperado de

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1543403>

Presidencia de la República de Colombia. (2011c). *Decreto 4944. Por el cual se*

reglamentan los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario o Forestal de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen otras

disposiciones. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48298. Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1554273)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1554273](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1554273)

Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 19. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites*

innecesarios existentes en la Administración Pública. Bogotá, D.C.: Diario Oficial

48308. Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430)

Presidencia de la República de Colombia. (2013a). *Decreto 1277. Por el cual se*

establece un programa especial de Dotación de Tierras. Bogotá, D.C.: Diario Oficial

48828. Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1257534)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1257534](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1257534)

Presidencia de la República de Colombia. (2013b). *Decreto 1465. Por el cual se*

reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los

procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad,

delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinc. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48847. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1291452>

Presidencia de la República de Colombia. (2013c). *Decreto 1985. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48911. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1381213>

Presidencia de la República de Colombia. (2013d). *Decreto 1987. por el cual se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48911. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870592>

Presidencia de la República de Colombia. (2013e). *Decreto 698. Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48759. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1830261>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 2333. Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49340. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757>

Presidencia de la República de Colombia. (2015a). *Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49523. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019931>

Presidencia de la República de Colombia. (2015b). *Decreto 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757>

- juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019573
- Presidencia de la República de Colombia. (2015c). *Decreto 2364. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019584>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015d). *Decreto 2365. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019585>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015e). *Decreto 2366. Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019579>
- Presidencia de la República de Colombia, y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *INSTALACIÓN DE LA MESA DE CONVERSACIONES, INICIO DE LOS CICLOS DE CONVERSACIONES Y LA DISCUSIÓN DEL PUNTO 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. Bogotá, D.C.: Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>
- Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo elaborado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá, D.C.
- Quintero, J. (1988). *¿Qué paso con la tierra prometida?* Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Rducación Popular-CINEP.
- Ramírez, M. (1998). *Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia*.

Planeación y Desarrollo, XXIX(2). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/programas/AdecuacionTierrasAR.pdf>

- Reyes, A. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político*, 2.
- Reyes, A., y Martínez, J. (1993). Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia. En Departamento Nacional de Planeación- Fonade (Ed.), *Competitividad sin pobreza. Estudios para el desarrollo del campo en Colombia* (p. 305). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.
- Roth, A. (2014). *Política Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Sojo, J. (1994). *Bases para la Comercialización de los Productos de los Beneficiarios de la Reforma Agraria – Ley 160/94*. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Suárez, R. (2005). Incidencia de la academia y de los centros de investigación en las políticas ganaderas. En A. Machado, R. Suárez, J. Melo, G. Suárez, S. Ibarra, y M. Mejía (Eds.), *La Academia y el Sector Rural 4*. Bogotá, D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En B. R. y C. E (Ed.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid, España: Alianza Editorial S.A.
- Téllez, G. (2016). *Análisis de la Política Pública de Reforma Agraria (1991-2010)*. Universidad Externado de Colombia.
- Téllez, G., y Cubillos, A. (2009). *Políticas públicas y sector agropecuario*. (Universidad Nacional de Colombia, Ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Hispanoamericanas.
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura Social*, 5, 121-143. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1888>
- Trivelli, C., y Venero, H. (2007). *Banca de desarrollo para el agro: Experiencia en curso en América Latina. Serie: Análisis Económico* (Vol. 25). Lima, Perú: Instituto de

- Estudios Peruano.
- Universidad Nacional de Colombia. (2012a). Entrevista Parcelero Puerto Wilches. Puerto Wilches, Santander.
- Universidad Nacional de Colombia. (2012b). Entrevista Representante EPSAGRO Rivera. Rivera, Huila.
- Universidad Nacional de Colombia. (2013a). Entrevista Parcelero Fuente de Oro. Fuente de Oro, Meta.
- Universidad Nacional de Colombia. (2013b). Entrevista Parcelero Montelíbano. Montelíbano, Córdoba.
- Vargas, A. (1992). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá D.C.: Almudena Editores.
- Vargas, C. (2015). *Análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia en el contexto del desarrollo rural (1994-2010)*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/51549/1/1014180450.2015.pdf>
- Vargas, R. (2003). Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino. En CEPAL, FAO, y RIMISP (Eds.), *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 125-140). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>
- Villaveces, J. (2008a). *Política de tierra en Colombia: enfoques y perspectivas de política pública*. (O. de políticas Públicas, Ed.), *Documentos de políticas públicas*. Cali: Universidad ICESI.
- Villaveces, J. (2008b). *Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia*. Bogotá D.C.

2. Capítulo 2. Enfoque Metodológico

Del término de política pública es posible encontrar diversas definiciones. De acuerdo con Roth (2014) una política pública “designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y que por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental se pretende orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Otros autores las denominan como “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig, 1992) o como el “conjunto de objetivos, acciones y decisiones que realiza un gobierno para dar solución a los problemas considerados más importantes por este y sus ciudadanos” (Tamayo, 1997).

2.1 Análisis de políticas públicas

Meny y Thoenig (1992) conciben el análisis de políticas públicas como “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad”, mientras Roth (2014) lo describe como “la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”, por lo que para Cuervo (2009) representa una “herramienta que permite analizar y entender un problema público”.

Para Naranjo, Lopera y Granada (2009) es un “método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo, en torno a las acciones o inacciones del Estado, respecto a la solución y manejo de problemas”, y asimismo, Velasco (2007) lo describe como un proceso complejo que se puede desarrollar desde distintas disciplinas e, incluso, dentro de las mismas disciplinas desde diversos enfoques teóricos.

El análisis de políticas públicas contribuye a analizar metódicamente el proceso de toma de decisiones en las políticas en beneficio de las mismas (Aguilar, 1992), intervenir en la formulación de políticas sobre la base del conocimiento y optimizar los métodos de identificación y definición de problemas, establecimiento de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño (Parsons, 2007). Por ende, el análisis de políticas públicas no sólo tiene un carácter explicativo y académico sino que contribuye en la búsqueda de una mejor gestión (Salazar, 2009).

En el análisis de políticas públicas se diferencian dos vertientes según el objetivo desde el que se aborda: obtener conocimientos del proceso u obtener conocimientos útiles para el proceso (Lasswell, 1971). La primera se relaciona con el estudio del proceso de producción de las políticas públicas buscando ampliar y enriquecer el conocimiento de la lógica del proceso decisorio de las mismas, mientras que la segunda consiste en utilizar las técnicas de análisis al servicio de la producción de las políticas buscando incrementar la racionalidad del proceso de construcción, selección y desarrollo de las mismas (A. Delgado, 2002; Hernández, 1999). Estas dos vertientes del análisis no son excluyentes ni contradictorias.

De acuerdo con Knoepfel, Larrue, y Varone (2006) toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido y priorizado como tal en la agenda gubernamental y representa la respuesta del sistema político administrativo a una situación de la realidad juzgada políticamente como inaceptable. El análisis de las políticas públicas consiste entonces en el estudio de la acción de los poderes públicos, en el seno de la sociedad; por lo que se trata de describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales (Knoepfel et al., 2006)

2.2 El ciclo de las políticas públicas

El modelo del ciclo de las políticas públicas o policy cycle fue sugerido inicialmente por Lasswell en 1956 y posteriormente desarrollado por Jones en 1970 (Knoepfel et al., 2006; Roth, 2008). Mediante este modelo es posible desagregar el proceso de producción de políticas públicas en una secuencia de etapas que corresponden por lo general a la

definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, la evaluación (Roth, 2008, 2014).

Este modelo facilita la comprensión del proceso de producción de las políticas permitiendo desarrollar estudios de caso o estudios comparativos entre las distintas etapas del ciclo (Hernández, 1999), por lo tanto, es un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política pública (Aguilar, 1996); no obstante, se resalta que se trata de un modelo ideal y no de una representación fidedigna de lo que ocurre en la realidad puesto que una política pública puede haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo ni necesariamente haber contemplado todas sus etapas. Como afirma Muller (1990), *“la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”*, por ende, la perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido (Knoepfel et al., 2006). Aun así, su importancia radica en su capacidad explicativa y flexibilidad de aplicación para comprender mejor el proceso de las políticas públicas (Fierro, 2008; Tamayo, 1997).

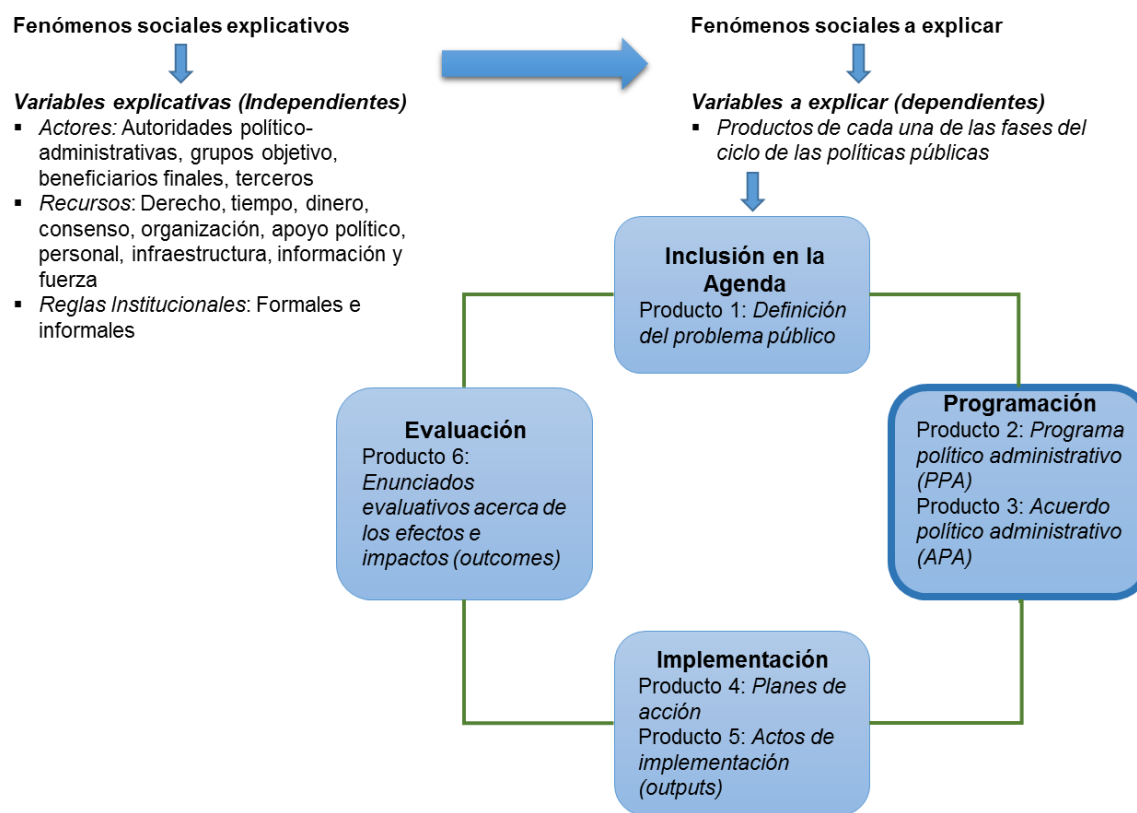
En el modelo metodológico propuesto por Knoepfel et al., (2006) se identifican cuatro etapas de la política pública y seis productos derivados de ellas que se deben analizar: La primera fase corresponde a la inclusión en la agenda cuyo producto es la definición política del problema público, la segunda fase corresponde a la programación de la cual se generan los productos Programa de actuación político-administrativo, PPA y Acuerdo político-administrativo, APA, la tercera fase es la implementación y sus productos son los Planes de Acción, y los Actos formales de implementación (*outputs*); finalmente la cuarta etapa es la de Evaluación cuyo producto corresponde a los Enunciados evaluativos. En la Figura 2-1 se presenta el esquema del ciclo de las políticas públicas con sus respectivos productos.

Este modelo metodológico permite realizar un análisis diacrónico de las cuatro etapas y sus seis productos, tanto en forma global como al interior de cada una de ellas.

En el presente trabajo de investigación se analizó la etapa de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia, que corresponde a la fase de formulación y decisión de dicha política. Esta es una etapa fundamental del ciclo de las

políticas públicas, puesto que se da inicio al debate acerca de cómo poner en práctica la política, desde que parámetros de actuación sería implementada y cuáles son los acuerdos específicos que deberían promoverse para asegurar su efectiva ejecución y se determina la solución al problema público que fue considerada como la más pertinente entre las diversas alternativas (L. Delgado, 2009; Knoepfel et al., 2006)

Figura 2-1. Esquema del modelo metodológico



Fuente: Adaptado de Knoepfel et al., (2006)

En esta etapa se incluye el establecimiento de metas y objetivos, la búsqueda y generación de posibles alternativas para alcanzarlos, la valoración y comparación de los impactos de esas alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de estas a implementar (Tamayo, 1997). De acuerdo con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), la “estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la toma de decisiones, son los

momentos más «políticos» del ciclo de una política pública, donde la ideología, los intereses y los saberes en conflicto o competencia se entremezclan”.

El modelo metodológico propuesto por Knoepfel et al., (2006) señala dos productos a analizar en la etapa de programación de una política pública: Programa de Actuación Política Administrativa- PPA y Acuerdo de Actuación Política Administrativa - APA. Para el análisis de estos últimos se debe tener en cuenta su alcance y contenido específico desde sus dimensiones sustancial (¿cómo resolver el problema público?) e institucional (¿qué actores intervinieron, con qué recursos y con base en qué reglas institucionales contribuyeron a la solución del problema?).

2.3 Programación de la política pública de reforma agraria posterior a los años noventa

Hacia finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, en América Latina se produce un renovado interés por el tema de la reforma agraria desde un enfoque diferente al que se había desarrollado en las décadas anteriores, orientado ahora hacia una visión reduccionista del tema a través de los denominados “mercados de tierra”, en los cuales el actor principal de las reformas deja de ser el Estado para cederle el protagonismo al mercado. Este enfoque de acceso a la propiedad por medio del mercado comenzó a ser impulsado en gran medida por los organismos internacionales que financiaban programas públicos, principalmente el Banco Mundial (Banco Mundial, 2003).

En Colombia, la implementación de un nuevo modelo de desarrollo sustentado en la apertura e internacionalización de la economía del país, el nuevo enfoque neoliberal del gobierno de César Gaviria que buscaba la reducción del Estado y cesión al mercado de las funciones propias del primero, así como la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, influyen de manera significativa en la reformulación de la política pública de reforma agraria a inicios de los noventa (Aldana, 1993; Bejarano, 1998; Jaramillo, 2002; Londoño, 2008; Machado, Vásquez, y Núñez, 2005). Allí se buscó privilegiar el papel del mercado en la distribución de tierras y disminuir el rol que venía desempeñando el Estado en los procesos de reforma agraria como énfasis principal de la solución que se debía dar a la problemática de acceso a la propiedad rural en el país (Höllinger, 1999).

Este nuevo enfoque de la política pública de reforma agraria quedaría consignado en la Ley 160 de 1994, sus aspectos más relevantes de acuerdo a diversos autores (Balcázar, López, Orozco, y Vega, 2001; Cabrera, 2009; Fajardo, 1999; Jaramillo, 1994, 2002; Machado, 2009; Mondragón, 2002a) se relacionan a continuación:

- Buscaba desarrollar el artículo 64 de la Constitución Política que establece el deber del Estado en promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, así como a otros servicios estatales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los trabajadores agrarios.
- Introduce un aspecto novedoso consignado como la negociación voluntaria de tierras entre beneficiarios y propietarios.
- Limita la intervención y participación directa del Estado en la reconfiguración de la estructura de la propiedad rural, quedando como encargado de la asignación del subsidio equivalente al 70% del valor del predio negociado (con condición resolutoria de 12 años), a favor de los beneficiarios, así como el suministro de servicios complementarios y su coordinación para atender las áreas de reforma agraria y los productores involucrados.
- El restante 30% del valor del predio lo debe aportar el beneficiario, sea a través de recursos propios, o a través de créditos de largo plazo con tasas de interés cercanas a las del mercado.
- El Incora conservaría las funciones de compra directa y expropiación de tierras en casos específicos determinados en la Ley.
- Se crea el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino conformado por seis subsistemas, cada uno de los cuales estaría coordinado por una entidad responsable de acuerdo con las funciones propias de los mismos.

- Se crea el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, así como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Comités de Reforma Agraria a nivel municipal.
- Se contemplan las figuras de Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial.
- Regula la constitución, saneamiento y ampliación de los resguardos indígenas y reconoce el derecho colectivo de la propiedad a las comunidades negras, entre otros aspectos.

De acuerdo con diferentes trabajos de investigación, el desarrollo de este nuevo enfoque de la política pública, basado en el mercado, ha estado asociado a una serie de ineficiencias o limitaciones que provienen desde la misma concepción del problema de la concentración de la propiedad rural en el país, hasta la formulación de las posibles soluciones al mismo y su inadecuada implementación. Machado (2009) expresa que la Ley 160 de 1994 fue “bastante tímida en identificar mecanismos para abrir el mercado de tierras”, es decir, que no logró encontrar otras alternativas que permitieran realmente su desarrollo y que además, cualquier sistema de avalúo dentro de esta Ley conducía a reconocer la sobrevaloración de la propiedad rural, razón por la cual el precio de la tierra seguía siendo alto, obstaculizando así los procesos de distribución de la propiedad de la tierra.

Gruszczynski y Rojas (2003) señalan que en los procesos de negociación voluntaria el sistema de avalúo se convirtió en un mecanismo para incrementar el precio base de la negociación. Machado y Samacá (2000) resaltaron las dificultades provenientes del financiamiento tanto de los recursos que debían aportar los beneficiarios (30% del valor del predio) como de lo requerido para el capital de trabajo necesario en la producción y la inversión, además de la limitada disponibilidad de recursos por parte del Estado para otorgar subsidios a la compra de tierras, lo cual también afectaba los procesos de reforma agraria bajo este nuevo enfoque (Mondragón, 2002b).

También se resaltan las apreciables demoras en los procesos de reglamentación de la Ley (Fajardo, 2002b) y el desconocimiento en gran medida de la participación de los beneficiarios finales de la política pública en estos procesos (Mondragón, 2003). Benítez (2005) destaca las fallas en la integralidad que se debía alcanzar con el nuevo enfoque de reforma agraria, asociado a que el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino no operó con un concepto articulador, y el Consejo Nacional de Reforma Agraria –ente coordinador del Sistema– tampoco funcionó.

Machado (1999) resalta que si bien con la Ley 160 se introduce el concepto de la negociación voluntaria de tierras como el núcleo del nuevo enfoque de redistribución de tierras, no se tuvieron en cuenta las diferencias de poder en dichos procesos entre propietarios y beneficiarios asociadas a la baja capacidad de negociación por parte de estos últimos. Otras deficiencias en los procesos de formulación e implementación de la política pública de reforma agraria estuvieron relacionadas con fuertes limitaciones en los procesos de selección de la población beneficiaria (Gruszczynski y Rojas, 2003), escasa adaptación del Incora a los nuevos procesos de redistribución de la propiedad y su posterior liquidación (Machado, 2009b), problemas de oferta y fragmentación de la mediana propiedad (Machado, 1999a), problemas de titulación de baldíos y el deficiente desarrollo de las Zonas Reserva Campesina (España, 2001; Fajardo, 1996; M. Moreno, 2001), entre otros.

Esto ha conllevado a que el problema de la concentración de la propiedad rural en Colombia siga siendo un problema estructural y un obstáculo para el desarrollo humano del país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, 2011), y evidencia además que “ni el mercado de tierras, ni la intervención directa del Estado, han logrado cambiar la estructura de la propiedad rural en Colombia” (Machado, 2002, 2005). Posiblemente, como se expresa en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2011, “la solución de la deuda social y política con el mundo rural de Colombia, al cual se le ha dado la espalda por décadas, necesita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, 2011).

En la etapa de programación de una política pública, si bien aparentemente se cierra el debate entre alternativas de solución al problema, concepciones y posiciones de los distintos actores presente en el escenario de la política objeto de debate, es así mismo, el inicio del debate sobre cómo llevar a la práctica la política, desde qué parámetros de actuación debería ser implementada y cuáles acuerdos específicos deberían emprenderse para asegurar su efectiva implementación (Knoepfel, Larrue, y Varone, 2006).

El análisis de la etapa de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia se fundamenta en el modelo metodológico propuesto por Knoepfel y colaboradores (2006), en el cual los diversos productos que esta política pública genera (variables por explicar o dependientes) dependen de tres factores que actúan como variables explicativas o independientes.

La primera de estas variables son los actores que se clasifican en tres grupos: las autoridades político-administrativas, que pueden ser actores públicos a actores privados revestidos de funciones públicas, quienes elaboran e implementan la política pública. Los grupos objetivos, son los actores privados cuyo comportamiento se define políticamente como causa del problema, para el caso de la política de reforma agraria y desarrollo rural, quienes concentran la propiedad rural. Los beneficiarios finales, son los actores privados que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública (campesinos, aparceros, trabajadores agrarios, comunidades indígenas y afrocolombianos). Además se contemplan otros actores denominados terciarios, que son aquellos quienes sin que la política les esté directamente destinada, por causa de la misma pueden sufrir consecuencias positivas o negativas que modifican su situación individual y colectiva de manera más o menos permanente (Knoepfel et al., 2006).

La segunda variable explicativa son los recursos que los actores públicos y privados pueden o no movilizar o producir durante el proceso del ciclo de la política pública, estos recursos son: derecho, personal, dinero, información, organización, consenso, tiempo, infraestructura, apoyo político y fuerza (Knoepfel et al., 2006).

La tercera variable son las reglas institucionales que determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los

niveles del proceso de toma de decisiones de la política, constituyéndose en las reglas del juego, que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores (Knoepfel, Larrue, Varone, y Hinojosa, 2007). Estas reglas se clasifican en dos grupos, reglas institucionales formales (explícitas y generalmente formalizadas por vía jurídica mediante leyes, decretos, resoluciones, entre otros instrumentos) e informales (implícitas y referidas normalmente a las costumbres, percepciones y valores de las personas, en forma individual o colectiva) (Knoepfel et al., 2006).

2.4 Productos de la fase de implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural

De acuerdo con la metodología utilizada, en el análisis de esta fase de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en el marco de la Ley 160 de 1994, se deben identificar dos productos: El programa de actuación político-administrativo APA y el Programa de actuación político-administrativo PPA. Igualmente, Knoepfel et al., (2006), proponen el análisis de los elementos constitutivos y de las dimensiones operativas de análisis, los cuales proporcionan elementos que permiten explicar de manera más profunda la configuración de cada uno de los productos.

2.4.1 Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) y variables operativas de análisis

Se trata de un momento específico de decisión en el que se establecen las bases jurídicas que soportan los objetivos, las medidas de intervención y los procedimientos operativos de la acción pública. Igualmente, decide respecto al proceso y la forma de organización institucional necesarias para la adecuada implementación de la política pública en la medida en que señalan las prioridades de orden cronológico, espacial de protagonismo entre los diferentes grupos sociales a los que se aplica el PPA (Knoepfel et al., 2006).

Entonces el PPA da indicaciones más menos precisas y obligatorias respecto a la producción administrativa e los actos formales finales, estableciendo así una relación directa, jurídica o de facto, entre los grupos objetivo de la política pública y las autoridades político administrativas designadas para la implementación de la misma (Knoepfel et al., 2006).

El PPA o estructura de los programas a implementar incorpora “el conjunto de normas legislativas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública” (Knoepfel et al., 2006). En estas normas y actos se determinan los elementos sustantivos y procedimentales de la política pública, estableciéndose el contenido normativo y la base de legitimación primaria. En términos jurídicos el PPA define el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar un problema público, por ello este contiene los objetivos a alcanzar así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos objetivo, estas disposiciones constituyen la fuente de legitimidad primaria de una política pública (Knoepfel et al., 2006).

Para la política pública de reforma agraria y desarrollo rural el PPA estaría constituido principalmente por los artículos de la Constitución Política de Colombia referidos al acceso a la propiedad rural y a otros servicios complementarios, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación (decretos, resoluciones, acuerdos, directrices administrativas, entre otros), documentos Conpes, Planes de Desarrollo Nacional, entre otros, los cuales deben adaptarse a los diferentes niveles institucionales (nacional, regional y local).

Desde un punto de vista material, las disposiciones de un PPA comprenden:

1. Los objetivos normativos de la solución prevista para resolver el problema.
2. La definición de los grupos objetivo y su papel en la realización de la política pública (hipótesis causal).
3. Los medios disponibles o recursos usados para la intervención (hipótesis de intervención).
4. Los principios de la organización administrativa necesarios para la implementación de la política pública.

2.4.2 Elementos constitutivos del PPA

Para el análisis del PPA es necesario listar los diferentes actos legislativos y reglamentarios para proceder a su interpretación, de manera que se puedan identificar de manera explícita los elementos constitutivos del PPA. En este enfoque metodológico el PPA está conformado por cinco elementos complementarios de los cuales los tres primeros son de carácter sustantivo y los dos últimos de carácter institucional, los cuales deben ser identificados a partir análisis de la política y se describen a continuación:

- **Objetivos**

El PPA incluye la definición de unos objetivos más o menos explícitos que permite concebir la intervención pública en función de las metas de la política, relacionados con la definición del problema. Definen el estado que se considera satisfactorio (o mejor del escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada. Los objetivos del PPA de la política pública de reforma agraria describirían el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado una vez que el problema de la concentración de la propiedad rural fue asumido como tal y se le trató de dar una solución (Knoepfel et al., 2006)

- **Los elementos evaluativos**

Los PPA que establecen objetivos concretos señalan indicaciones acerca del tipo de datos que deben obtenerse para determinar el nivel de realización de los objetivos. Estas indicaciones incluirían elementos como el período y las técnicas a emplear para obtener dicha información y la forma de interpretarla (Knoepfel et al., 2006).

- **Los elementos operativos**

Definen las modalidades de intervención o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública (subsidios, prestaciones directas, incentivos, prohibiciones o autorizaciones, medidas de redistribución, mecanismos de persuasión, entre otros); por lo tanto, concretan la hipótesis de intervención (¿cómo puede resolverse o atenuarse el problema público a través de esta política pública?), y dan precisión a la hipótesis causal

puesto que definen los grupos-objetivo (quienes causan el problema) a los que tales medidas se aplican.

Estos elementos del PPA son los que sin duda mejor caracterizan una política pública ya que, además de definir los grupos objetivo, determinan los derechos y obligaciones que directamente se les confiere, así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas. Estos elementos deben contar con una base legal explícita que indique bajo qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas (Knoepfel et al., 2006).

▪ ***Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos***

Son las disposiciones del PPA que designan a las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) y las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública, así como los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. Estos elementos constitutivos del PPA pueden definir además las atribuciones o responsabilidades de ciertos actores (entidades, asociaciones, gremios) a quienes se atribuye un poder público de implementación de la política pública (administración paraestatal).

La designación de las entidades administrativas pertenecientes a diferentes niveles de toma de decisiones incide en la implementación de las políticas públicas, los APA que no logren adaptarse a esa fragmentación institucional pueden provocar considerables deficiencias en el procesos de implementación de los objetivos y por lo tanto disminuir sensiblemente el alcance de lo sustantivo de la política, en cambio APA mejor adaptados pueden lograr que se resuelva el problema de manera más rápida (Knoepfel et al., 2006).

▪ ***Elementos procedimentales***

Son los instrumentos y procedimientos administrativos estandarizados a los que pueden - o incluso deben- recurrir los actores de las políticas públicas para llevar a cabo su comunicación interna y externa. Estos elementos pueden regular los procesos de intercambio externo entre las autoridades públicas y los grupos-objetivo, los beneficiarios finales o los grupos terciarios; ejemplo de esto es una decisión administrativa, la cual se puede transformar en un documento de valor transmisible (título jurídico) que representa

para su propietario un recurso jurídico del que puede valerse frente a otros miembros de la sociedad. Con el objetivo de crear relaciones funcionales, previsibles y estables los PPA prevén una multitud de reglas institucionales que pretenden organizar las interacciones procedimentales entre los actores, así como su acceso a los recursos (Knoepfel et al., 2006).

Para analizar de manera simultánea los cinco elementos constitutivos del PPA, es necesario establecer la coherencia y legalidad de los mismos.

- ***Coherencia y legalidad en los elementos constitutivos de las decisiones de políticas públicas***

La coherencia entre los distintos elementos de un PPA constituye un criterio central para el análisis y la evaluación de las Políticas Públicas, a pesar de que los elementos del PPA en teoría deben complementarse y no contradecirse mutuamente, en la realidad esto puede no ocurrir. En el análisis empírico de la programación de la política pública se debe tener en cuenta la lógica interna y el reforzamiento o debilitamiento recíproco de los elementos del PPA (coherencia interna); además de la compatibilidad de estos elementos con respecto a otras políticas públicas que eventualmente podrían generar contradicciones (coherencia externa).

El examen de coherencia se puede hacer desde la política específica en la que se inserta el PPA (coordinación intra-política) o desde la globalidad del problema sobre el cual el PPA pretende influir (coordinación inter-política).

La incoherencia entre los cinco elementos constitutivos del PPA genera el “déficit de implementación” pre-programado, estos no son imputables a los responsables de la implementación, sino a las instancias encargadas de la formulación de la política. Las incoherencias influyen directamente sobre, la calidad y cantidad de outputs de la política pública.

El PPA deficitario conduce a un Acuerdo de Actuación Político-Administrativo APA de implementación mal planteado o “inadaptado”, dada su incapacidad de realizar los objetivos y las prestaciones previstas por la política.

Para Knoepfel et al., (2006) algunas causas para un PPA deficitario serían:

- Definiciones erróneas de los grupos objetivo, surgidas a veces de hipótesis causales deficientes, que proceden de la identificación inexacta de un grupo social como la causa del problema público a resolver.
- Para los decisores políticos (congreso, presidencia, ministerios) resulta generalmente difícil estimar en qué medida los objetivos que formulan pueden realmente alcanzarse a través de los elementos operativos propuestos (divorcio entre los objetivos y los instrumentos).
- Se pueden encontrar contradicciones programáticas entre recursos atribuidos a los actores públicos de un APA y los objetivos, o las formas de intervención de una política pública.
- Los costos de implementación de una política pública van siempre en aumento debido a la profesionalización creciente y al equipamiento técnico necesario.
- En el Congreso falta mayor conciencia de las repercusiones de sus decisiones sobre la implementación y la evaluación de los efectos inducidos por la política.

La legalidad es otro criterio importante en la construcción y análisis crítico del PPA. En los sistemas políticos basados en el derecho, es decir, en los que el orden jurídico se caracteriza por el principio de legalidad, prácticamente todas las políticas públicas tienen una base legal, particularmente en lo que se refiere a las medidas de intervención y sus procedimientos administrativos son jurídicamente reglamentados. La dimensión jurídico-normativa, es un elemento central y punto de partida para el análisis que no puede ser ignorado por el analista.

El examen de coherencia y legalidad del material normativo de una política pública puede llevarse a cabo tanto antes como después que la decisión política se tome (carácter prospectivo o retro-prospectivo).

2.4.3 Dimensiones analíticas operativas del PPA

El modelo metodológico de Knoepfel et al., (2006) también propone tres dimensiones analíticas operativas del PPA, las cuales se tendrán en cuenta para el análisis del PPA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural. Estas son:

- ***PPA detallado versus programa-marco***

Asociado al nivel de detalle del contenido sustantivo del PPA de la política pública objeto de estudio (¿cómo resolver el problema de la concentración de la propiedad rural?). Un contenido sustantivo limitado del PPA puede corresponder a un grado de concreción débil (cláusulas muy generales) o a que sólo un número limitado de elementos sustantivos se reglamenten a nivel del PPA permitiendo a los actores de la etapa de implementación un mayor margen de maniobra facilitando el tomar en consideración las circunstancias locales particulares para la resolución de casos individuales. Por el contrario, un contenido sustantivo amplio del PPA puede caracterizarse por una reglamentación abundante de la mayoría o de todos sus elementos constitutivos, o por un grado de concreción muy elevado; en este caso las autoridades responsables de la implementación tendrán un margen de maniobra mínimo (Knoepfel et al., 2006).

- ***PPA y esferas de gobierno: PPA centralizados versus descentralizados***

Asociado a los niveles estatales que involucra el PPA de la política pública, es decir, al grado de centralización de las autoridades político administrativas designadas para su implementación. Esto correspondería a la distribución de las decisiones de orden legislativo y reglamentario entre las diferentes esferas político-administrativas (nacional, regional, local) que buscan orientar la implementación de la política pública objeto de análisis (Knoepfel et al., 2006).

- ***PPA sustantivos versus institucionales***

Los PPA no contienen solamente elementos sustantivos sino que además incluyen decisiones institucionales que regulan la organización de su implementación, la dotación de los recursos a los diferentes actores, así como los procedimientos administrativos y judiciales a aplicar. Tales reglas regulan el funcionamiento interno del APA y su

comunicación con los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios de la política pública.

Así, esta dimensión se asocia contenido más o menos sustancial (¿cómo resolver el problema público de la concentración de la propiedad rural?) o institucional (¿qué actores, con qué recursos y bajo qué reglas institucionales?) de los elementos constitutivos del PPA. Un PPA que se concentra en los elementos sustantivos del problema a resolver, establece claramente los objetivos a alcanzar, los elementos operativos y los elementos evaluativos; mientras que un PPA que prioriza los elementos procedimentales y que determina de manera completa y detallada los APA y los procedimientos a seguir, sería de tipo institucional. También podrían encontrarse PPA que se concentren en una combinación equilibrada de elementos sustantivos, organizacionales y procedimentales, los cuales constituyen un PPA de tipo mixto.

2.4.4 Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA) y variables operativas de análisis

El APA o el sistema administrativo de la implementación de una política pública representan “el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que, por tanto, relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado” (Knoepfel et al., 2006). Así, el APA puede interpretarse como la base organizativa y procedimental de la política pública de reforma agraria.

Tanto los actores públicos que están a cargo de la implementación de esta política pública, como todos los actores privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos y que, en razón de esta delegación de responsabilidades, participan como iguales en la producción de acciones concretas (outputs) vinculadas a dicha política pública. El APA relaciona los actores privados a través de reglas institucionales formales e informales, que regulan la asignación de funciones específicas para su actuación en los programas a implementar. Estas reglas deben permitir la coordinación entre las diversas instituciones encargadas de las actividades que requiere la implementación de la política pública, estas reglas configuran una red de interacciones horizontales y verticales entre los actores. En consecuencia, un APA puede interpretarse

como la base organizativa y procedimental de la política pública dado que representa el entramado de actores públicos y privados a cargo de la implementación de la misma. Las unidades elementales de los APA son los actores públicos los cuales disponen de cierta autonomía en su proceder (Knoepfel et al., 2006).

En el APA se pueden incluir actores estatales, regionales e, incluso municipales, los cuales pueden pertenecen a distintas organizaciones administrativas (oficinas estatales, servicios regionales, ministerios, direcciones departamentales,) entre las que debe existir una coordinación o cooperación, para que el APA de la política pública pueda aplicar los diferentes elementos sustantivos del PPA que las autoridades político administrativas han adoptado (Knoepfel et al., 2006).

El modelo metodológico de Knoepfel et al., (2006) también propone cinco dimensiones internas que permiten definir el funcionamiento propio del APA las cuales no son mutuamente excluyentes sino que constituyen diversa facetas de un APA, pueden servir para establecer la tipología de los APA y tiene influencia sobre los resultados de la implementación de la política pública. Además también considera dimensiones externas que ayudan a situar el APA respecto a su entorno (Knoepfel et al., 2006).

▪ ***Dimensiones internas***

El número y tipo de actores: APA mono o plural

En la práctica se pueden distinguir APA compuestos por un número muy limitado de actores, incluso de un actor único, o un APA “multi-actores”. Entra más actores estén involucrados en el APA, se requiere de mecanismos para la negociación y establecimiento de funciones y responsabilidades y procedimientos necesarios para una coordinar la gestión de todas las actividades a realizar. Si estos elementos no se incluyen, se corre el riesgo de que los actos producidos resulten contradictorios. Asimismo, es importante establecer el tipo de actores involucrados en la implementación de la política pública de reforma agraria, entre los que son parte de un organismo administrativo (públicos) de aquellos que no lo son (paraestatales). Un APA mixto (formado por actores públicos y

privados) tiene resultados menos predecibles que aquellos obtenidos por APA conformados por actores públicos (Knoepfel et al., 2006).

El grado de coordinación horizontal: APA integrado versus APA fragmentado

Se analiza en los APA pluri-actorales el grado de coordinación entre sus actores, su manifestación más frecuente es la falta de coordinación horizontal (entre diversas instituciones de un mismo nivel jerárquico) sustantiva, debido a que con frecuencia estos actores hacen parte de organizaciones administrativas divergentes u opuestas y a que priman sus objetivos misionales y los intereses que representan y defienden, esta fragmentación puede deberse a una falta de reglas procedimentales que regulen su efectiva coordinación o a que se pretende integrar políticas públicas que originalmente estaban separadas.

Una característica de estos APA no coordinados es que sus actores clave no tienen voluntad de coordinarse e incluso llegan a desarrollar estrategias de no cooperación; otras veces su accionar se ve limitado por relaciones de clientelismo que obstaculizan la coordinación con otras entidades. Una consecuencia de tener APA fragmentados es que se den contradicciones en las actividades de implementación de la política pública (Knoepfel et al., 2006).

El grado de coordinación vertical: APA integrado versus atomizado

Se puede analizar un APA de acuerdo al grado de integración vertical existente entre los diversos niveles político-administrativos (nacional, regional y municipal) involucrados en la implementación de la política pública. Un APA se calificaría como integrado si el Estado central y las demás instituciones regionales y locales no solamente comparten las competencias legislativas y reglamentarias, sino también las de implementación. Por el contrario, si las instituciones públicas infra-nacionales disponen de una autonomía muy amplia para la programación y/o la implementación de la política pública el APA podría catalogarse como atomizado. En este último caso las autoridades regionales o locales podrán adaptar las políticas a sus propias necesidades sin tener en consideración las decisiones previas tomadas por actores de niveles estatales superiores (Knoepfel et al., 2006).

El grado de centralidad de los actores-clave: APA centralizado versus igualitario

Se debe identificar entre los APA en los que el grado de influencia y el poder de los actores están destruido de acuerdo a un modelo igualitario y los APA en los que predomina uno o varios actores clave. El actor central tendrá la potestad de imponer su punto de vista. La centralidad de un actor, para explicar la calidad final de algunos productos de las políticas públicas, se refiere tanto a la dimensión vertical (diferentes niveles) como a la dimensión horizontal (mismo nivel) del APA (Knoepfel et al., 2006).

El grado de politización: APA politizado versus burocrático

Asociado al dominio por parte de los actores más de corte “político” o burocrático. Si los actores que tienen dominio en el APA de la política pública de reforma agraria tienen su origen en el ámbito político entonces el APA será más politizado, pero si por el contrario, la conducta de dichos actores es más de corte técnico, el APA será más burocrático. Los productos de APA politizados son menos previsibles que los que resultan de APA más burocráticos (Knoepfel et al., 2006)

▪ ***Dimensiones externas***

Se refieren a las relaciones que un APA mantiene con los actores públicos y privados de su entorno social que no están directamente involucrados con la política pública objeto de análisis.

Contexto que fijan otras políticas públicas: Homogeneidad versus heterogeneidad

Se analiza la posición de los actores del APA de la política pública en función de del contexto que representan otras políticas públicas, dicha influencia puede ser de apoyo o de oposición a la política pública en cuestión. El contexto puede considerarse heterogéneo si los principales actores del APA pertenecen, por ejemplo, a diversos ministerios o departamentos o a diferentes dependencias al interior de un mismo ministerio (oficinas o servicios administrativos); por el contrario, un grado elevado de homogeneidad presupone que tales actores pertenecen en su totalidad a un mismo ministerio, incluso a una sola unidad administrativa del ministerio en cuestión. Se trata de analizar de la posición de los actores del APA que termina determinado el tipo de interacciones y relaciones de poder de los actores del APA.

Cabe resaltar que la conformación de los APA en la mayoría de los casos se rige por las reglas institucionales generales de un país como el Estado de derecho, la legalidad, el sistema de gobierno vigente, la garantía de las libertades individuales entre otros, estas reglas pueden representar obstáculos para el funcionamiento del APA o por el contrario ser un elemento de impulso para la concepción de un APA eficaz de la política pública (Knoepfel et al., 2006).

Grado de apertura del APA: APA abiertos versus cerrados

Se debe tener en cuenta la intensidad de las interacciones entre los actores del APA de la política pública y los que constituyen su entorno social inmediato. Para este análisis se deben tener en cuenta las condiciones de comunicación con los actores públicos del APA, estas condiciones pueden ser más o menos selectivas dependiendo de los espacios políticos de que se trate. Algunos APA incluyen una expresa diferenciación entre los actores públicos y privados, lo que dificulta su comunicación; mientras que en otros APA esta comunicación es más fluida tanto en el ámbito formal como informal. El entorno social de los APA está compuesto por grupos de interés y actores individuales, los cuales representarían a los grupos-objetivo así como a los beneficiarios finales y eventualmente los grupos terciarios de la política pública.

Las interacciones entre los actores del APA y los actores privados son frecuentemente muy selectivas y se estructuran a través de todo un entramado de reglas procedimentales formales, así como por usos y costumbres propias y de los actores y los grupos a los que representan (reglas informales). Esta comunicación entre los actores del APA y su entorno permiten una mejor percepción de los problemas sociales que son objeto de la intervención pública y dar una mejor solución al problema público en cuestión. Se pueden distinguir APA cerrados, APA parcialmente abiertos y APA abiertos. Un APA es cerrado cuando no se establece ninguna forma de comunicación con los actores privados, entonces sus productos se formularán de manera unilateral; por su parte los APA parcialmente abiertos son aquellos que establecen comunicación de manera exclusiva con uno de los actores externos y no con la totalidad de ellos y un APA abierto es aquel que establece mecanismo de participación y comunicación con la totalidad de actores privados que tienen relación con la política pública (Knoepfel et al., 2006).

2.5 Definición del periodo de análisis

Para establecer el periodo de análisis a abordar en esta investigación se tuvo en cuenta que de acuerdo a lo postulado por Sabatier (1999) “*para entender el proceso de cambio en la política pública, se requiere de una perspectiva de tiempo de larga duración (diez años o más)*”. Dado que la Ley objeto de análisis fue sancionada en el año 1994, el periodo de análisis abarcará hasta el año 2014, lo cual comprende 20 años de implementación de la misma y coincide con cinco periodos de gobierno presidencial desde finales del gobierno de César Gaviria, pasando por los periodos presidenciales de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y los dos periodos de Álvaro Uribe para finalizar con el primer periodos de gobierno de Juan Manuel Santos. Se esperaba que en este intervalo de tiempo, en el que la política sufrió una serie de modificaciones normativas, se establecer su nivel de madurez y los cambios más significativos en su programación y en los actores encargados de su implementación.

2.6 Marco geográfico y selección de la muestra

El análisis de la etapa de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural tendrá un marco geográfico nacional. No obstante, se tendrá en cuenta información proveniente de entrevistas a beneficiarios de la política y funcionarios del Incoder obtenida del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto “Análisis de la Política de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia (1991-2006)” financiado por Colciencias y ejecutado por el Grupo de Investigación en Gestión de Empresas Pecuarias de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad Nacional de Colombia, en el cual, los municipios que se tuvieron en cuenta para la investigación hicieron parte de proyectos piloto desarrollados con base en la Ley 160 de 1994, como el 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), en el periodo comprendido entre 1996 y 1999 (Machado, 1999c), y el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del IICA con la financiación del Banco Mundial a finales de los noventa (Ortíz, Pérez, Castillo, y Muñoz, 2004). Esto también permitirá tener una visión a escala local de la programación de la política pública de reforma agraria en el periodo de análisis.

2.7 Recolección y análisis de información

Para esta investigación se consultaron principalmente fuentes secundarias de información relacionada con la programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia proveniente de Leyes de la República, decretos, resoluciones, acuerdos, documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social), documentos de Incora e Incoder, programas de gobierno, Planes de Desarrollo Nacional, memorias de Ministros de Agricultura, publicaciones de entidades oficiales (boletines, revistas, Gacetas del Congreso, Diario Oficial); además literatura académica como libros, revistas, artículos, reportes de prensa nacional, entre otros. El análisis de esta información se complementó con el uso de fuentes primarias obtenidas del proyecto “Análisis de la Política de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia (1991-2006)”.

Para la recolección de la información se emplearon métodos de búsqueda, organización, clasificación y sistematización, a partir de fuentes primarias y secundarias; la cual posteriormente se analizó teniendo en cuenta la metodología de análisis de políticas públicas propuesta por Knoepfel et al., (2006). Estos procesos se realizaron simultáneamente, de acuerdo con los principios de la investigación cualitativa

▪ **Referencias**

Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1996). Estudio Introductorio. En Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aldana, C. (1993). Situación y tendencias de la ganadería colombiana. Coyuntura Agropecuaria, 10(40), 113-136.

Balcázar, A., López, N., Orozco, M., y Vega, M. (2001). Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Serie Desarrollo Productivo, 190.

Banco Mundial. (2003). Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report. Washington. D.C: Banco Mundial.

Bejarano, J. (1998). El desarrollo institucional y la política agrícola. Colección de documentos IICA- Serie Competitividad, 5.

Benítez, R. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. Revista Economía Colombiana, (309), 45-55.

Cabrera, L. (2009). La concentración de la tierra en Colombia: Entre la exclusión social y la violencia. Universidad Nacional de Colombia.

Cuervo, J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Delgado, A. (2002). Contribución del análisis de políticas a la formulación y gestión de políticas públicas. *Papel Político*, 14, 85-98.

Delgado, L. (2009). Las políticas públicas, el ciclo de las políticas públicas, clases de políticas públicas, eficacia, legalidad y control, indicadores de gestión. En Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Castilla-La Mancha, España: Editorial CEP, S. L.

España, J. (2001). Las Zonas de Reserva Campesina como un intento más de Reforma Agraria con justicia social, un acercamiento desde lo jurídico y lo político. Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. (1996). La reforma agraria en la política social rural. En : Una mirada social al campo: Compilación de la Cumbre Social Rural (pp. 63-78). Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Fajardo, D. (1999). Colombia: reforma agraria en la solución de conflictos armados. *Revista América Latina Hoy*, 23, 45-59.

Fajardo, D. (2002). Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1, 49. Recuperado de https://puprisaralda.files.wordpress.com/2013/07/cuaderno_01-tenencia-de-la-tierra.pdf

Fierro, J. (2008). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Departamento de Políticas y Descentralización. División de Políticas y Estudios. Santiago de Chile: Programa Región Activa SUBDERE - GTZ.

Gruszczynski, D., y Rojas, M. (2003). Notas sobre una reforma agraria distributiva y consideraciones sobre el sistema de seguimiento de política. *Planeación y Desarrollo*, XXXIV(2), 337-365.

Hernández, G. (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91.

Höllinger, F. (1999). Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria. En A. Machado y R. Suárez (Eds.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* (pp. 137-196). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con CEGA e IICA.

Jaramillo, C. (1994). *Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*. Bogotá D.C.: Fonade, Tercer Mundo Editores.

Jaramillo, C. (2002). *Crisis y transformación de la economía colombiana: 1990-2000*. Bogotá D.C.: Bando de la República. Fondo de Cultura Económica.

Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa, M. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. *Revista Ciencia Política*, 2(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.15446/cp>

Lasswell, H. (1971). *A Pre-view of Political Science*. New York: Elsevier.

Londoño, L. (2008). *Economía Colombiana y Política Económica*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.

Machado, A. (1999a). *El sector rural y el plan de desarrollo*. *Cuadernos de Economía*, 30(XVII), 167-179. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ>

Machado, A. (1999b). *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: La RED de Solidaridad Social*. Bogotá, D.C. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobreza/red_sol2.pdf

Machado, A. (1999c). *Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia*. En A. Machado y R. Suárez (Eds.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* (pp. 1-27). Bogotá, D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con CEGA e IICA.

Machado, A. (2002). *De la reforma agraria a la reforma rural*. *Colombia, tierra y paz*, 38-52.

Machado, A. (2005). *Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria*. *Revista Economía Colombiana*, 309, 66-74.

Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*, Bogotá. Bogotá, D.C.: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia- Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

Machado, A., y Samacá, H. (2000). Las organizaciones del sector agropecuario: Un análisis institucional. Bogotá, D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con Colciencias y CEGA.

Machado, A., Vásquez, R., y Núñez, L. (2005). La academia y el sector rural 5. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Meny, Y., y Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas. Barcelona (España): Editorial Ariel S.A.

Mondragón, H. (2002a). ¿Dónde está la falla y como remediarla? Colombia, tierra y paz, 53-71.

Mondragón, H. (2002b). La organización campesina en un ambiente de terror. Cuadernos Tierra y Justicia, 7, 23-24.

Mondragón, H. (2003). Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras? Bogotá D.C.

Moreno, M. (2001). Zona de Reserva Campesina estrategia sostenible de construcción social en la región de los llanos del Yari. Universidad Nacional de Colombia.

Muller. (1990). Les politiques publiques. Paris: Editorial Presses Universitaires de France.

Naranjo, G., Lopera, J., y Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. Estudios Políticos, 39, 81-105.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo.

Ortíz, C., Pérez, M., Castillo, D., y Muñoz, L. (2004). Zonas de Reserva Campesina: Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural. (Facultad de Estudios Ambientales y Rurales- Pontificia Universidad Javeriana, Ed.). Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLASCO, Sede Académica de México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano. Bogotá, D.C.

Roth, A. (2008). El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina? En I Congreso de Ciencia política (pp. 1-12). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Roth, A. (2014). Política Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.

Sabatier, P. (1999). Theories of the Policy Process. Boulder, Colorado: Westview Press.

Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. Revista Opera, 9, 23 – 51.

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En B. R. y C. E (Ed.), La nueva Administración Pública (pp. 281-312). Madrid, España: Alianza Editorial S.A.

Velasco, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Valencia, España.

3. Capítulo 3. Programa de Actuación Político Administrativo – PPA, de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia

Se trata de un momento específico de decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Igualmente se decide respecto al proceso y la organización administrativa que deberían permitir la implementación de la política pública en la medida en que se fijan prioridades de orden cronológico, espacial y de actuación entre los diferentes grupos sociales a los que se aplica el PPA y además predefine los actos intermedios de dicha política.

El PPA da indicaciones más o menos precisas y obligatorias respecto a la producción administrativa de los actos formales finales, estableciendo así un nexo directo, ya sea jurídico o de facto, entre los grupos objetivo de la política pública y las instancias públicas competentes para la implementación de ésta. El PPA define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar un problema público, por ello contiene los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos objetivo. Estas disposiciones constituyen la fuente de legitimidad primaria de una política pública y desde un punto de vista formal en el ámbito jurídico colombiano pueden ser documentos escritos como Conpes, leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, órdenes de implementación y directrices administrativas, las cuales se adaptan a diferentes niveles institucionales (internacional, nacional, regional y/o local).

En el caso de la política pública de reforma agraria establecida en la Ley 160 de 1994, el PPA incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios contenidos en la Constitución

Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil que el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes), el Gobierno Nacional (Presidencia y Ministerios) y las organizaciones e instituciones responsables de su implementación (Instituto Colombiano de Reforma Agraria- Incora, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-I, Agencia Nacional de Tierras-ANT, integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino-SNRADRC), toman como marco institucional formal, para la aplicación de esta política pública.

La Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994) representa la norma superior de intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad rural en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Por medio de esta Ley se modifica el modelo de reforma agraria que hasta ese momento se venía implementando, al privilegiar la participación del mercado sobre la intervención directa del Estado en la redistribución de la propiedad rural, aunque queda prevista la participación estatal en lo pertinente para asistir y hacer viable la participación de los beneficiarios finales en el juego de la oferta y la demanda propios del mercado de tierras y para adelantar otras acciones relacionadas con la dotación de tierras.

De acuerdo con la metodología utilizada para esta investigación, el análisis del PPA debe hacerse a través de sus elementos constitutivos y dimensiones de análisis. A continuación se presenta el análisis de los elementos constitutivos del PPA correspondientes a los Objetivos, Elementos Evaluativos, Elementos Operativos, Acuerdo de Actuación Político Administrativo y sus Recursos y Elementos Procedimentales de cada uno de los capítulos de la Ley 160 y sus actos reglamentarios. Además, en sección separada se incluye el análisis de la Ley 1152 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007b) conocida como el “Estatuto de Desarrollo Rural” vigente desde julio de 2007 hasta marzo de 2009 que en su momento derogó la Ley 160 de 1994 pero fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2009, justificada en la violación del deber estatal y derecho fundamental de consulta previa a comunidades indígenas y grupos étnicos. Posteriormente, se presenta el análisis de la Coherencia y Legalidad del PPA para finalmente abordar las Dimensiones Analíticas Operativas del PPA.

3.1 Elementos constitutivos del PPA. Ley 160 de 1994 y su reglamentación

3.1.1 Capítulo I: Objeto de la Ley- Artículo 1

Como base fundamental para el planteamiento de los objetivos de la Ley se tomó la Constitución Política de Colombia, en especial el artículo 64 según el cual “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Se plantearon nueve objetivos para el desarrollo de este propósito los cuales se relacionan a continuación:

Primero: Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

Este objetivo establece como condición para el logro de la paz en el país el mejoramiento del acceso a la propiedad de la tierra lo cual contribuye al mejoramiento del bienestar y calidad de vida de la población campesina. Así mismo, se hace referencia el Estado social de derecho al relacionarse con la justicia social y la democracia participativa.

Segundo: Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

En este objetivo se enuncia lo sustancial de la política pública materializado en transformar la estructura de la propiedad de tierra buscando eliminar y prevenir la concentración de la

misma y su fraccionamiento antieconómico. Igualmente define los beneficiarios de la política haciendo énfasis en campesinos e indígenas, dejando la posibilidad de incluir nuevos beneficiarios de acuerdo a programas especiales del Gobierno. A través de estos últimos se han incluido a la población en condición de desplazamiento, reincorporada a la vida civil y afectada por calamidades o desastres.

Tercero: Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

Este objetivo permite evidenciar un cambio en el de tipo de política pública a implementar pasando de ser una política de tipo Estado-céntrico a una política de tipo mixto con énfasis Socio-céntrico, donde la responsabilidad del desarrollo de la misma recae sobre los beneficiarios mientras que el Estado se encarga de apoyar los procesos de reforma agraria y desarrollo rural establecidos en la política.

Cuarto: Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

Se pretendía lograr coordinación y cooperación horizontal entre las entidades del Estado integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (SNRADRC) con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población campesina. Asimismo, en este objetivo se reconoce al campesino (aparceros, indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos) como el actor que sufre las consecuencias negativas del problema de no acceso a la propiedad de la tierra y demás servicios complementarios necesarios para mejorar su nivel de vida.

Quinto: Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

Sexto: Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

En estos dos objetivos altamente relacionados se buscaba garantizar el adecuado uso productivo de las tierras rurales en especial de aquellas ociosas y deficientemente aprovechadas, mediante estrategias de desarrollo rural para aumentar la productividad en las explotaciones agropecuarias, teniendo en cuenta un manejo ambiental racional.

Séptimo: Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

En este objetivo también se percibe el énfasis Socio-céntrico de la política, pues incluye espacios de participación para los beneficiarios a través de la creación de organizaciones campesinas que además eran un pilar para la implementación de la política.

Octavo: Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina

En un claro enfoque de género se da prioridad a la participación de mujeres campesinas e indígenas en la construcción de iniciativas que inciden en su desarrollo y bienestar aunque no incluye mujeres de otras comunidades étnicas.

Noveno: Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción

a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

Hace referencia al uso y adjudicación de las tierras baldías de la nación a favor de campesinos de escasos recursos y para la constitución de Zonas de Reserva Campesina. Al quedar establecido como uno de los objetivos de la política se resalta la importancia que tenían las tierras baldías en el proceso de dotación de tierras para los beneficiarios finales de la política pública.

Los anteriores objetivos hacen parte del Programa de actuación Político Administrativo (PPA) pues corresponden a uno de sus elementos constitutivos.

3.1.2 Capítulo II: Del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino- Artículos 2 a 10

En este capítulo de la Ley, se crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (SNRADRC), con el fin de prestar los servicios relacionados con el desarrollo rural y promover el acceso a la propiedad de la tierra en beneficio de los trabajadores agrarios. Además de mencionar los actores integrantes del SNRADRC (autoridades político administrativas y sociedad civil), también se dictan las funciones consideradas pertinentes en cuanto al acceso a tierras y demás servicios complementarios necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Ley. Para ello, establece la estructura organizacional del SNRADRC a través de la creación de seis subsistemas:

- a) De adquisición y adjudicación de tierras.
- b) De organización y capacitación campesina e indígena.
- c) De servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social.
- d) De investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos.
- e) De mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial.
- f) De financiación.

Además se ordena al Gobierno establecer la reglamentación para la organización y funcionamiento del SNRADRC

Aun cuando la Ley dictaminó que el Gobierno nacional debía garantizar la adecuada participación de las organizaciones campesinas en espacios de concertación de planes, programas y actividades de los diferentes subsistemas, no hubo un desarrollo normativo posterior que hiciera efectiva dicha participación de los beneficiarios mencionada en la Ley. Esto en buena medida limitó el uso efectivo del recurso organización de gran importancia para las comunidades rurales más vulnerables como son los campesinos, dado que limita su participación en espacios fundamentales para fortalecer el uso y aprovechamiento de este recurso.

Por otra parte, aunque se aclara qué actividades hacen parte del sector agropecuario, se deja de lado el tema ambiental pues solamente se incluyen actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas sin tener en cuenta un enfoque más integral como el desarrollo rural con enfoque territorial que permite una concepción más amplia del sector rural que no solo se ocupa de lo estrictamente productivo.

También se crea el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (CNRADRC), como órgano consultivo del Gobierno para la formulación de las políticas y planes a cargo del SNRADRC en materia de adjudicación de tierras a campesinos de escasos recursos y la ejecución de los programas a cargo de estas entidades. Además, se establece que debían conformarlo 27 miembros de diferentes instituciones tanto públicas como privadas, situación que a priori se podía ver como un obstáculo para la concertación de sus respectivas reuniones, así como para llegar a consensos en las decisiones que debían tomar. Adicional a esto se resalta la dificultad en cuanto a la distribución adecuada de recursos como personal, organización, consenso, tiempo e infraestructura entre los diferentes actores que debían ser vinculados al CNRADRC y que permitiría que éste cumpliera sus objetivos.

El Decreto 2305 de 1994 reglamentó aspectos meramente procedimentales en cuanto a la elección de los representantes de organizaciones campesinas, indígenas, comercializadoras privadas y gremios de la producción ante el CNRADRC por mayoría absoluta en reuniones convocadas por el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino quien ejercería su secretaría técnica. Además, le dio la responsabilidad al MADR de asumir

sus gastos de funcionamiento y determinó la periodicidad en que debían llevarse a cabo sus reuniones lo cual corresponde al *APA* y *sus recursos*.

No obstante, el artículo que creó el CNRADRC fue derogado por el Decreto 1300 de 2003 (Presidencia de la República de Colombia, 2003e) “*por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder y se determina su estructura*” sin delegar a algún organismo (existente o nuevo) las funciones a cargo del CNRADRC. Igualmente, no queda un actor responsable de apoyar al Gobierno en la formulación de política pública y los planes a cargo del SNRADRC en materia de adjudicación de tierras y ejecución de las actividades de cada uno de los subsistemas dejando también sin establecer un mecanismo de participación de la sociedad civil para el desarrollo de los planes y programas de la política a implementar.

En el artículo seis se plantearon de manera general los mecanismos para que cada una de las entidades integrantes del SNRADRC apropiara los recursos necesarios para llevar a cabo los programas y proyectos planteados por el Incora y aprobados por el MADR y dar cumplimiento a la Ley.

Aunque se plantea la obligatoriedad de la ejecución de programas y proyectos de inversión complementaria por parte de los integrantes del SNRADRC, no se establece cuál de estas entidades tendría la responsabilidad de hacer la verificación y control necesarios, siendo éste otro ejemplo de cómo la institucionalidad formal no contribuyó a que los actores responsables apropiaran los recursos requeridos para ejercer una actuación adecuada dentro de la política.

También se hace referencia a los indicadores a tener en cuenta en la selección de los predios para llevar a cabo los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino en el país basados en la demanda manifiesta de tierras, índices de pobreza, ruralidad y concentración de la propiedad; además de las prioridades presupuestales y técnicas establecidas por el MADR, el CNRADRC y la Junta Directiva del Incora. Igualmente, se establecen las condiciones restrictivas para la selección de los predios objeto de los programas priorizando así las zonas de menor grado de desarrollo y mayor concentración de la propiedad. Este capítulo tiene un contenido sustancial por cuanto está orientado a la

solución del problema público de concentración de la propiedad rural al definir los criterios de priorización para desarrollar los programas de reforma agraria.

Sin embargo, la Ley 812 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003) correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, deroga el artículo 8 de la Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b), eliminando los criterios de selección de los predios para llevar a cabo los programas de reforma agraria los cuales no fueron replanteados en posteriores disposiciones reglamentarias. Lo anterior implica que los posibles predios a seleccionar no deban cumplir con los criterios antes establecidos y en consecuencia los beneficiarios de los procesos de reforma agraria no sean necesariamente los campesinos más vulnerables. Esto tiene una alta incidencia en el uso de un recurso de gran importancia para estos actores como lo es el derecho, por cuanto se pierde el sustento jurídico de la priorización de los mismos en la implementación de la política pública.

Se designa la responsabilidad al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural de priorizar la cofinanciación de programas y proyectos orientados al desarrollo rural en áreas de economía campesina, zonas de minifundio, de colonización y de comunidades indígenas presentados por entidades territoriales. Sin embargo, este fondo fue liquidado en el año 2003 mediante Decreto 1290 (Presidencia de la República de Colombia, 2003a) dejando sus responsabilidades y funciones a cargo del Incoder, entidad que hasta ese momento comenzaría a funcionar.

Se resalta que en el PPA de la política de reforma agraria la designación de un número considerable de actores pertenecientes a las autoridades político- administrativas encargadas de su implementación sin establecer mecanismos de control y evaluación de su accionar en pro del cumplimiento de los objetivos de la Ley, da como resultado grandes dificultades en el logro de una adecuada coordinación y cooperación horizontal entre ellas, pues cada entidad tenía sus propias funciones y objetivos misionales a los cuales darían prioridad por encima de las nuevas funciones designadas. Esta situación conllevaría a considerables obstáculos y deficiencias en la implementación de la política pública, disminuyendo su efectividad y eficacia en cuanto al cumplimiento de los objetivos establecidos. Por otra parte, la dirección de las entidades públicas es entregada a

simpatizantes de la misma corriente política del Gobierno, así estos gerentes o directores terminan respondiendo más a los intereses de sus jefes políticos que al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, aunque se daba al Incora la posibilidad de hacer la evaluación económica y social de los programas a su cargo, no era de obligatorio cumplimiento y tampoco se establecieron los mecanismos para llevar a cabo dicha evaluación. Esta disposición se puede categorizar como parte de los *elementos evaluativos del PPA*; sin embargo, al no tener carácter de obligatoriedad, carecer de indicadores y no estar asociada a un recurso que resulta fundamental en este proceso como es el temporal, no permite hacer una evaluación integral de la política que determine su efectividad, eficacia y eficiencia.

En este capítulo y su reglamentación se identifican también elementos constitutivos del PPA correspondientes al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos*, a su vez establece las autoridades político- administrativas responsables y designa las reglas institucionales que determinan las funciones, obligaciones, acciones y recursos a su cargo para llevar a cabo la implementación de la política pública, además de las formas de interacción entre ellas. También se identifican *elementos procedimentales* al establecer los criterios o indicadores a tener en cuenta para la selección de los predios que podrían ser objeto de los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino establecidos en la Ley 160 de 1994.

3.1.3 Capítulo III: Del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- Artículos 11 a 19

Se establecen las funciones del Instituto y se le reitera su autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente para el cumplimiento de sus funciones como principal ente encargado de los planes, programas y actividades encaminados a la reforma agraria y el desarrollo rural establecidos en la Ley 160.

Igualmente, le da la posibilidad de delegar algunas de sus funciones cuando se considere conveniente a otras entidades públicas con excepción de la adquisición directa y la adjudicación de tierras, así como los procedimientos agrarios (extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y

deslinde de tierras) previa aprobación de su Junta Directiva, además de reasumir estas funciones cuando lo considere necesario.

Se establecen también reglas generales para el planteamiento de los estatutos del Incora, mencionando en lo relacionado con los procesos de expropiación y de extinción del dominio privado que estos solamente podían ser aprobados con voto favorable de la mayoría absoluta de la Junta Directiva y voto favorable del MADR. Dichas condiciones especiales para la expropiación y la extinción del dominio indican la falta de voluntad política para llevar a cabo estos procesos y podrían considerarse como un obstáculo en la implementación de la política por cuanto reducen la efectividad de las vías de intervención dirigidas a modificar el comportamiento de quienes concentran la propiedad rural como grupos objetivo.

En este capítulo se establece que la dirección del Incora será ejercida por su Junta Directiva conformado por siete miembros del Gobierno y seis de la sociedad civil y el Decreto 2305 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia, 1994d) designa que sus gastos de funcionamiento estarían a cargo del presupuesto del Incora y reglamenta la elección de representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y gremios del sector por mayoría absoluta a solicitud del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino.

En mayo de 2003 el Decreto 1292 (Presidencia de la República de Colombia, 2003d) ordena la liquidación del Incora y en consecuencia el Decreto 1300 de este mismo año (Presidencia de la República de Colombia, 2003e) ordena la creación de Incoder y establece su estructura cambiando de una Junta Directiva a un Consejo Directivo en el cual se reduce el número de miembros (de 13 a 9) y con una menor participación de los representantes de la sociedad civil (se reduce de 4 a 3 su participación): uno por organizaciones campesinas, uno por organizaciones indígenas y uno por organizaciones afrocolombianas; y de la participación directa de Fedegán y la SAC a solo un representante de los gremios del sector. De lo anterior se destaca la inclusión de un representante de las comunidades afrocolombianas, la eliminación de la participación directa de representantes de organizaciones de mujeres y la disminución en el número de representantes de los gremios del sector (aunque se amplía la posibilidad de participación de entidades distintas a la SAC y Fedegán).

En cuanto a las autoridades político- administrativas participantes, ingresan los Ministerios de Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se suprime la participación de los representantes de Finagro, la Caja Agraria -liquidada por el Decreto 1056 de 1999 (Presidencia de la República de Colombia, 1999a), el DRI- liquidado por el Decreto 1290 de 2003 (Presidencia de la República de Colombia, 2003a) y el Viceministro de Desarrollo Rural.

Posteriormente el Decreto 3520 de 2003 (Presidencia de la República de Colombia, 2003g) (compilado en el Decreto 1071 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) estableció los mecanismos de elección de los representantes de la sociedad civil ante el Consejo Directivo del Incoder donde las principales diferencias con la reglamentación anterior se relacionan con la participación de un representante de las comunidades afrocolombianas, la obligación de las organizaciones de beneficiarios de estar legalmente constituidas y acreditadas y que sus representantes debían ser elegidos por mayoría simple para un periodo de dos años los cuales podían tener un suplente.

Se establece que el Fondo Nacional Agrario-FNA hace parte de la inversión social del Estado y se determinan los bienes y fondos que harán parte del mismo, aunque entre los bienes no se incluyen los predios obtenidos por el Estado mediante los procesos de expropiación. También se contempla la posibilidad de administrar los recursos del FNA por medio de entidades privadas.

Se da la responsabilidad al Gobierno de asignar y apropiar los recursos suficientes para llevar a cabo los programas de reforma agraria elaborados por el Instituto, y se fija la meta de culminar en un periodo máximo de 16 años los procesos de reforma agraria. Además, se determina que la totalidad de los recursos estarían a cargo al presupuesto general de la nación.

Se da la responsabilidad al Instituto de transferir al Fondo Agropecuario de Garantías al menos el 70% de la cartera recuperada para respaldar los créditos otorgados a los beneficiarios de la reforma agraria.

Se determina como patrimonio del Instituto todos los fondos y los bienes que ingresaran al FNA pudiendo ser transferidos por el Instituto a otras entidades cuando éstas tengan delegadas algunas de sus funciones. Se prohíbe al Gobierno cambiar la destinación de estos bienes y se prevé reversar estos activos a favor del Estado en caso de liquidación del Instituto.

Se destaca que en el CNRADRC y en la Junta o Consejo Directivo del Instituto no se establece la participación de entidades territoriales (departamentos y municipios), solamente se establece su participación para hacer aportes al FNA.

En este capítulo y su reglamentación se identifican elementos constitutivos del PPA relacionados con el *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque le da funciones y responsabilidades al Gobierno Nacional, al Instituto y a cada una de las entidades participantes en la Junta o Consejo Directivo, permite al Instituto delegar atribuciones o responsabilidades a otras entidades públicas o privadas, define los activos del FNA bajo administración del Instituto y se establece la procedencia de los recursos necesarios para la implementación de los programas previstos en la Ley 160 de 1994 y su destinación. Por otra parte, contiene *Elementos procedimentales* porque establece los mecanismos de elección para los delegados ante la Junta o Consejo Directivo del Instituto y contiene un *Elemento Evaluativo* al establecer un plazo de 16 años para culminar los procesos de reforma agraria, aunque posteriormente no se establece ni en la Ley ni en sus decretos reglamentarios un mecanismo de seguimiento, control y verificación que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos en este plazo.

3.1.4 Capítulo IV: Del subsidio, el crédito y los beneficiarios- Artículos 20 a 26

Se establece un subsidio para compra de tierras, cuya reglamentación ha sufrido una serie de modificaciones a través de los distintos actos administrativos y planes de gobierno. Inicialmente, el Decreto 1031 de 1995 (Presidencia de la República de Colombia, 1995a) reglamenta lo relacionado con los procedimientos para el otorgamiento del subsidio para compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural; para ello define el subsidio, el crédito complementario, los beneficiarios,

las modalidades y características de aplicación además de los procedimientos para acceder al subsidio, las prioridades regionales para la aplicación del mismo, el origen de los recursos para su financiamiento, su administración y control del subsidio a cargo del Incora y la participación de este en los procesos de recuperación del subsidio. Igualmente definió las fuentes de financiación para el crédito complementario, sus condiciones, garantías y convenios necesarios para el otorgamiento del crédito.

En cuanto al programa de asesoría para la gestión empresarial rural se establece su definición, la cobertura, el responsable y el término de duración de la asesoría. En general este Decreto hace parte de los *elementos procedimentales* dado que se establecen de manera más específica todos los pasos relacionados con el otorgamiento del subsidio, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural; además de las obligaciones, deberes y sanciones de los beneficiarios incluyendo la condición resolutoria que implica la restitución del subsidio a valor presente a favor Incora entre otras sanciones.

Igualmente establece obligaciones generales a las autoridades político- administrativas vinculadas a dichos procesos. Igualmente, en este Decreto se identifica un *elemento evaluativo* relacionado con la duración de la asesoría técnica para la gestión empresarial rural estableciendo un periodo máximo de dos años para lograr que la Unidad Agrícola Familiar-UAF se encuentre estabilizada en términos de los resultados del proyecto productivo implementado.

Posteriormente se reglamentó mediante el Acuerdo 018 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995b) (modificado por el Acuerdo 06 de 1996) un programa especial de dotación de tierras para las personas en condición de desplazamiento forzado por causa de la violencia estableciendo las condiciones que debían cumplir los aspirantes para su inscripción, selección y calificación; así como los procedimientos a seguir para dotarlos de tierras a través del subsidio. Se crea un Comité de Desplazados como ente consultivo que debería conformarse en cada regional del Instituto, se determinan sus integrantes y se le asignan funciones. Se establece un mecanismo de veeduría para este programa a cargo del Programa Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, a través de la unidad administrativa especial para los derechos humanos del Ministerio del Interior, del representante del gobernador del respectivo departamento y de

un delegado de las organizaciones campesinas cuya principal función sería la de recibir inquietudes de la comunidad y formular las recomendaciones de mejora pertinentes a los gerentes regionales del Incora.

Igualmente se determina que el Instituto podría definir la figura de la UAF Especial (casa parcela) para la que se permitía una extensión inferior a la UAF determinada para la zona; además tendría la responsabilidad de asignar los recursos necesarios para este programa. Se establece que los beneficiarios quedarían bajo régimen de la propiedad parcelaria con la exigencia de explotar directamente los predios entregados, por ende, serían susceptibles de aplicación de la condición resolutoria.

El Acuerdo 022 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995d) y el Acuerdo 08 de 1998 (Junta Directiva del Incora, 1998b) (que modifica al anterior) reglamentaron los criterios de elegibilidad, requisitos de selección, obligaciones, prohibiciones y sanciones a los profesionales y expertos en ciencias agropecuarias para ser beneficiarios del subsidio de tierras. El Acuerdo 025 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995f) reglamentó los procedimientos para verificar y declarar cumplida la condición resolutoria y lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada.

El Acuerdo 05 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996g) establece los criterios de elegibilidad, los requisitos de selección y los procedimientos necesarios para acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, y las exigencias mínimas que debían cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierra.

En el año 2003 la Ley 812 (Congreso de la República de Colombia, 2003) *“por la cual se aprueba el plan de desarrollo 2003-2006- Hacia un Estado Comunitario”*, cambia la orientación del subsidio pues en la Ley 160 este se dirigía principalmente a la compra de tierras para campesinos y desplazados y establece también que el monto del subsidio se otorgaría de acuerdo a las condiciones socioeconómicas del potencial beneficiario y podía ser hasta del 70% del valor de la UAF o este mismo monto incluyendo un subsidio para la tasa de interés del crédito de tierras al que debía acceder el beneficiario para cubrir el 30% restante del valor del predio. Mientras que la modificación que hace la Ley 812 (Congreso

de la República de Colombia, 2003) orienta dichos recursos al subsidio de hasta el 100% del valor del predio junto con los recursos financieros necesarios para el desarrollo de proyectos productivos de carácter empresarial para beneficiarios de programas de reforma agraria.

La Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) tenía más especificaciones sobre las características tanto de los beneficiarios como de los predios objeto del subsidio a diferencia de la Ley 812 (Congreso de la República de Colombia, 2003) en la cual estas características o requisitos debían ser definidos por el MADR y de acuerdo a los criterios de elegibilidad que estableciera la Junta Directiva del Incora. Igualmente, la Ley 812 (Congreso de la República de Colombia, 2003) no plantea lo relacionado con la condición resolutoria de 12 años establecida en la Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b); sin embargo, se hace claridad sobre las fuentes de financiación para otorgar el subsidio a los beneficiarios de los programas de reforma agraria que pasan de estar a cargo del presupuesto del Incora al presupuesto nacional y otras fuentes de financiación como recursos de cooperación internacional, donaciones directas y participación del sector privado. También responsabiliza al Incora de vigilar la ejecución del subsidio y definir los mecanismos de evaluación, seguimiento y control de la implementación del mismo.

El Decreto 2998 de 2003 (Presidencia de la República de Colombia, 2003f) (compilado en Decreto 1071 de 2015, (Presidencia de la República de Colombia, 2015a) parte 14, título 15) que reglamenta la Ley 731 de 2002 (Congreso de la República de Colombia, 2002a), establece los procesos que se podrían llevar a cabo en el caso de que alguno de los conyugues abandone el predio incumpliendo las obligaciones adquiridas como beneficiario de predios sujetos al régimen de UAF y los derechos del mismo puedan ser transferidos al conyugue que permanece explotando el predio.

En el 2004 se expide el Decreto 1250 (Presidencia de la República de Colombia, 2004b) que reglamenta lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria. En su articulado se establece que una parte del subsidio debe destinarse a proyectos productivos de carácter empresarial rural y además de los beneficiarios contemplados en la Ley 160 de 1994 y las reglamentaciones que la modifican, se adicionan como beneficiarios a personas que, previo cumplimiento de los requisitos,

sean sujetos de reforma agraria y se ubiquen en zonas de interés ecológico o que requieran someterse a un manejo especial. Se incluyen criterios a tener en cuenta para la planificación regional para el otorgamiento del subsidio, las características del subsidio y su monto (por primera vez definido en salarios mínimos) y los casos justificados en que los beneficiarios pueden renunciar al subsidio. Se adiciona como obligación de los beneficiarios suscribir un contrato de operación y funcionamiento que garantice el destino y buen uso de los recursos en la implementación del proyecto productivo específico y fija sus obligaciones y sanciones (en caso de incumplimiento de sus obligaciones). Igualmente incluye otras formas de acceso a la propiedad rural que pueden ser financiadas con el subsidio como el contrato de asignación, comodato, arrendamiento y arrendamiento con opción de compra estableciendo los procedimientos a seguir para cada caso.

Posteriormente, en 2007 la Ley 1151 (Congreso de la República de Colombia, 2007a) “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” deroga los artículos 20 y 21 de la Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) en lo relacionado con el subsidio, cambia su denominación a Subsidio Integral de Reforma Agraria dejándolo nuevamente con cargo al presupuesto del Incoder. El subsidio estaría destinado a cubrir hasta el 100% del valor del predio y los requerimientos para el proyecto productivo y dicho valor no superaría el valor de una UAF; y dio la posibilidad al Incoder de tercerizar la administración del subsidio a través de contratos fiduciarios. Establece que el subsidio sería asignado a través de convocatorias de libre concurrencia donde los beneficiarios debían realizar la identificación del predio y presentar con la solicitud, un proyecto productivo agropecuario. Designa al Incoder como responsable de difundir los reglamentos de las convocatorias y asesorar a los posibles beneficiarios en la escogencia del predio y la formulación de los proyectos productivos. Se da también la posibilidad que terceros presenten solicitudes de subsidio en nombre de los beneficiarios previa autorización legal de los mismos.

En el año 2009 el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2000 (Presidencia de la República de Colombia, 2009a) reglamenta nuevamente el subsidio integral para la adquisición de tierras, estableciendo los procedimientos operativos para llevarlo a cabo para lo cual señaló las condiciones del subsidio en cuanto a su valor pasando de 70 a 71 salarios mínimos destinando un salario para el cubrimiento de gastos notarias y de registro,

además de las condiciones que regulan su cobertura y forma de pago. También se determinaron todas las modalidades, condiciones y requisitos de las convocatorias, además de las que deberían cumplir los aspirantes siendo diferencial para campesinos y población desplazada, los criterios de calificación y elegibilidad del predio y del proyecto productivo y las condiciones para las adjudicaciones. Igualmente, se estableció la suscripción de un contrato de operación y funcionamiento entre el beneficiario y el Incoder en el cual se determinaban los compromisos y responsabilidades adquiridas para la ejecución del proyecto productivo y la sana convivencia en el predio, incluyendo las sanciones en caso de incumplimiento. Por último, estableció que el subsidio quedaba sujeto a la condición resolutoria por doce años y las causales para su aplicación, para lo cual el Incoder sería el responsable directamente o a través de terceros de adelantar las tareas de interventoría y seguimiento a los proyectos productivos.

Posteriormente la Ley 1450 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011b) *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”* modifica nuevamente el artículo 20 de la Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) estableciendo que el subsidio será hasta del 100% del valor del predio y/o los requerimientos del proyecto productivo de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, da la posibilidad a quienes hayan sido beneficiarios de subsidio exclusivamente para compra de tierras de acceder al mismo para la implementación del proyecto productivo, amplía la delimitación de la población beneficiaria, incluye la asignación directa de predios como medida compensatoria cuando no sea posible restituir predios despojados; se establece también que en cada vigencia debía darse prioridad a solicitudes pendientes que resultaron viables en vigencias anteriores previendo que los recursos, especialmente los económicos, destinados a este subsidio eran insuficientes para cubrir la demanda de solicitudes lo cual corresponde con un déficit de implementación preprogramado.

Luego en la Ley 1753 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015) *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, se establecen como beneficiarios principales del subsidio a familias campesinas de escasos recursos que este subsidio ahora sería asignado de manera focalizado en áreas de interés definidas por el Gobierno Nacional para promover el desarrollo rural, se implementa la realización de levantamiento topográfico como insumo para la determinación del avalúo

comercial de los predios a adquirir, el cual podría ser realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC o por terceros.

Da funciones a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario en cuanto a establecer una línea especial de redescuento para compra de tierras y créditos de producción de los beneficiarios de la reforma agraria y fija las condiciones para hacerlo; así mismo establece que el Fondo Agropecuario de Garantías podía respaldar estos créditos.

Esta Ley también establece también como obligación de la Junta Directiva del Instituto definir los criterios de selección y los requisitos que deberían cumplir los campesinos para ser beneficiarios del subsidio. Se identifican elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque le determina al Incora la función de verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios para acceder al crédito complementario al subsidio, y contempla a su vez un *Elemento procedimental* en cuanto establece las condiciones que se deben tener en cuenta y los requisitos previos a cumplir para poder solicitar el crédito ante las entidades pertinentes.

Establece obligaciones, prohibiciones y sanciones a los beneficiarios del subsidio en cuanto a la tenencia y explotación del predio por un periodo de 12 años a través de la figura de condición resolutoria del subsidio que implica la restitución de su valor presente a favor Instituto además de la imposibilidad de ser nuevamente beneficiario o de tener algún tipo de reconocimiento por las mejoras introducidas al predio. Los procedimientos pertinentes debían ser reglamentados por la Junta Directiva del Instituto. También se dan responsabilidades y sanciones a notarios y registradores de instrumentos públicos en cuanto a la inscripción de escrituras de predios adquiridos con el subsidio sin la autorización del Instituto.

La Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) estableció que para el otorgamiento del subsidio del 70% para compra de tierras debía garantizarse el crédito complementario del 30% lo cual indica un claro énfasis en el acceso a la propiedad de la tierra estableciendo la obligación de hacer acompañamiento a los beneficiarios del subsidio para la planificación de la explotación. Esta situación fue modificada por la Ley 812 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003) donde el énfasis se marcó sobre la

importancia de la viabilidad técnica, económica y social del proyecto productivo a implementar lo cual se convirtió en condición para el acceso al subsidio; condición que ha estado vigente en la posterior reglamentación.

Se identifican en este capítulo y su reglamentación elementos constitutivos del PPA correspondientes a *Elementos operativos* por cuanto contempla dos formas de intervención complementarias; por una parte incluye una forma de intervención pública por la vía incentivadora de carácter indirecto y además utiliza la provisión directa de bienes y servicios en la medida en que genera un incentivo al grupo objetivo al verse atraídos a captar rentas provenientes de recursos públicos ofertados a través del subsidio a los beneficiarios y lograr vender sus predios a precios de mercado; recursos que difícilmente podrían obtener directamente de los campesinos. En otras palabras, esta forma de intervención operó a través de transferencias financieras para influir sobre el comportamiento de los grupos objetivo por medio de la señal del precio de la tierra y cuyo objetivo era lograr un efecto redistributivo en la propiedad rural hacia los beneficiarios finales. Sin embargo, resulta ser una vía de intervención muy susceptible a la disponibilidad y acceso adecuados a los diferentes recursos que se requieren para que esta vía sea efectiva, recursos que incluyen el recurso económico, jurídico, personal y organización, entre otros, para los diferentes actores de la política, tanto beneficiarios como autoridades político-administrativa.

También se incluyen elementos relacionados con el *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos*, porque se crea como mecanismo para la implementación de la Ley un subsidio integral para compra de tierras, se establece la procedencia de los recursos financieros para su otorgamiento, se definen los beneficiarios del mismo, que con el pasar del tiempo se hizo de manera cada vez más detallada, al igual que sus derechos, obligaciones y sanciones. También se definen las autoridades político-administrativas responsables de la implementación y puesta en marcha del subsidio, sus funciones obligaciones y posibles sanciones.

Se resalta que en este capítulo y su reglamentación se establecen mayoritariamente *Elementos procedimentales* relacionados con las modalidades y formas de interacción entre el actor público y el beneficiario para el otorgamiento del subsidio, los cuales en los

actos reglamentarios de las Leyes correspondientes son mucho más detallados en cuanto a los pasos a seguir. También establece la metodología específica, obligaciones, prohibiciones y sanciones que se deben tener en cuenta para el otorgamiento del subsidio. El único *elemento evaluativo* encontrado en cuanto al tema de subsidio y su reglamentación se refiere a la duración de la asesoría técnica para la gestión empresarial rural; sin embargo, resulta muy general, pues asigna a la misma entidad responsable de dicha asesoría la función de evaluar su propio accionar, lo cual es poco objetivo y podría inducir a errores en los resultados de la evaluación.

3.1.5 Capítulo V: Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios- Artículos 27 a 30

En este capítulo se otorga la posibilidad a los campesinos (de manera individual o colectiva) de llegar a un acuerdo directo de negociación con los propietarios de los predios en coordinación con el Incora y se establecen los requisitos, exigencias y procedimientos para llevar a cabo la negociación; dando al Incora, entre otras funciones, brindar asesoría que facilitara el proceso de negociación (a campesinos y propietarios), hacer las visitas técnicas a los predios y priorizar regiones para llevar a cabo los programas de reforma agraria de acuerdo a su disponibilidad presupuestal. Este último aspecto suponía que no habría suficiente cobertura para la asignación recursos financieros y llevar a cabo este procedimiento de acuerdo a las demandas de los beneficiarios, lo cual se puede entender como un déficit de implementación previsto.

También da la posibilidad a las sociedades inmobiliarias de ofrecer sus predios, se establecen las formas de interacción posibles entre todos los actores (beneficiario, propietarios, fiduciarias y el Incora) y los procedimientos para la inscripción de los predios ofrecidos voluntariamente.

Como mecanismo de interacción entre los campesinos y propietarios se establecen las reuniones de concertación convocadas por el Instituto en las que se presentan las propuestas de venta y compra de predios y donde se hacía necesario hacer uso de un recurso fundamental como lo era el consenso. Como resultado se podían dar acuerdos de compra-venta de inmuebles rurales los cuales debían quedar formalizados legalmente. En

caso de no darse un acuerdo inicialmente, el Instituto debería convocar a nuevas sesiones de concertación con nuevas propuestas de negociación. Surtido este procedimiento y, de no llegar a un acuerdo, el Instituto evaluaría la necesidad de adquirir el predio y proceder a su negociación directa. Es importante resaltar que en estos procesos de negociación se podía encontrar una relación asimétrica entre propietarios y campesinos dada por el mayor poder de negociación a favor de los primeros debido a que ostentaban mayor acceso a recursos como derecho, información y conocimiento, además de ser los poseedores legítimos del principal recurso objeto de la negociación y tener la posibilidad de aceptar o no la oferta resultante de la negociación, situación que en parte se debía subsanar con el acompañamiento efectivo del actor político-administrativo, pero que al reducir cada vez más su papel en dichos procesos contribuía en cierta medida a esta inequidad entre los beneficiarios y el grupo objetivo de la política pública.

El Decreto 1032 de 1995 (Presidencia de la República de Colombia, 1995b) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 2 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)), reglamentó la negociación voluntaria de tierras definiendo finalidades, campo de aplicación, actores públicos y privados, la creación de registros regionales para predios y aspirantes, además de un sistema de registro de información inmobiliaria a cargo de Instituto. Estableció normas más detalladas para llevar a cabo las reuniones de concertación entre Incora, propietarios y campesinos, otorgando mayores responsabilidades al Incora para estos procesos. Se reitera quiénes son los agentes del mercado de tierras y cómo se debe llevar a cabo todo el procedimiento de negociación, así como la forma de determinación del precio del predio y su forma de pago, otorgando beneficios tributarios a los propietarios. Además, se establecen obligaciones y sanciones a los beneficiarios en caso de incumplir con los requisitos y exigencias establecidos en la Ley a través de la condición resolutoria.

Este capítulo y su reglamentación establecen los derechos, reglas, obligaciones y sanciones aplicables tanto a los campesinos interesados en la adquisición de tierras por negociación voluntaria como a los propietarios oferentes de tierras. Asimismo, designa las funciones, obligaciones y responsabilidades al principal actor político-administrativo encargado de la implementación de este proceso, así como a entidades de carácter

privado y otros agentes (sociedades inmobiliarias rurales y agentes del mercado de tierras) que faculta la Ley para intervenir en el mercado de tierras.

Con la asignación de funciones propias del Estado a actores privados (sociedades inmobiliarias y agentes del mercado de tierras), se estaba previendo la imposibilidad de las autoridades político- administrativas de cumplir con la totalidad de funciones designadas por lo que además reglamenta los lineamientos bajo los cuales podrían actuar estos actores privados.

Este capítulo contiene elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* ya que determina funciones al Incora para llevar a cabo los procesos de negociación voluntaria, designa también responsabilidades y funciones a entidades de derecho privado que pueden intervenir en los procesos de negociación de predios.

También contiene *Elementos procedimentales* porque establece procedimientos y formas de comunicación entre beneficiarios, grupos objetivo (propietarios) y el actor político administrativo, además de actores privados (agentes del mercado de tierras) que pueden intervenir en el proceso de negociación.

Igualmente se identifican *Elementos Operativos* por cuanto a través de la negociación voluntaria de tierras por cuanto hace uso de tres formas de intervención del Estado: Primero, por la vía incentivadora de carácter positivo que busca influir sobre los propietarios de tierras para que negocien sus tierras a precios de mercado con exención de impuestos sobre el dinero recibido; segundo, por la vía persuasiva ya que por medio de la negociación se pretendía convencer al grupo objetivo de ofrecer su predio para hacer parte de los procesos de negociación voluntaria que además es una forma de provisión directa de bienes y servicios del Estado dirigida indirectamente a los grupos objetivo.

3.1.6 Capítulo VI: Adquisición de tierras por el Incora- Artículos 31 y 32

Este capítulo establece que el Instituto podría adquirir predios o mejoras por medio de negociación directa o decretar la expropiación de predios en casos de interés social y de utilidad pública como estrategia para cumplir con el mandato consignado en el artículo primero de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), define los casos de aplicación de este procedimiento junto con los potenciales beneficiarios (comunidades indígenas, personas o entidades beneficiarias de programas especiales que determine el Gobierno, ocupantes y propietarios de zonas de interés ecológico, los afectados por calamidades naturales sobrevinientes, además de hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas y mujeres campesinas). Se destaca que el procedimiento de adquisición directa debería aplicarse cuando no se llegara a un acuerdo de negociación entre campesinos y propietarios e igualmente que, una vez agotada la etapa de negociación directa sin llegar a un acuerdo entre el Instituto y los propietarios, el Gerente General del Instituto podría ordenar el inicio del proceso de expropiación del predio.

En diciembre de 1994 se expide el Decreto 2666 (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 6 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) que reglamenta este capítulo, estableciendo de manera específica las etapas y procedimientos para que, de manera exclusiva, el Incora pudiese adquirir por negociación directa o por expropiación predios o mejoras necesarios para cumplir con los objetivos de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) y para fines de utilidad pública e interés social con posible cofinanciación de los entes territoriales de acuerdo a las políticas y prioridades del MADR, el CNRADRC y la Junta Directiva del Instituto; estos actores también tienen a su cargo definir los requisitos y exigencias a las tierras susceptibles de adquisición para estos programas. Encarga además al Instituto la función de llevar a cabo actividades de saneamiento para zonas de reserva natural y resguardos indígenas en coordinación con entidades encargadas de regular el manejo ambiental, estableciendo derechos y sanciones a los ocupantes de este tipo de predios.

Establece las condiciones y criterios a tener para la identificación, estudio técnico y selección de los predios; además de los términos y procedimientos a seguir para la visita

técnica, avalúo, formulación e inscripción de la oferta de compra, contestación de la oferta, contrapuesta del propietario y el perfeccionamiento de la negociación o rechazo de la oferta con la consecuente expropiación en caso de no llegar a un acuerdo. En caso de acuerdo en la negociación, se contempla para los propietarios la posibilidad de hacer uso del derecho de exclusión (reserva de una extensión de dos UAF). Se especifican las etapas del procedimiento para establecer el precio de los predios (por avalúo comercial) y para el pago de los mismos junto con beneficios tributarios a favor de los propietarios, lo cual representa un *elemento operativo* siendo una vía de intervención de carácter incentivadora. Finalmente, este decreto reglamenta las formas de negociación de otros predios rurales como los de propiedad de intermediarios financieros para los cuales el Incora tendría la primera opción de compra; además de las formas de adquisición de predios invadidos.

Posteriormente, en junio de 1995 se expide el Decreto 1139 (Presidencia de la República de Colombia, 1995c) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 11 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) para regular lo referente a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras, además de la intervención de peritos en la adquisición directa de tierras y en los procedimientos administrativos agrarios que incluyen: clarificación de la propiedad, deslinde o delimitación de tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión de baldíos adjudicados y expropiación administrativa de que tratan el capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Para ello establece los factores y términos a tener en cuenta para realizar el avalúo, además de las etapas a seguir incluyendo la impugnación de los actos administrativos resultado de los mismos. Mediante la Resolución 2965 de 1995 (Gerente General del Incora, 1995a) el Incora reglamentó los procedimientos para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras.

Además, determina la forma de presentación de los informes por parte de los peritos y que para el caso de adquisición directa de tierras el costo debía ser asumido por el Incora quien además debía elaborar un listado nacional de peritos para los procedimientos de reforma agraria con objeto de disponer la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y de mejoras rurales. Igualmente, determina los requisitos que

deben cumplir los peritos para pertenecer al listado, así como las causales de su exclusión, sus derechos, responsabilidades y prohibiciones. Las tarifas de los honorarios de peritos, el reconocimiento económico por las diligencias pertinentes y el valor total de los dictámenes fueron reglamentados por el Incora a través de la Resolución 2964 de 1995 (Gerente General del Incora, 1995b). Así mismo, se reglamentan los procesos de designación de los peritos para los distintos procesos agrarios y el control de calidad de estos dictámenes.

Posteriormente, el Acuerdo 021 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995c) determinó los casos y procedimientos en los que se podría autorizar la adquisición directa de predios por Instituto, cuando no se diera un acuerdo en los procesos de negociación entre los beneficiarios previstos en la Ley y los propietarios. En 1996 se expide el Decreto 2217 (Presidencia de la República de Colombia, 1996b) para crear un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada por causa de la violencia, en condición de deportada de países limítrofes y afectada por calamidades públicas naturales a cargo del presupuesto del Incora. Para ello estableció que los procesos respectivos debían realizarse en forma simplificada y con prelación sobre los demás programas que adelantara el Instituto. Contempla también las actuaciones administrativas y diligencias para la identificación, valoración, entrega y pago de inmuebles, selección de beneficiarios y el crédito complementario para el proyecto productivo. Más tarde el Decreto 2007 de 2001 (Presidencia de la República de Colombia, 2001a) reitera la priorización a la población campesina desplazada por la violencia para ser objeto de dotación de tierras por el Incora.

El Acuerdo 04 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996f) faculta al Instituto e indica el procedimiento para adquirir directamente y sin previa reglamentación, predios rurales invadidos u ocupados de hecho, o cuya propiedad esté perturbada, en el caso de que estos hechos hubieren sucedido entre el 5 de agosto de 1993 y el 5 de agosto de 1994, mientras que el Acuerdo 0010 de 1997 (Junta Directiva del Incora, 1997a) se establecen la forma y requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Por medio del Decreto 4488 de 2005 (Presidencia de la República de Colombia, 2005) (compilado en Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 16 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de personas reincorporadas a la vida civil, desmovilizadas en forma individual o colectiva y su grupo familiar. Dentro las condiciones para adjudicación de tierras además de estar condicionada a un proyecto productivo, contempla la posibilidad de entrega de un mismo predio a campesinos, desplazados y desmovilizados en conjunto, situación que desde la misma programación podría haberse considerado como problemática debido a la obligación de convivencia entre víctimas (campesinos y desplazados) y victimarios (reincorporados a la vida civil) del conflicto armado. También se establecen los requisitos, prohibiciones, criterios y procedimientos de selección de los beneficiarios de este programa.

La Ley 1151 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007a) “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” modifica esta disposición incluyendo como beneficiarios a las comunidades afrocolombianas y otras minorías étnicas; en el caso de los resguardos indígenas no se tiene en cuenta el proceso de saneamiento (solo habla de constitución y ampliación) lo que podría dar como resultado que terceros se apropiaran de territorios que podrían constituir los resguardos. Igualmente se deja de priorizar como población beneficiaria a un número importante de actores rurales vulnerables (ocupantes y propietarios de zonas de interés ecológico, hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas y mujeres campesinas) que no hubiesen llegado a un acuerdo de negociación voluntaria, dejando la posibilidad al Gobierno Nacional de incluir otro tipo de actores para los que se establezcan programas especiales.

En esta modificación al articulado se dejan de lado algunos de los propósitos fundamentales de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) en relación con la eliminación y prevención de la concentración de la propiedad, su fraccionamiento antieconómico y fomento de una adecuada y racional utilización de tierras incultas definidos en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo primero de dicha Ley.

En cuanto a la adquisición directa de tierras por parte del Estado, podría considerarse que incluye *elementos operativos* del PPA por cuanto plantea varias modalidades de intervención pública: la vía persuasiva que busca convencer a los propietarios de tierras rurales de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política, como se establece en el artículo 31 de la Ley 160 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) que “son motivos de interés social y de utilidad pública para la adquisición y expropiación de bienes rurales de propiedad privada, o los que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, los definidos en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1o. de la presente ley” ; la vía incentivadora porque se establece que “el precio máximo de negociación será el fijado en el avalúo comercial”, lo que podría traducirse en una modificación de la conducta de los propietarios a través del precio de la tierra; y en aquellos casos en los cuales no se llegare a un acuerdo se plantea el uso de una vía reguladora a través de la expropiación.

También se establece el procedimiento que debía seguir el Instituto para la adquisición directa de los predios además de sus funciones en cuanto a la identificación y valoración de los predios correspondientes y su facultad para contratar con terceros el avalúo de los predios, lo cual podría conllevar a procesos de corrupción porque no se establecen mecanismos de vigilancia y control a estos actores privados ni se establecen los topes de precio para la negociación de los predios a través del avalúo comercial. Igualmente, se asignan las obligaciones a las entidades financieras de dar al Incora la primera opción de compra de los predios rurales que hayan recibido como forma de pago en la liquidación de créditos hipotecarios o adquiridos mediante sentencia judicial. Por otra parte, establecen los procedimientos y condiciones para solicitar el derecho exclusión el cual estaría a favor de los propietarios y correspondería a dos UAF.

En el año 2013 el Decreto 1277 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013a) (compilado en Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 18 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) estableció un programa especial de dotación de tierras a favor de personas vulnerables de la zona de ejecución del proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" en el departamento del Huila, que no fueran propietarias de tierras pero sí sujetos de reforma agraria, personas que se encontraran de forma provisional en predios rurales provenientes de procesos de extinción del dominio con la autorización del Incoder a los cuales no se les

hubiera extinguido efectivamente el dominio y debían ser devueltos a sus propietarios, personas que debían ser reubicadas por haber sido adjudicatarios de predios del Fondo Nacional Agrario que se encuentren en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas u ocupados por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la UAF; adjudicatarios de tierras de buena fe del extinto Incora o del Incoder, que debían devolver el predio adjudicado como consecuencia de un fallo judicial diferente a los derivados de la Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011a); beneficiarios de fallos judiciales debidamente ejecutoriados que ordenan al Incoder su reubicación, propietarios u ocupantes de zonas que debían someterse a un manejo especial o que fueran de interés ecológico y que debían ser reubicados; adjudicatarios de predios del FNA a quienes el Incora o el Incoder no hubieran podido entregarles materialmente el predio adjudicado.

Se determinan los criterios, procedimientos y requisitos para la selección de los beneficiarios, el acceso a subsidio para los mismos para proyectos productivos y los lineamientos para tener en cuenta para la selección de predios, la negociación directa, la determinación del precio y la forma de pago, así como las causales y el procedimiento de expropiación necesarios para la implementación de este programa.

Este capítulo y su reglamentación contienen elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque le asigna funciones, obligaciones y facultades al Incora, las entidades bancarias y terceros vinculados al desarrollo de los procesos contemplados para la adquisición directa de predios y demás programas especiales de dotación de tierras establecidos por el Gobierno. Contienen especialmente *Elementos procedimentales* porque establece las etapas necesarias para llevar a cabo los procesos de negociación directa por parte del Instituto y los demás programas especiales reglamentados por el Gobierno Nacional, determinando asimismo las vías formales de comunicación entre los actores que intervienen en cada proceso. Además, establece los requisitos para la selección de predios a adquirir y la determinación del precio y formas de pago de los mismos. Igualmente, esta reglamentación hace parte de los *Elementos operativos* al establecer una medida de intervención directa por la vía incentivadora a través de la adquisición directa de predios en la cual los grupos objetivo podrían obtener algunos beneficios legales (derecho de exclusión y recursos de

reposición) y tributarios (exención de impuestos), y también incluir una medida de intervención directa por la vía reguladora (en caso de no llegar a un acuerdo en la negociación directa) a través de la expropiación donde los grupos objetivo perderían los beneficios mencionados.

3.1.7 Capítulo VII: De la expropiación - causales y procedimiento- Artículo 33

En este capítulo se establece la figura de expropiación la cual podría adelantarse una vez agotado el proceso de negociación directa en el caso de que el propietario no aceptara la oferta de compra del Instituto. Para ello establecieron un amplio número de etapas y términos para llevar a cabo este procedimiento que inicia con la expedición y notificación de resolución motivada que ordena la expropiación por parte del Gerente General del Instituto contra la cual procedería el recurso de reposición o la acción de nulidad a favor del afectado. Establece un término de dos meses para la presentación de la demanda ante el Tribunal Administrativo después de los cuales caducaría la acción, además de la obligación de los documentos soporte de la demanda en concordancia con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil. En esta parte inicial del procedimiento no se mencionan las consecuencias en caso de que Instituto dejara vencer los términos para la presentación de la demanda, lo cual afectaría el uso del recurso tiempo y jurídico a favor de los beneficiarios de la política pública por no dejar condicionada la actuación del actor político-administrativo.

Igualmente, ordena al Tribunal decidir sobre su competencia para admitir o no la demanda, acorde con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil y determinó los términos para solicitar la subsanación de pruebas o defectos de la demanda si fuese necesario. Una vez emitido el auto admisorio de la demanda, tanto el Instituto como el propietario podrían apelar al recurso de reposición.

Se establecen los términos de notificación y publicación de la demanda y que si dentro del plazo establecido concurrían los afectados podrían impugnarla, en caso de no concurrencia se designaría un curador *ad litem* hasta la terminación del proceso. Concede el derecho de exclusión sobre una porción del predio en caso de que el demandado aceptara el proceso de expropiación. También dio la posibilidad al Instituto de solicitar ante

el Tribunal la entrega anticipada del inmueble, previa consignación del 30% del avalúo comercial del bien si éste no superaba los 500 salarios mínimos mensuales, caso en el cual debería consignar el 100%; además establece el procedimiento para esta entrega anticipada. En caso de dictarse sentencia desfavorable al Instituto se establecen los procedimientos para retornar el bien al afectado junto con las obligaciones y sanciones al Instituto para reparar los perjuicios causados. Establece los términos y procedimientos para las fases probatoria y de sentencia determinando plazos y sanciones a los magistrados y al tribunal para emitir su decisión. Los tribunales estarían obligados a priorizar en sus despachos los procesos de expropiación y de extinción de dominio de tierras incultas para poder dar cumplimiento a los términos establecidos en la Ley por lo que la congestión de sus despachos no podría representar justificación para la demora en la decisión en estos procesos. Igualmente se establecen los términos y procedimientos en la participación de peritos para determinar el valor de la tierra, de las mejoras y la indemnización a favor de los propietarios. Finalmente, para aspectos no contemplados en el proceso de expropiación se tendría en cuenta lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y Código Contencioso Administrativo, que fuesen compatibles.

Este capítulo contiene elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque conjuntamente asigna funciones y plazos específicos, además de posibles sanciones al Incora, peritos, magistrados y tribunales a tener en cuenta para llevar a cabo el proceso de expropiación, y también determina derechos para los afectados por la expropiación. Igualmente, contiene *Elementos procedimentales* pues determina de manera detallada las causales y la forma de llevar a cabo los procesos de expropiación así como las formas de comunicación entre los actores públicos y los propietarios de las tierras.

Al estar referido a la expropiación, el capítulo por sí mismo representa un *Elemento operativo* por cuanto impone una medida de intervención pública de tipo regulador que busca incidir directamente en el comportamiento de los grupos objetivos (propietarios de grandes extensiones de tierra que no la aprovechan adecuadamente o la destinan para actividades ilícitas) a través de la posibilidad de expropiar sus predios por motivos de interés social y de utilidad pública en los casos definidos en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b), como aquellos destinados a

beneficiar comunidades indígenas que no posean tierra o para sanear los resguardos; a beneficiarios de programas especiales establecidos por el Gobierno Nacional; para reubicar personas asentadas en áreas de manejo especial o interés ecológico; para dotación de tierras a personas afectadas por calamidades públicas así como a hombres y mujeres campesinas de escasos recursos, minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar y aquellas en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez; cuando no hubiera acuerdo de negociación directa. Esta forma de intervención pública hace parte del desarrollo del mandato constitucional consignado en el su artículo 58 que impone la función social y ecológica de la propiedad sobre los derechos de los privados.

Cabe resaltar que este capítulo que incluye una de las pocas vías de intervención pública directa hacia los grandes propietarios de tierras rurales o grupo objetivo de la política pública de reforma agraria, no ha sido reglamentado pese a su importancia; esta situación evidencia la falta de voluntad política y poco interés de los legisladores para la aplicación de esta herramienta lo que puede estar relacionado con un conflicto de intereses. Además, al establecer unas fuertes sanciones al Instituto en caso de solicitar la entrega anticipada de los predios objeto de expropiación y resultar desfavorable a sus intereses, influiría en el uso limitado de dicha vía de intervención por parte de este actor político-administrativo. Lo anterior limitaría el uso del recurso derecho por parte tanto de los beneficiarios como del actor político-administrativo que podría verse reflejado en un desarrollo normativo de este capítulo acorde a la importancia de esta vía de intervención para dar solución al problema público de concentración de la propiedad rural.

3.1.8 Capítulo VIII: Condiciones y formas de pago- Artículos 34 a 37

Este capítulo y su Decreto reglamentario 1827 de 1995 (Presidencia de la República de Colombia, 1995d) establecen las condiciones y formas de pago a los propietarios de los predios que adquieran los campesinos mediante la modalidad de adquisición de tierras por negociación voluntaria, en los casos de negociación directa con el Instituto y lo referente a la indemnización en los procesos de expropiación. Para todos los casos se establece pago en bonos agrarios cuya proporción y plazo cambian dependiendo del proceso aplicado, siendo del 100% en expropiación, 60% en negociación directa y 50% en negociación

voluntaria; la proporción restante del valor de los predios sería pagado en efectivo por parte de los beneficiarios (proveniente del crédito) y el Instituto (en dos contados a 6 y 12 meses) en el caso de negociación voluntaria y únicamente por el Instituto en el caso de negociación directa (un pago inicial de la tercera parte 60 días después de la firma de la escritura y dos contados a los 6 y 12 meses posteriores). Se determina que la utilidad obtenida por la enajenación de inmuebles por estos procesos no constituiría renta gravable ni ganancia ocasional para el propietario, quedando libres de estos impuestos.

Igualmente se establecen términos de vencimiento diferenciales para los bonos agrarios, que serían de 5 años en negociación voluntaria y negociación directa y, para los casos de expropiación de 6 años. Además, se determinó la posibilidad de usarlos para el pago de impuesto de renta y complementarios teniendo en cuenta el monto de los vencimientos anuales, de poder invertirlos en proyectos agroindustriales establecidos por el CONPES o para la compra de acciones de entidades estatales que se privaticen.

En este capítulo y su reglamentación se evidencian elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque le asigna la función al Incora de cancelar (en efectivo y/o bonos agrarios) a favor de los propietarios el valor correspondiente al predio dependiendo del procedimiento de dotación de tierras aplicado. Igualmente asigna una función a los intermediarios financieros de entregar directamente a los propietarios los recursos correspondientes a los créditos de tierras otorgados a los beneficiarios. También contiene *Elementos procedimentales* porque establece los procedimientos, condiciones y formas de pago en cada uno de los casos, así como las formas de comunicación entre actores públicos y privados con los propietarios de las tierras. También contiene *Elementos operativos* al usar primero la vía persuasiva, por cuanto le está indicando al grupo objetivo (propietarios de predios rurales) por cuál de los procesos le es más conveniente vender su predio de acuerdo a las condiciones y formas de pago donde claramente le resulta más beneficioso acogerse a los procesos de negociación voluntaria o de negociación directa, que pasar a la instancia de la expropiación que es claramente una vía reguladora donde se contempla pago en efectivo y los plazos de vencimiento de los bonos agrarios son mayores.

Lo anterior, debió convertirse en un incentivo real para dinamizar el mercado de tierras logrando una mayor oferta voluntaria de predios rurales. Sin embargo, desde el mismo PPA quedaron algunos vacíos en cuanto a la designación de recursos específicos para que el incentivo cumpliera su misión, por lo tanto, la autoridad político-administrativa no solo requería suficientes recursos económicos y de personal, sino también de una infraestructura adecuada y el respectivo amparo jurídico requerido para este proceso.

3.1.9 Capítulo IX: Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y parcelaciones- Artículos 38 a 47

En este capítulo se define que los predios obtenidos por medio de negociación voluntaria o negociación directa podrían usarse para establecer UAF, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción y para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

También se define la Unidad Agrícola Familiar (UAF), como una empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio y que la misma para ser explotada requerirá normalmente del trabajo del propietario y su grupo familiar.

Ordena a la Junta Directiva del Instituto establecer los criterios metodológicos para determinar la extensión de la UAF por zonas relativamente homogéneas para fijar el valor del subsidio a otorgarse, los mecanismos para su evaluación, revisión y ajustes, así como señalar su valor máximo en salarios mínimos mensuales.

Igualmente, determina las obligaciones y derechos de los adjudicatarios de UAF con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b), estableciendo un plazo de 15 años para poder transferir los derechos sobre el predio a campesinos sin tierra o minifundistas previa autorización expresa del Incora quien tendría un plazo de tres meses para pronunciarse al respecto. Igualmente, se establecieron los procedimientos que deberían tener en cuenta Notarios y Registradores para otorgar e inscribir escrituras públicas sobre este tipo de predios; y que, en el caso de enajenación

de la propiedad, el nuevo poseedor de la UAF quedaría sujeto a las obligaciones estipuladas por el Instituto. También señala que el Instituto debería tener la primera opción de compra de predios que hayan superado 15 años de adjudicación, además de los plazos de aceptación o rechazo de la oferta por parte del Instituto.

Por otra parte, se determinan las reglas y procedimientos generales a tener en cuenta en los procesos de readquisición de parcelaciones entregadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 donde se destaca la prioridad que se da a las mujeres jefes de hogar para la adjudicación de la UAF. También se establece que la UAF no admite división material y por lo tanto en caso de fallecimiento del adjudicatario, el dominio sobre el predio se adjudicará en común y proindiviso a los herederos que tengan derechos conforme a la ley. Igualmente, se determina la forma de valorar los predios y mejoras para su enajenación o readquisición y las obligaciones, derechos y prohibiciones de los nuevos compradores.

En esta reglamentación también se establece la prohibición de ejercer dominio sobre más de una UAF, además de las sanciones aplicables a quien viole esta disposición considerándolo adicionalmente como poseedor de mala fe.

Se contempla que los juicios ejecutivos o de venta y de procesos civiles que afecten las UAF adjudicadas por el Instituto que afecten los derechos de las empresas comunitarias o los intereses sociales de sus miembros, no podrían adelantarse sin dar previo aviso al Instituto.

Suscribe también, que el Instituto podría contratar entidades idóneas aceptadas por los beneficiarios para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con la ejecución de programas de apoyo a la gestión empresarial rural dirigidos a los beneficiarios de la Ley 160 y la promoción de la acción de entidades públicas que presten servicios orientados a transformar las condiciones de producción de los beneficiarios de los programas de adquisición y redistribución de tierras, constitución o ampliación de resguardos y adjudicación de baldíos y que la duración de estos no podría superar los dos años.

Igualmente, determinó la prohibición de fraccionamiento de los predios rurales por debajo de la UAF y la respectiva nulidad de los actos que estén en contra de dicho mandato, así como las excepciones aplicables en este caso que, además, podrían ser impugnadas. Por otra parte, señala que en caso de particiones hereditarias donde la proporción del bien resultara en fundos inferiores a una UAF, los jueces deberían disponer la pertinencia de aplicación del Código Civil al respecto (artículo 1394, ordinal 1), o si éstos debería mantenerse en indivisión como medida de protección a los herederos que hayan venido habitando el fundo en cuestión, situación que debería ser inscrita en el Registro de Instrumentos Públicos y podría finalizarse por solicitud de alguno de los herederos una vez hayan cesado las circunstancias que llevaron a decretar la indivisión de bien.

Finalmente, otorga al Instituto la posibilidad de adelantar programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio determinadas por la Junta Directiva para completar el tamaño de las unidades de producción existentes, o establecer UAF especiales teniendo en cuenta características que garanticen la productividad del predio , para lo cual, la Junta Directiva también debería establecer los criterios de selección de los beneficiarios, quienes, además del subsidio para la adquisición de tierras, tendrían derecho al previsto para la constitución de cooperativas, o para su vinculación a las ya establecidas, en circunstancias iguales a las de los demás campesinos.

La Resolución 017 de mayo 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995h) estableció los criterios metodológicos para determinar la UAF en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales del Incora, para lo cual definió como zonas relativamente homogéneas aquellas que presentan aspectos similares en aspectos fisiográficos (suelos, clima, geomorfología, recursos hídricos), su interrelación con el entorno socioeconómico (vías de comunicación, servicios públicos y privados, organización estatal y de las comunidades) y ambiental. También definió como tecnología adecuada aquella fundamentada en criterios de sustentabilidad ambiental que se adapte a los ecosistemas frágiles, es decir, la deseable desde el punto de vista social, viable desde el punto de vista económico y prudente desde el punto de vista ecológico y que además debe estar enmarcada tanto en las características culturales del beneficiario como en la adaptabilidad a las exigencias del medio. Igualmente, definió la metodología para la determinación de

las zonas relativamente homogéneas señalando los criterios de planificación basados en el uso del suelo, la adopción de tecnología, la reducción de los costos de producción, la sustentabilidad de los recursos naturales, el uso óptimo de mano de obra, la remuneración por la gestión empresarial, el entorno socioeconómico y la selección de alternativas para establecer las líneas de producción.

Posteriormente, el Acuerdo 023 de diciembre de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995e) (adicionado por el Acuerdo 019 de 1996) estableció el reglamento general de dotación de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, señalando su aplicación a quienes hubieran recibido UAF del Incora antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) y a los beneficiarios pendientes de adjudicación que estuviesen en trámite de negociación directa a partir de su promulgación. Se definen como beneficiarios a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales, mujeres campesinas jefes de hogar o solas por causa de la violencia, abandono o viudez y para reubicar habitantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico; aclarando que sus disposiciones no se aplicarían a campesinos que a futuro fueran adjudicatarios de tierras por negociación voluntaria y los beneficiarios de adquisición directa en consecuencia de no haber llegado a un acuerdo por negociación voluntaria.

Para la selección de beneficiarios se señalan los requisitos y etapas del trámite incluyendo de manera detallada lo referente a su registro, clasificación, forma y clase de explotación a que debe dedicarse el predio, revisión y verificación de la información por parte de una Junta de Revisión para la cual estableció su conformación y los factores y puntajes de calificación; además establece un Comité de Selección, sus integrantes y funciones; el orden de prelación para la adjudicación de las UAF y las prohibiciones para la adjudicación. También, señaló las obligaciones de los beneficiarios relacionadas con la explotación directa del predio y la protección de los recursos naturales. Igualmente, determinó el contenido de las resoluciones de adjudicación incluyendo la caducidad de la misma, las cuales, una vez inscritas ante Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituirían título suficiente de dominio y prueba de la propiedad del inmueble. Adicionalmente se establecen las causales y procedimiento para declarar unilateralmente la caducidad de la

adjudicación y el procedimiento para la restitución del predio y reintegro de cuotas abonadas al interesado. También determina las condiciones y procedimientos para la enajenación de las parcelas, las formas de determinación del precio y los plazos y formas de pago de los predios. El Acuerdo 07 de 1998 (Junta Directiva del Incora, 1998a) expedido en el mes de julio modificó parcialmente los artículos 8 y 11 del Acuerdo 023 del 1995, en cuanto a la composición de la Junta de Revisión y el Comité de Selección de Adjudicatarios.

En septiembre de 1996 la Junta Directiva del Incora mediante Resolución 041 (Junta Directiva del Incora, 1996h), en cumplimiento de uno de los mandatos de la Ley 160 de 1994, derogó las resoluciones que le fueren contrarias y determinó las extensiones de las UAF por zonas relativamente homogéneas en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales determinando los linderos, municipios y veredas integrantes de cada zona y el rango de tamaño de la UAF según el potencial de la explotación. Para la Regional Antioquia se establecieron 9 zonas relativamente homogéneas, para la Regional Antioquia, 12; para la Regional Arauca, 5; para la Regional Atlántico, 7; para la Regional Boyacá, 9; para la Regional Bolívar, 5; para la Regional Caquetá, 4; para la Regional Casanare, 5; para la Regional Cauca, 8; para la Regional Cesar, 6; para la Regional Córdoba, 10; para la Regional Chocó, 4; para la Regional Cundinamarca, 6; para la Regional Guajira, 3; para la Regional Guaviare, 6; para la Regional Huila, 3; para la Regional Magdalena, 9; para la Regional Magdalena Medio, 6; para la Regional Meta, 9; para la Regional Nariño-Putumayo, 8; para la Regional Norte de Santander, 6; para la Regional Santander, 6; para la Regional Sucre, 5; para la Regional Tolima, 6 y para la Regional Valle, 9.

Esta resolución fue modificada por la Resolución 020 de 1998 (Junta Directiva del Incora, 1998c) haciendo un ajuste en la determinación en cuanto a la extensión de las UAF en algunas zonas de Santander, Guaviare y Norte de Santander.

Mediante Acuerdo 016 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996b) se estableció que el valor máximo total de las UAF resultaría de una evaluación técnica y financiera del proyecto productivo formulado por los beneficiarios para acceder al subsidio de adquisición de tierras rurales, garantizando un ingreso neto de dos salarios mínimos mensuales a cada

familia cubriendo el pago de la financiación del proyecto. En el año 2009 el Acuerdo 192 (Consejo Directivo del Incoder, 2009) deroga el Acuerdo 016 de 1996 y actualiza los criterios metodológicos que establecen la extensión de la UAF; en general señala una serie de conceptos técnicos y fórmulas relacionados con los proyectos productivos a tener en cuenta para el cálculo de los salarios mínimos mensuales que debían estar en un rango de 2 a 2.5 para la determinación de la extensión de la UAF.

Este capítulo y su reglamentación contienen un elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque le asignan una serie funciones a la Junta Directiva del Incora, los jueces, notarios, registradores y demás actores encargados de su implementación; además de establecer derechos, obligaciones y prohibiciones a los beneficiarios de las UAF. También contienen *Elementos procedimentales* porque determinan los procesos, mecanismos y reglas de comunicación entre los diferentes actores de la política para cumplir con lo dispuesto en la Ley. Igualmente, esta normatividad se relaciona con uno de los objetivos de la Ley en cuanto al fomento de la adecuada explotación de las tierras, aspecto que fue tenido en cuenta en esta reglamentación.

3.1.10 Capítulo X: Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos- Artículos 48 a 51

Se establece como fines de este capítulo determinar las tierras que han salido del dominio del Estado, delimitar las tierras de propiedad de la nación de las de los particulares, determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos y delimitar las tierras de resguardos indígenas o de comunidades negras de las de los particulares; igualmente determinó la obligación de presentar títulos para acreditar la tradición de dominio de los bienes de acuerdo a las leyes de prescripción extraordinaria.

Se señalan los procedimientos administrativos a seguir para la clarificación de la propiedad, deslinde y determinación de la indebida ocupación de Baldíos, incluyendo solicitud, decreto, práctica de pruebas y diligencia de inspección ocular (con dos peritos), las cuales se deben ceñir a lo dispuesto en los correspondientes decretos reglamentarios que serán tratados en detalle más adelante.

Establece que contra las resoluciones del Gerente General del Incora que decidan de fondo sobre los procedimientos que regula este Capítulo, solo proceden el recurso de reposición y la acción de revisión por parte del Consejo de Estado, para lo cual determina en manera detallada los procedimientos a seguir en cada instancia.

Determinan que el Incora podría solicitar información sobre la existencia de propietarios o poseedores de inmuebles rurales a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Catastrales, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC y demás dependencias del Estado. En los casos en que el IGAC no tuviese información actualizada, se establece el procedimiento para que las personas propietarias o poseedoras de los predios presentaran una descripción detallada de los inmuebles respectivos al Instituto.

Este capítulo fue reglamentado por el Decreto 2663 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia, 1994b) dando la responsabilidad al Incora de adelantar de oficio o a solicitud de procuradores agrarios, comunidades campesinas, indígenas o negras, o de las entidades públicas los procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras de la nación ocupadas por privados, clarificación y deslinde de las tierras de propiedad de los resguardos indígenas y las adjudicadas a las comunidades negras y regular el uso y manejo de los playones y sabanas comunales. Para los procedimientos de clarificación y deslinde de tierras de la nación se detalló cada uno de los procedimientos y plazos a tener en cuenta cada caso incluyendo una etapa previa, resolución inicial, inscripción de la resolución, notificación, derechos de los ocupantes, la carga de prueba a cargo de los presuntos propietarios, solicitud, decreto y práctica de pruebas que acrediten el derecho de dominio de la propiedad; designación y posesión de peritos, práctica de la inspección ocular, pruebas periciales, rendición, traslado y contradicción del dictamen, liquidación de gastos, resolución con la decisión final del proceso e inscripción de la misma en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Igualmente, para cada una de estas etapas se asignaron los responsables y sus funciones. También señala que estos mismos procedimientos se aplicarían si fuesen compatibles y pertinentes, para la clarificación y deslinde de tierras de resguardos indígenas y las adjudicadas a comunidades negras y que tendrían por objeto establecer su existencia legal

o la vigencia de los títulos que aleguen en su favor (clarificación); además de asegurar la protección de estas tierras y los derechos sobre las mismas (deslinde).

Adicionalmente, se determina que los playones y sabanas comunales son reserva territorial del Estado, se prohíbe su cerramiento u obstrucción en caso de no acreditar derechos sobre los mismos, su inadjudicabilidad y que el Incora debería elaborar un reglamento para su buen uso y manejo. Se establecen Juntas de Defensa de Terrenos Comunales indicando su composición, periodo de ejercicio y funciones en pro del buen uso y manejo de estos terrenos; igualmente señala los trámites administrativos para deslinde y recuperación tendientes a obtener la restitución de estos terrenos cuando hayan sido ocupados sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos.

Para el caso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el capítulo X del Decreto 2664 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia, 1994c) establece las causales y el procedimiento para su recuperación incluyendo los términos y condiciones para la resolución inicial, solicitud de pruebas, visita de inspección ocular, sorteo y posesión de peritos, decisión final del proceso y la acción policiva en los casos en que los ocupantes se nieguen a entregar el baldío para hacer efectiva la decisión administrativa de restitución del predio. Posteriormente el Decreto 1465 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013b) (compilado el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 19 (Presidencia de la República de Colombia, 2015)) derogó el Decreto 2664 de 1994 al establecer un procedimiento común para los procesos de clarificación, deslinde, extinción del derecho del dominio y reversión de baldíos considerando las siguientes etapas: etapa previa, valoración de la información previa, resolución inicial y publicidad de la misma, recursos frente a la resolución inicial (procede el recurso de reposición), solicitud y aporte de pruebas, carga de la prueba a cargo de los particulares, auto de pruebas, inspección ocular y de la práctica diligencia, identificación predial (mensura, planos y linderos), cierre de la etapa probatoria y remisión del expediente para decisión de fondo, resolución final, notificación y recursos, acción de revisión frente al Consejo de Estado y protección de los colonos.

Por su parte, el Acuerdo 02 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996d) estableció las tarifas de los servicios que prestaría el Instituto para cada uno los procedimientos agrarios,

incluyendo los reglamentados en este capítulo. Luego, el Acuerdo 012 de 2000 (Junta Directiva del Incora, 2000) adiciona un párrafo al anterior Acuerdo para hacer algunas excepciones en la aplicación de las tarifas; en 2001 el Acuerdo 007 (Junta Directiva del Incora, 2001) modifica algunas disposiciones del Acuerdo 02 de 1996.

En este capítulo y su normatividad se identifican elementos constitutivos del PPA asociados al Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos puesto que le asignan funciones al Incora, su gerente general y algunas entidades estatales con competencia en estos procedimientos agrarios.

Contienen también Elementos procedimentales al establecer las diferentes diligencias a seguir en cada uno de los casos reglamentados y, por lo tanto, define las formas de comunicación entre los diferentes actores implicados en dichos procesos.

Igualmente, constituyen un Elemento operativo por la vía reguladora por cuanto busca modificar el comportamiento del grupo objetivo, al exigir a los poseedores de tierras demostrar la legalidad de su posesión sobre la propiedad y, en caso de no lograr demostrarlo, perderían dicha posesión.

3.1.11 Capítulo XI: Extinción del dominio sobre tierras incultas- Artículos 52 a 64

El capítulo establece las causales de la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales deficientemente aprovechados económica o ambientalmente o una porción de estos de una manera regular y estable, y le asigna al Incora la función de adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre este proceso de extinción. Una de las causales de iniciar un proceso de extinción del derecho de dominio es dejar de explotar económicamente el predio en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936 (Congreso de la República de Colombia, 1936), durante tres (3) años continuos además de lo relacionado con el mal uso y la violación de normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, cuando se violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal, cuando los predios se destinen para la explotación con cultivos ilícitos o cuando hayan sido obtenidos mediante enriquecimiento ilícito.

Se establecen disposiciones y procedimientos generales para regular el proceso administrativo de extinción de dominio, dentro ellos se señalan plazos, responsables, obligaciones y derechos (revisión ante el Consejo Estado o recurso de reposición) de los afectados, entre otras disposiciones. Cuando se trate de la no explotación económica del predio, el Incora sería el responsable de hacer el peritaje del mismo y cuando se tratara de violación a las normas de conservación, preservación y utilización razonable del medio ambiente, esta diligencia estaría a cargo del Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) con jurisdicción en la zona quienes junto con alcaldes o procuradores de asuntos ambientales también podrían solicitar de oficio al Instituto el inicio de este procedimiento. Por otra parte, establece la posibilidad de que el Incora tome posesión de un predio o de porciones de éste cuando se trate de razones de interés social o utilidad pública antes de conocerse el fallo judicial previa consignación del valor de lo expropiado establecido por avalúo comercial. Señala también que no se tomaría en cuenta para demostrar la explotación económica del predio lo cultivado por colonos que no tengan vínculo de dependencia con el propietario y que los predios que reviertan al dominio de la nación, ingresarían con carácter de baldíos reservados y determina sus posibles usos de acuerdo a su aptitud para explotación económica.

Contempla que los predios o porciones de estos que al momento de la inspección ocular estuvieran económicamente explotadas y/o cumpliendo las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, no serían objeto de la extinción del derecho del dominio. Igualmente, determina que en los casos en que se realice la revisión por el Consejo de Estado no se tendrán en cuenta mejoras realizadas posteriores a la diligencia de inspección ocular realizada por el Instituto, pero su valor debía ser reconocido por el Incora.

Este capítulo se reglamentó mediante el Decreto 2665 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia, 1994g), donde de manera detallada se determinan las etapas a seguir para llevar a cabo la diligencia de extinción del derecho de dominio. Se destaca que este proceso sería suspendido en casos de fuerza mayor o caso fortuito demostrados debidamente por el propietario; igualmente se aclara que dentro de las áreas consideradas

económicamente explotadas se incluyen aquellas que hagan parte de la protección de aguas o suelos, conservación y defensa de recursos naturales y del medio ambiente o que sean complementarias para el buen aprovechamiento de la explotación, que no podían superar un tercio de del área explotada y debían ser debidamente justificadas por parte del propietario.

Se determinan las fases o etapas del procedimiento junto con los términos o plazos de cada etapa, partiendo de la obtención de información previa (incluyendo una visita de inspección previa) para iniciar el procedimiento administrativo con la expedición e inscripción ante Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la resolución de iniciación del proceso y su posterior notificación. Igualmente, se señala la posibilidad de interponer recurso de reposición contra la resolución inicial, que la carga de la prueba estaría a cargo de los propietarios además de los plazos y procedimientos que se debían tener en cuenta para la solicitud de pruebas donde se establecieron responsabilidades al Incora y peritos en los distintos casos. Para la fase de inspección ocular se designan los peritos y se establece el procedimiento, costos y aspectos a tener en cuenta en la determinación por parte del Instituto del estado de explotación y conservación del predio, y se señalan los lineamientos para la rendición del dictamen pericial.

Así mismo, se menciona que contra el dictamen podría solicitarse complementación, aclaración u objeción por parte de los propietarios y se establecen los plazos para llevarlo a cabo. Se da la responsabilidad al Gerente General del Instituto de decretar la decisión final del procedimiento contra el cual proceden los recursos de reposición ante el Instituto y revisión ante el Consejo de Estado. Una vez en firme la decisión, el Instituto debía inscribir ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la resolución que declare la extinción de dominio del predio para finalizar el proceso.

Posteriormente el Decreto 1465 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013b) (compilado el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 19 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) derogó el Decreto 2665 de 1994 y estableció un procedimiento común para los procesos de clarificación, deslinde, extinción del derecho del dominio y reversión de baldíos conservando las etapas ya descritas. Es importante mencionar que en este decreto en lo referente a la extinción del derecho de dominio se omite dentro de las

causales para iniciar el procedimiento su obtención por enriquecimiento ilícito y su uso indebido para cultivos ilícitos, esta disposición podría tener dos interpretaciones; por una parte, que se dejaría de sancionar a quienes incumplieran estas disposiciones en detrimento de los potenciales beneficiarios de estos predios y por otra parte podía verse como una medida de protección a los campesinos involucrados en cultivos ilícitos debido a circunstancias propias de la situación económica y de violencia.

El Decreto 2007 de 2001 (Presidencia de la República de Colombia, 2001a) (compilado en Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 14 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) estableció que los predios recibidos por el Incora en forma definitiva o provisional como consecuencia de los procesos de extinción de dominio podrían ser entregados de manera provisional a la población desplazada para su asentamiento temporal mientras que el Decreto 698 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013e) (compilado en Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 17 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)), reglamentó el procedimiento de transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Para el establecimiento de las tarifas de los servicios prestados por el Instituto en cuanto a los diferentes procedimientos agrarios se expidió el Acuerdo 02 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996d) el cual fue adicionado por los Acuerdos 012 de 2000 y 007 de 2001 (Junta Directiva del Incora, 2000, 2001).

Este capítulo y su reglamentación contienen elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque asignan funciones a diferentes entidades gubernamentales (Incora, Ministerio de Ambiente, CAR, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, peritos, municipios, alcaldes, procuradores delegados para asuntos ambientales, jueces, tribunales y otras entidades del Estado) para adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre estos procesos de extinción del dominio; igualmente fija responsabilidades, obligaciones y derechos a los propietarios de los predios.

También incluyen *Elementos procedimentales* porque determinan los principales criterios para establecer la explotación económica de un predio y para determinar su buen uso, manejo y explotación de acuerdo a las normas ambientales, las fases y términos para adelantar el procedimiento de extinción del dominio que deben tener en cuenta tanto las autoridades político- administrativas como los propietarios de los predios a expropiar, además de señalar el destino de las tierras revertidas al Estado. Igualmente, se identifican *Elementos Operativos* al establecer una medida de intervención de tipo regulador que conlleva la obligación de explotar económica, legal y ambientalmente de forma adecuada los predios rurales y en caso de incumplimiento se procedería a sancionar a los propietarios con la extinción del derecho del dominio a favor del Estado. Igualmente, se sanciona con esta medida a propietarios de predios rurales que los destinen para la producción de cultivos ilícitos o que los hayan obtenido por medio de enriquecimiento ilícito.

Esta reglamentación dio una valiosa herramienta a alcaldes, procuradores delegados para asuntos ambientales, CAR y al Ministerio de Ambiente de poder solicitar al Incora la extinción del derecho del dominio a predios en los que se estuvieran violando las normas que protegen al medio ambiente y los recursos naturales; sin embargo, la evidencia empírica demuestra demostraría que estas entidades han hecho poco uso de esta figura.

3.1.12 Capítulo XII: Baldíos nacionales- Artículos 65 a 78

Designa que los terrenos baldíos sólo pueden adquirirse a través de título otorgado por el Incora o por entidades públicas delegadas, así como los requisitos para obtener la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables y las obligaciones y sanciones que adquieren los beneficiarios de titulación de estos terrenos. También señala que no se podrá hacer adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables. Igualmente contempla prohibiciones y sanciones (reversión) a los beneficiarios en cuanto al uso de los terrenos baldíos.

Se establece que las tierras baldías solo podrán ser adjudicadas en UAF en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas. Además, se menciona que el Incora debía reglamentar lo relacionado con las extensiones máximas y

mínimas adjudicables teniendo en cuenta condiciones y características de los predios y de la región en la que se ubicaran, establecer excepciones para titular terrenos baldíos en UAF, declarar indebida ocupación de tierras de la nación cuando se excediera el tamaño máximo de la UAF y su posibilidad de cobro mediante avalúo comercial. Esta última disposición fue derogada por la Ley 1728 de 2014 (Congreso de la República de Colombia, 2014) dejando en firme la condición de baldío reservado para las áreas que excedan la extensión máxima de las UAF y además reduce la distancia cercana a zonas de explotación de recursos naturales no renovables de 5 a 2,5 kilómetros y no incluye las zonas aledañas a Parques Nacionales Naturales. En el primer caso se está exponiendo a los beneficiarios a mayores riesgos e impactos de las explotaciones mineras y en el segundo caso se ponen en riesgo las disposiciones para la protección de Parques Nacionales Naturales.

También menciona otros actores (públicos o privados) a los cuales se les puede hacer adjudicaciones de terrenos baldíos para llevar a cabo actividades u obras de utilidad pública o de interés social, las consecuencias de incumplimiento de lo previsto (reversión) y ordena a la Junta Directiva del Instituto señalar los requisitos que deben cumplir los beneficiarios, las condiciones para la celebración de los contratos, las obligaciones de los adjudicatarios y la extensión adjudicable.

Contiene aspectos relacionados con la demostración de la explotación económica del predio baldío por parte del solicitante de su adjudicación y las condiciones de esta explotación incluyendo el plazo de ocupación previa (cinco años). Establece los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento de algunas de las condiciones requeridas para la adjudicación del baldío y determina las zonas en las cuales no se puede adjudicar terrenos baldíos. El Decreto 19 de 2012, artículo 107 (Presidencia de la República de Colombia, 2012), adiciona un párrafo relacionado con los procedimientos y requisitos para la adjudicación de tierras a la población desplazada. Igualmente, se establece exclusividad en la adjudicación de baldíos a campesinos o pescadores ocupantes en lo referente a islas, playones y madre viejas, lagos y ciénagas de propiedad nacional.

Si bien se establece la prohibición de hacer adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat excepto cuando se trata de la constitución de resguardos indígenas, no se hace mención de las demás comunidades étnicas, produciéndose un déficit en el reconocimiento de los demás grupos étnicos del país.

Señala que la adjudicación de UAF sobre tierras baldías se haría de forma conjunta a los cónyuges o compañeros permanentes del solicitante y que los adjudicatarios quedarían sujetos al régimen de UAF, y las prohibiciones de adjudicación relacionadas con el patrimonio de los beneficiarios (persona natural o jurídica) y con personas que tuvieran condición de funcionarios de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los subsistemas del SNRADRC. Como requisito para la adjudicación de terrenos baldíos los peticionarios debían declarar bajo gravedad de juramento no ser propietarios de otros predios rurales y serían nulas las adjudicaciones que violaran esta disposición.

También determina los términos y procedimientos a tener en cuenta para llevar a cabo la acción de nulidad de la titulación por parte de cualquier actor y que ninguna persona podrá adquirir predios titulados inicialmente como baldíos y que superen la UAF, y se prohíbe el fraccionamiento de terrenos adjudicados como baldíos para lo cual los Registradores de Instrumentos Públicos deberían actuar con autorización del Incora. Se señala que quienes enajenaran el baldío adjudicado no podrían ser nuevamente beneficiarios hasta transcurridos 15 años contados desde la fecha de la titulación anterior y que todas las prohibiciones y limitaciones deberían quedar inscritas en los títulos de adjudicación.

La Ley 1450 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011b) adicionaba dos artículos (reglamentados por el Decreto 4944 de 2011 (Presidencia de la República de Colombia, 2011c)) que permitían poseer una extensión mayor a la UAF proveniente de predios originalmente entregados como baldíos o por subsidio integral de tierras siempre y cuando se vincularan al desarrollo de proyectos agropecuarios o forestales que justificaran esta acción para cual se creaba una Comisión de Proyectos Especiales Agropecuarios o Forestales que deberían recibir, evaluar, aprobar y hacer seguimiento a dichos proyectos solo cuando superaran 10 UAF. Estas disposiciones fueron declaradas

inexequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-644 de 2012 por considerarlas *“regresivas respecto de los mecanismo de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia”*.

Igualmente se establece un término de 5 años y demás condiciones referidas a la hipoteca sobre predios baldíos titulados en UAF, y la primera opción de compra de estos predios por parte del Incora. También se señalan los procesos relacionados con la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas de tierras baldías y las determinaciones relacionadas con las mejoras.

Asimismo, contempla aspectos relacionados con el establecimiento de reservas sobre tierras baldías o que fueren del dominio del Estado, en favor de entidades públicas o privadas para actividades de utilidad pública o interés social, delega al Incora las funciones de constitución, regulación y sustracción de las mismas y la respectiva reglamentación. En conjunto con una adición establecida por la Ley 1753 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015), autoriza la constitución de reservas sobre tierras baldías provenientes de reversión, extinción del derecho de dominio o de sustracción de zonas de reserva forestal bajo un régimen especial de ocupación y aprovechamiento de reservas que sería reglamentado por el Gobierno Nacional dando exclusividad en su adjudicación a trabajadores agrarios de escasos recursos en forma individual o colectiva. Establece la prohibición de otorgar créditos a ocupantes de terrenos baldíos que se encuentren dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, o de reservas para explotaciones petroleras o mineras.

Este capítulo inicialmente fue reglamentado mediante el Decreto 2664 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia, 1994f) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 10 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)), el cual señala que

el Incora o entidades de derecho público delegadas con autorización de la Junta Directiva de Instituto serían los responsables de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la nación en virtud de lo cual podría adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, conforme a la Ley 160 de 1994 y los reglamentos que expidiera al respecto la Junta Directiva del Instituto. Igualmente, le da la responsabilidad de adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o por incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas pudiéndose decretar la caducidad de la adjudicación, ordenar la reversión de los predios adjudicados al dominio de la Nación y revocar las resoluciones proferidas sobre las cuales se podría demandar su nulidad. Igualmente, señala que las tierras baldías que pertenecen o deben adjudicarse a comunidades negras, se titularían por el Incora de acuerdo con las normas sustanciales y procedimentales que las rigen.

Se determinó que la propiedad de terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por el Incora y que quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores. Estableció las condiciones que deberían cumplir los sujetos de adjudicación los cuales podrían ser personas naturales o jurídicas reconocidas por el MADR que se dediquen a la explotación agrícola o ganadera, entidades de derecho público o aquellas cuya actividad haya sido declarada por la ley como de utilidad pública e interés social, con la condición de reversión de la adjudicación en caso de incumplimiento de los fines previstos, además de sociedades reconocidas por el MADR como empresas especializadas del sector agropecuario dentro de las Zonas de Desarrollo Empresarial previo contrato de explotación.

También contempla que las tierras baldías sólo podrán adjudicarse hasta la extensión de una UAF para lo cual el Instituto debía establecer las extensiones de la UAF para cada región con excepción de lo dispuesto para Zonas de Reserva Campesina y las que sean establecidas por la Junta Directiva del Incora. Determina el cobro del valor de las áreas que excedan el tamaño de la UAF en casos especiales que determine la Junta Directiva del Incora y que no podrá autorizarse la adjudicación sobre las áreas que excedan el tamaño de una UAF en zonas con alta concentración de la propiedad o inadecuada composición de la misma. Para estos procesos, determina los requisitos que deben cumplir

quienes soliciten la adjudicación de un baldío (explotación económica no inferior a cinco años de las dos terceras partes de la superficie de acuerdo a la aptitud del suelo, patrimonio neto inferior a 1000 salarios mínimos, no ser propietario de otros bienes rurales y declarar si es o no declarante de renta), además de señalar la prohibición de adjudicación a personas beneficiarias de predios baldíos que lo hubieren enajenado dentro de los 15 años siguientes a la adjudicación.

Igualmente, se establecen las condiciones, circunstancias y lineamientos para determinar los predios baldíos no adjudicables, prohibiendo la adjudicación de predios donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, y en territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b) sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas. De manera detallada establece el procedimiento para la adjudicación de estos predios iniciando por la solicitud de adjudicación (incluyendo información del predio y del solicitante) señalando los documentos requeridos, el plazo y procedimiento para el estudio y la aceptación de la solicitud, para la identificación predial de los terrenos baldíos por medio de planos de levantamiento topográfico y para la publicidad de la solicitud.

Por otra parte, se señala de manera detallada las reglas y procedimientos para llevar a cabo la siguiente etapa correspondiente a la visita de inspección ocular la cual debía ser notificada (disposición derogada por el Decreto 982 de 1996 (Presidencia de la República de Colombia, 1996c)), se señalan los términos y condiciones para que los afectados solicitaran aclaración de la misma. Se contempla que quienes se crean con derecho sobre el predio a adjudicar, podrán formular oposición a la adjudicación anexando pruebas que fundamenten su solicitud para lo cual se señala el trámite a seguir. Por otra parte, establece una revisión previa a la adjudicación con el objeto de verificar la procedencia legal de la petición, y evitar titulaciones en favor de personas que no cumplan con los requisitos o que recaiga sobre terrenos que no reúnan las calidades de baldíos adjudicables. Una vez cumplido este requisito el Incora debía expedir y notificar la resolución de adjudicación contra la cual procedería el recurso de reposición, para el que se fijan los plazos;

posteriormente la resolución debería quedar inscrita ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

También se señalan los términos y condiciones a tener en cuenta para iniciar la reversión de baldíos adjudicados al dominio del Estado y caducidad de la resolución de adjudicación así como las etapas para llevar a cabo estos procesos, además de los casos, condiciones, requisitos y trámites a tener en cuenta para la adjudicación de baldíos en favor de entidades de derecho público, de asociaciones y fundaciones de cualquier índole, además de las sanciones en caso de incumplimiento, que para el primer caso sería la reversión de la adjudicación y en el segunda además de esta, la declaratoria de caducidad. Igualmente, se establecen las causas, condiciones y etapas para llevar a cabo el proceso de reversión de la adjudicación dentro de las cuales el adjudicatario podría solicitar la práctica de pruebas para su defensa. También se establece que cuando haya violación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias en baldíos entregados en vigencia de la Ley 30 de 1988 procedería la revocación directa de las resoluciones de adjudicación y señala las causales, responsables, procedimiento y términos para adelantar el trámite. Por otra parte, contempla la posibilidad de solicitar la nulidad contra la resolución de adjudicación y el restablecimiento de los derechos sobre baldíos cuando se haya violado lo dispuesto en la Ley 160 y la normatividad vigente, ante el Tribunal Administrativo para lo cual hay un plazo de dos años posteriores a la adjudicación. Finalmente, este Decreto señala que el Incora podría llevar a cabo contratos de asignación de baldíos para el desarrollo de programas de sustitución de cultivos ilícitos con los ocupantes de tales predios, y su deber de designar un interventor a estos contratos para controlar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

Posteriormente el Decreto 982 de 1996 (Presidencia de la República de Colombia, 1996c) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 12 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) modificó parte del articulado del Decreto 2664 de 1994 sin afectar sustancialmente sus objetivos y disposiciones del mismo al adicionar o sustraer etapas de los procesos en cuestión. Sin embargo, incluyó la posibilidad de adjudicar a propietarios rurales la extensión necesaria para completar una UAF y la posibilidad de desarrollar de manera conjunta las diversas solicitudes de adjudicación de predios baldíos localizados en una misma región.

El Decreto 1465 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013b) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 19 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) deroga los capítulos VII, IX y X del Decreto 2664 de 1994 relacionados con reversión, revocatoria y recuperación de baldíos señalando para la recuperación de baldíos de manera más detallada las causales para declarar la indebida ocupación de baldíos y proceder a su recuperación, en el caso de la revocatoria se establece que para adelantar esta diligencia se tendría en cuenta lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y para el proceso de reversión se establecen de forma más minuciosa las etapas para llevarlo a cabo.

En el año 2003 el Decreto 2998 (Presidencia de la República de Colombia, 2003f) (compilado en Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 15 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) señaló que en la diligencia de inspección ocular el funcionario debía establecer si la explotación del predio se adelantaba conjuntamente por los conyugues o compañeros permanentes que presentaran la solicitud o si alguno de ellos había abandonado el predio y en tal caso el título se expediría a favor de quien manifieste bajo gravedad de juramento la situación de abandono previo cumplimiento de los requisitos para ser adjudicatario.

En el año 2014 el Decreto 2333 (Presidencia de la República de Colombia, 2014) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 20 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) adiciona a los artículos 13, 16 y 19 del Decreto 2664 de 1994 disposiciones relacionadas con el establecimiento de la existencia en las áreas a adjudicar, de predios sobre los cuales tengan derechos o pretensiones las comunidades indígenas y en caso de comprobarse lo anterior, dichas comunidades podrían acompañar las diligencias de inspección ocular.

Por su parte, mediante el Acuerdo 02 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996d) se establecen las tarifas de los servicios prestados por el Instituto relacionados con los procedimientos agrarios, el cual es modificado por los Acuerdos 012 de 2000 y 007 de 2001 (Junta Directiva del Incora, 2000, 2001) para incluir excepciones en la aplicación de tarifas y ajustes en las mismas para la adjudicación de baldíos.

La resolución 017 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995h) definió los criterios metodológicos para determinar la UAF en terrenos baldíos donde se incluyeron aspectos fisiográficos (clima, suelos y geomorfología) y del entorno socioeconómico (vías de comunicación, servicios públicos y privados, organización estatal y de las comunidades). Igualmente se establecieron la metodología y los criterios de planificación a tener en cuenta para determinar el tamaño de la UAF incluyendo el uso del suelo, la adopción de tecnología, la reducción de costos de producción, la sustentabilidad de los recursos naturales, el uso óptimo de la mano de obra, la remuneración a la gestión empresarial, el entorno socioeconómico y la selección de alternativas productivas.

El Acuerdo 014 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995a), por su parte estableció excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en UAF señalando que para baldíos en zonas urbanas que no tengan categoría de municipios, el área a titular sería de hasta 2000 metros cuadrados, para áreas rurales principalmente destinadas a vivienda campesina y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas, cuando los fines productivos sean diferentes a la explotación agropecuaria y su extensión sea inferior a la UAF, cuando el uso de tecnología avanzada o por ubicación privilegiada sea posible obtener los ingresos esperados para una UAF de un área menor a la establecida para la zona, cuando por condiciones ambientales pueden ser aprovechados por explotaciones forestales, agroforestales o zocriaderos, y cuando se soliciten dos o más predios que no superen el tamaño máximo de la UAF mediante una sola resolución de adjudicación; estas excepciones igualmente debían cumplir con las obligaciones, responsabilidades y sanciones establecidas para el régimen de UAF.

El Acuerdo 015 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996a) reglamentó lo relacionado con la enajenación de áreas que superan el tamaño de la UAF, las cuales podrían adjudicarse a título oneroso a solicitud de los interesados en caso de que no se encuentre ubicado en una Zona de Reservas Campesina y cuando en el municipio no haya concentración de la propiedad rural (se considera que existe concentración de la propiedad rural en un municipio, cuando el índice de Gini y el de pobreza rural, sean superiores al 65%), cuando en municipios donde exista demanda de tierras y se haya previsto la asignación de subsidios, como estrategia para dinamizar el mercado de tierras se permite la enajenación

de las áreas excedentes de tierras baldías a través de su negociación voluntaria con los campesinos y cuando en municipios donde no exista demanda de tierras podrán enajenarse las áreas que superen el tamaño de la UAF.

En todos los casos mencionados los beneficiarios debían cumplir con la condición de sujeto de reforma agraria y cumplir con los criterios de elegibilidad establecidos. Señaló también que para determinar el precio de la enajenación se tendría en cuenta el avalúo comercial del predio y dos alternativas de pago, en especie o en efectivo, señalando las condiciones para cada caso. Determinó que las mejoras provenientes de la negociación en especie podrían ser adjudicadas a título oneroso a favor de otros campesinos bajo el régimen de propiedad parcelaria, señaló los procedimientos para realizar esta diligencia y estableció que la superficie excedente enajenable no podría superar el tamaño determinado para la UAF en la zona correspondiente.

Por otra parte, cuando se tienen distintos fundos baldíos como un solo predio ocupado por una persona, la solicitud de enajenación del área que exceda el tamaño de la UAF únicamente podrá recaer sobre uno de los predios, y con los demás, se procederá a promover su negociación con campesinos sujetos de reforma agraria, o a adelantar la correspondiente recuperación teniendo en cuenta la reglamentación establecida para este procedimiento. El Acuerdo 06 de 1997 (Junta Directiva del Incora, 1997b) contempló en su articulado las especificaciones técnicas que deberían reunir los planos resultantes del levantamiento predial en los procedimientos de titulación de terrenos baldíos.

En este capítulo y su reglamentación se pueden identificar *Elementos procedimentales* en cuanto determinan las condiciones, requisitos y procesos a tener en cuenta para titular terrenos baldíos adjudicables, además de los criterios a tener en cuenta para establecer los tamaños máximos y mínimos de la UAF en cada caso e identificar los baldíos no adjudicables. También contienen otro elemento constitutivo del PPA asociado al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque le asigna funciones y lineamientos al Incora, su Junta Directiva y demás instituciones relacionadas para la realización de estos procesos y la obligación de reglamentar las extensiones y condiciones para la titulación de baldíos y otros procedimientos relacionados. Además, establecen obligaciones, prohibiciones, limitaciones y sanciones para los adjudicatarios de estos

predios; determina los predios baldíos no aptos para adjudicación y contemplan restricciones a otras entidades públicas involucradas en el desarrollo de estos procedimientos.

Igualmente, se logró identificar un *Elemento operativo* por la vía reguladora al establecer la prohibición de tener posesión sobre más de dos UAF y su posible recuperación por parte del Instituto, medida que se combinó con la vía persuasiva al señalar la posibilidad de enajenación de las áreas excedentes a lo establecido a través de su negociación voluntaria con sujetos de reforma agraria recibiendo una contraprestación económica.

Se resalta que en comparación con los capítulos correspondientes a procedimientos agrarios como expropiación, extinción del dominio, clarificación y deslinde de la propiedad, el capítulo de baldíos nacionales es más extenso y detallado en su reglamentación, lo cual podría estar relacionado con la importancia que se le da a esta forma de proveer tierras a los beneficiarios de la política, en este caso tierras públicas, lo cual no permite incidir de manera efectiva en el comportamiento de los grupos objetivo que concentraban la propiedad rural, sumado a que los baldíos no son ilimitados.

3.1.13 Capítulo XIII: Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)- Artículos 79 a 84

En este capítulo se asignan funciones a los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, relacionadas con la formulación de políticas orientadas a los procesos de colonización los cuales estarían sujetos a la normatividad sobre recursos naturales renovables y de medio ambiente, con el propósito de regular, limitar y ordenar la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implementación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del SNRADRC, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario; para este propósito señala también la regulación de la propiedad privada y se da la responsabilidad al Incora de desarrollar estos procesos.

Se crea la figura de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) las cuales deberían ser creadas por el Instituto teniendo en cuenta una serie de reglas, criterios y características ambientales, socioeconómicas, culturales y de ordenamiento territorial para regular las áreas mínimas y máximas de tenencia de tierras dentro de estas zonas medidas en UAF; además de regular las condiciones, requisitos y obligaciones que debían cumplir sus ocupantes, quienes tenían el derecho de participar junto con los respectivos alcaldes en las instancias de planificación y decisión de la región. Para la regulación de las áreas máximas se tendrían en cuenta los procesos de adquisición directa o de expropiación de las superficies que excedan los límites permitidos.

Para el establecimiento de estas zonas se debían tener en cuenta las normas relacionadas con el uso y conservación de recursos naturales y del ambiente y determinar aquellas que por sus características no pudieran ser objeto de ocupación. Igualmente, se establece que harían parte de las ZRC las zonas de colonización y aquellas donde predomine la existencia de predios baldíos; lo cual hubiera implicado que con la entrada en vigencia de la Ley 160, una gran parte del país se constituiría como ZRC debido a que muchos municipios y regiones tienen grandes extensiones de terrenos baldíos.

También se crean las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) en terrenos baldíos establecidos por el Instituto que tendrían prioridad sobre las ZRC y cuya ocupación y acceso a propiedad estarían sujetas a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos que determine el Instituto teniendo en cuenta las políticas establecidas por el MADR y el Ministerio del Medio Ambiente. Se establece una priorización de las ZDE sobre las ZRC pero no se dejan previstas áreas máximas de propiedad lo cual podría incrementar la posibilidad de generar en estas zonas concentración y acaparamiento de terrenos baldíos para el desarrollo de grandes proyectos agroempresariales, en detrimento de los derechos de campesinos y colonos y de los objetivos de la Ley. Inicialmente se contemplaba la posibilidad de adjudicar terrenos baldíos para la constitución de ZDE mediante contratos de explotación en los que se debía explotar como mínimo dos terceras partes del predio y se permitía la solicitud de explotación de un predio adicional de igual extensión el cual podría ser adquirido una vez cumplidos las condiciones y requisitos señalados por la Junta Directiva del Instituto. Esta disposición fue modificada por la Ley 1450 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011b) (Plan de Desarrollo Nacional 2010 – 2014),

cambiando la posibilidad de adjudicación por una autorización de uso y aprovechamiento de terrenos baldíos previa presentación y aprobación de un proyecto a implementar a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad. Este importante cambio en la norma evita que los empresarios interesados se apropien de terrenos baldíos dándoles derecho exclusivamente a su uso y explotación para proyectos agroindustriales. No obstante, esta medida vulnera los derechos de los campesinos y colonos sobre los predios baldíos de la nación dada la priorización que por norma tiene el establecimiento de ZDE.

El tema de ZRC se reglamenta mediante el Decreto 1777 de 1996 (Presidencia de la República de Colombia, 1996a) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 13 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)), detallando su ámbito de aplicación en el que se incluyen además de los baldíos, áreas con características agroecológicas y socioeconómicas que requirieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad, zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales y áreas sustraídas de Reservas Forestales, estableciendo las condiciones y lineamientos a tener en cuenta para su uso en actividades forestales y de reserva ambiental. Igualmente, se incluyen dentro de los objetivos de su constitución el fomento y estabilización de la economía campesina, la superación de las causas de los conflictos sociales que las afecten y la búsqueda de condiciones para el logro de la paz y la justicia social además del control de la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.

Se determinó también la participación de las comunidades campesinas en las etapas de planificación y decisión de los planes, programas y demás actividades que se desarrollen en las ZRC y la obligación de tener en cuenta los planes de desarrollo sostenible establecidos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural para la formulación de proyectos objeto de cofinanciación señalados en este mismo Decreto.

El Acuerdo 028 de 1995 (Junta Directiva del Incora, 1995g) definió los criterios metodológicos para identificar, delimitar y seleccionar las ZRC y las ZDE, estableció el procedimiento para su concertación, además de las condiciones, requisitos, términos y procedimiento para la adjudicación de los baldíos en las mismas. El Acuerdo 024 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996e) estableció los criterios generales y el procedimiento

para seleccionar y delimitar las ZRC, señalando aquellas áreas donde no podrían constituirse dentro de las que se resaltan las que constituyen territorio de comunidades indígenas o de comunidades negras, las declaradas como ZDE y las reservadas por el Instituto u otras entidades públicas para otros fines. Igualmente, señaló las condiciones, requisitos y obligaciones de los posibles beneficiarios quienes para la constitución de las ZRC deberían formular un plan de desarrollo sostenible para la zona.

Se estableció también que para la dotación de tierras a los beneficiarios se llevaría a cabo la adquisición directa o negociación voluntaria con campesinos y colonos. Para estas zonas, el Incora tendría la responsabilidad de hacer la evaluación y seguimiento a los compromisos adquiridos. El Acuerdo 010 de 1999 definió que en las ZRC establecidas antes de su entrada en vigencia, la propiedad privada tendría una extensión máxima de tres UAF exceptuando las formas asociativas de producción conformadas por beneficiarios de reforma agraria.

En este capítulo y su reglamentación se identifican elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* dado que le asignan funciones a los MADR y del Medio Ambiente en cuanto a la formulación de los lineamientos para la política pública, al Instituto y su Junta Directiva como responsables de reglamentar lo necesario para su implementación, a otras entidades públicas integrantes del SNRADRC y encargadas de funciones de financiación y cofinanciación de actividades planeadas para las ZRC. También se señalan los objetivos puntuales de la implementación de este capítulo de la política en favor de los colonos como sujetos de reforma agraria, actores inicialmente no incluidos como beneficiarios de la Ley. Igualmente, asignaron la responsabilidad a los beneficiarios de ZRC de participar activamente en la planificación de la región junto con los alcaldes de la zona y determinaron los requisitos para la constitución de las ZRC, zonas de colonización y ZDE y las condiciones, obligaciones y sanciones a sus beneficiarios.

También es posible identificar *Elementos procedimentales* relacionados con las medidas para regular las áreas máximas de propiedad privada dentro de la zona a través de la adquisición directa o la expropiación, la determinación de las formas de autorización para la explotación de baldíos en ZDE de acuerdo con la reglamentación señalada para

suscribirlos, lo cual determina las formas de comunicación entre el actor político-administrativo y los beneficiarios, además de señalar las normas y reglas a tener en cuenta para la implementación de la política pública.

En cuanto a los *Elementos operativos* es posible relacionar la constitución de las ZRC como una vía de intervención de tipo regulador hacia los grupos objetivo por cuanto busca modificar su comportamiento al limitar la cantidad de UAF que podría tener la propiedad privada en dichas zonas.

3.1.14 Capítulo XIV: Resguardos indígenas- Artículos 85 a 87

Se da la responsabilidad al Instituto de estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para constituir, ampliar, reestructurar o sanear resguardos que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, los cuales serían entregados a título gratuito para que sus propias autoridades tradicionales las administren y distribuyan de manera equitativa para lo cual estas autoridades deberían elaborar un plano de las asignaciones a la comunidad que podría ser objeto de revisión y reglamentación por parte del Incora. Estos programas tendrían que dar cumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad teniendo en cuenta las costumbres de la comunidad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, situación que debería ser verificada por el Instituto y del Ministerio del Medio Ambiente. Los territorios comúnmente utilizados por pueblos indígenas nómadas o seminómadas situados en zonas de reserva forestal sólo podrían destinarse a la constitución de resguardos indígenas teniendo en cuenta las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables. Se da la obligación del Instituto de participar en los procesos de delimitación de entidades territoriales indígenas adelantadas por el Gobierno Nacional.

Mediante el Decreto 2663 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia, 1994e) se reglamentó lo relacionado con los procesos de clarificación y deslinde de territorios de resguardos indígenas y los adjudicados a las comunidades negras, aspecto que se describió detalladamente en el análisis del capítulo X. Posteriormente, el Decreto 1465 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013b) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, la parte 14, título 19 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) derogó este

Decreto estableciendo que para los procedimientos mencionados, al igual que para la clarificación de la propiedad de resguardos de origen colonial, se tendría en cuenta lo previsto en los artículos 48, 49, 50, 51 y 85 de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Por su parte, el Decreto 2164 de 1995 (Presidencia de la República de Colombia, 1995e) (compilado en el Decreto 1071 de 2015, parte 14, título 7 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) definió los conceptos de territorios indígenas, comunidad o parcialidad indígena, reserva indígena, autoridad tradicional y cabildo indígena. Establece que los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio, se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio y tiene carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable.

También señala detalladamente las etapas y lineamientos a tener en cuenta para los programas y procedimientos administrativos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas sin perjuicio de los derechos de las comunidades negras consagrados en la Ley 70 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993c) y teniendo en cuenta la protección de los derechos y bienes de estas comunidades. Para llevar a cabo estos procedimientos se reglamentó el estudio socioeconómico, jurídico, de tenencia y de funcionalidad étnica y cultural de las tierras, el cual estaría a cargo del Incora y se señaló de manera detallada su contenido, resaltando que contra estos procedimientos solamente procedería el recurso de reposición estableciendo los plazos a tener en cuenta para interponerlo. Por otra parte, se contempla que cuando se requiera construir obras de infraestructura de interés regional o nacional sobre resguardos, se debía concertar con las autoridades indígenas estableciendo la posible indemnización, contraprestación, beneficio o participación de la comunidad.

En este capítulo y su reglamentación se identifican elementos que hacen parte del *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque se le asignan funciones al Incora en cuanto a la constitución, saneamiento, reestructuración, ampliación, revisión y reglamentación de resguardos indígenas; dan funciones a las autoridades tradicionales

para administrar y distribuir las tierras adjudicadas con el obligatorio cumplimiento de su función social y ecológica en concordancia con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993. Igualmente, dan funciones al Medio Ambiente relacionadas con la verificación de la función ecológica de la propiedad. Además, contienen *Elementos procedimentales* porque indica que para el cumplimiento de los objetivos de estos procedimientos se deben tener en cuenta las normas propias de los cabildos y señala las demás normas a tener en cuenta para su implementación. Igualmente, se identifica un *Elemento operativo* a través de la modalidad de intervención pública de provisión directa de tierras por parte del Estado en favor de las comunidades indígenas, las cuales pueden provenir de procesos agrarios como expropiación, extinción del derecho de dominio y/o clarificación y deslinde de la propiedad que buscarían afectar el comportamiento del grupo objetivo asociado a la concentración de la propiedad rural.

3.1.15 Capítulo XV: Concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios- Artículos 88 a 90

Para el desarrollo e implementación de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994) se establecen mecanismos de participación descentralizados en los departamentos y municipios mediante la creación de los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como entes para la concertación de la política pública a nivel territorial con la función de coordinar las acciones y el uso de los recursos para el establecimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria que se adelanten en los departamentos y municipios.

Asimismo, se determinan los miembros que deberían conformar los Comités Departamentales y Consejos Municipales de Desarrollo Rural donde se destaca la participación de una amplia y variada cantidad de actores lo cual podría dificultar el logro de consensos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Ley aún cuando con la creación de estas instituciones se buscaba garantizar mayor participación y representación ciudadana en la planificación de los asuntos relacionados con el desarrollo rural y la reforma agraria en los territorios.

Este capítulo contiene un Elemento constitutivo del PPA asociado al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque se crea las instituciones de concertación de la política pública a nivel regional y local, determina su composición y les asignan funciones en los temas de reforma agraria y desarrollo rural.

3.1.16 Capítulo XVI: Del Ministerio Público Agrario- Artículos 91 a 93

Manifiesta que la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios sería la entidad encargada del Ministerio Público Agrario para investigar, sancionar, intervenir y prevenir las irregularidades cometidas por funcionarios públicos, agencias del Estado o particulares a los que se haya asignado funciones públicas para la implementación de los procedimientos legales reglamentados en la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994). Algunas de las funciones asignadas a esta entidad eran: Velar por el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino; tomar parte en los procesos judiciales, administrativos y de policía relacionados con conflictos agrarios y en los cuales su intervención esté prevista; intervenir en todos los procedimientos agrarios previstos en la normatividad vigente, cuya diligencia también tendría la potestad de solicitar a las entidades competentes. Informar a la Junta Directiva del Instituto y al MADR las irregularidades o deficiencias que se presenten en la ejecución de la Ley; y procurar la eficaz actuación de los organismos y entidades que integran el SNRADRC. Para el cumplimiento de estos propósitos establece que la Procuraduría General de la Nación debe reestructurarse internamente para dar cumplimiento a las funciones encargadas, y se le aseguran los recursos financieros para hacerlo.

Este capítulo contiene un Elemento constitutivo del PPA asociado al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque se le asignan funciones a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, a los Procuradores Agrarios y al Gobierno Nacional.

Aunque se contempla esta figura, la falta de reglamentación posterior que se hiciera operativa y diera lineamientos más puntuales para el ejercicio efectivo de la verificación y control de las funciones de las actuaciones de las autoridades político-administrativas y de derecho privado encargadas de la implementación de la política pública podría determinar un déficit de implementación de la política pública.

3.1.17 Capítulo XVII: Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria- Artículos 94 a 97

Establece que con el fin de organizar la prestación de los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina, el Instituto promovería, con la colaboración de los organismos del SNRADRC, la formación y financiación de Cooperativas de beneficiarios de reforma agraria con el objeto de realizar la comercialización de productos agropecuarios, obtención de créditos, prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola, suministro de insumos agropecuarios y otros servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural.

El aporte inicial para la creación de dichas cooperativas sería subsidiado parcial o totalmente por el Incora o la entidad que determinara el MADR con recursos del presupuesto nacional y no podría ser inferior al 5% ni superior al 10% del valor del subsidio para la adquisición de tierras. Se establece la celebración de contratos de suministro entre las cooperativas y las sociedades comerciales con las cuales las cooperativas deberían suscribir acciones destinando a ellas no menos del 10% de sus ingresos, con el fin de realizar una comercialización preferencial de la producción agropecuaria de los beneficiarios de programas de reforma agraria. También se establece que para la constitución y funcionamiento de las cooperativas de beneficiarios se deberían tener en cuenta las reglas institucionales expedidas por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y las contenidas en la Ley 79 de 1988 (Congreso de la República de Colombia, 1988b).

Por medio del Acuerdo 017 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996c) se reguló la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias, para lo cual el Incora anualmente debía apropiarse los cupos de subsidio por departamento de acuerdo a las prioridades establecidas por su Junta Directiva, y

posteriormente los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria debían determinar y priorizar la cobertura municipal de los subsidios.

También establece las condiciones para que el Gerente General del Incora postulara municipios no priorizados por los Comités Departamentales y reasignara cupos en los departamentos cuando la ejecución planeada sea baja. Igualmente señaló que para la asignación de subsidios a nivel municipal se tendrían en cuenta planes concertados con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural CMDR de redistribución de la tierra como estrategia para su desarrollo económico y social. En los municipios seleccionados por el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, los CMDR deberán evaluar y proponer ajustes a las propuestas recibidas de proyectos productivos a implementar a través de una Unidad Técnica conformada por el director de la unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria, un representante del Incora, representantes de las entidades financieras vinculadas a los proyectos productivos y dos representantes de los campesinos. Dichos proyectos productivos serían presentados ante las Unidades Técnicas para conformar un Banco Municipal de Proyectos.

Por otra parte, este acuerdo establece los criterios de elegibilidad y selección de proyectos que pasan a constituir una lista de elegibles sobre la que se procedería a adjudicar los subsidios en orden de menor a mayor costo por beneficiario y notificar al beneficiario para que formalice el beneficio en un plazo de tres meses, y si el beneficiario deja vencer este plazo quedaría inhabilitado por un año.

El Decreto 1226 de 1997 (Ministerio del Interior, 1997) (compilado en el Decreto 1071 de 2015 parte 14, título 3 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a)) reglamenta lo referente al procedimiento para el otorgamiento del subsidio para el pago total o parcial de los aportes iniciales para la afiliación a las cooperativas de beneficiarios, decretando que este crédito sería personal no reembolsable, su valor estaría entre el 5% y 10% del valor del subsidio para adjudicación de tierras, se otorgaría por una sola vez y sería intransferible.

También establece que el otorgamiento de este subsidio estaría orientado prioritariamente a beneficiarios de dotación de tierras cuyas condiciones lo hicieran indispensable y que

adelanten en su UAF proyectos de Empresa Básica de Explotación Agropecuaria. Señala los criterios para determinar el monto del subsidio teniendo en cuenta características de la explotación económica, los aportes iniciales de los aspirantes, la vinculación a otras cooperativas, que generara mayores beneficios y, las relaciones con comercializadoras territoriales. Igualmente estableció los términos y procedimientos a seguir, la información y los documentos requeridos para la solicitud del subsidio ante los CMDR, quienes deberían crear o delegar un comité para la recepción de solicitudes para la elaboración del listado de aspirantes y emitir concepto y recomendación del monto del subsidio a adjudicar para cada solicitud y se establecen los pazos para enviarlos al Incora junto con la documentación respectiva. El Instituto a su vez debía, dentro de plazos establecidos, verificar el cumplimiento de los requisitos y analizar cada solicitud para remitir los listados correspondientes a los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y asignar los recursos para el mencionado subsidio anualmente por departamento.

Además, asignó la responsabilidad a estos Comités de coordinar con los CMDR la distribución de los recursos a nivel municipal y dar cuenta al Incora por medio de un listado definitivo de los beneficiarios dentro de plazos establecidos. Ordenó al Incora adjudicar el subsidio y estableció los procedimientos a seguir en caso de ser aceptado o rechazado por el beneficiario. Estableció que el subsidio deberá ser reintegrado si el beneficiario pierde la condición de sujeto de reforma agraria o de asociado a la cooperativa o si la cooperativa se modifica dejando de cumplir los requisitos establecidos, se disuelva o liquide.

En este capítulo y su reglamentación se identifican elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* porque se le asignan funciones y obligaciones al Incora, el MADR, al Gobierno Nacional, a las entidades del SNRADRC, a las cooperativas de beneficiarios, a los CMDR y a los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Se identifican también *Elementos procedimentales* porque se establece la institucionalidad a tener en cuenta para la constitución y funcionamiento de las Cooperativas de que trata este capítulo, además se establecen los criterios para la asignación y determinación del monto de los subsidios para el pago de los aportes iniciales a las cooperativas de beneficiarios y para la conformación de empresas básicas agropecuarias, así como los procedimientos y formas de comunicación entre los actores para la solicitud y adjudicación del subsidio.

3.1.18 Capítulo XVIII: Disposiciones varias - Artículos 98 a 112

Dentro del articulado de este capítulo se identifican elementos constitutivos del PPA asociados al *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* al prohibir al MADR el otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal en predios en los que se haya iniciado un proceso administrativo de reforma agraria, además establece las características especiales y beneficios a los que tienen derecho las empresas comunitarias y señala obligaciones y funciones al MADR y al Incora relacionadas con las empresas comunitarias. Asigna al Incora la función de otorgar información sobre las propiedades rurales de los particulares a diferentes actores que la soliciten. Igualmente reglamenta la creación de un Fondo de Organización y Capacitación Campesina, el cual sería administrado por un Comité Ejecutivo al que se le asignan funciones y se determina su conformación, este Comité Ejecutivo sería asesorado por el Comité de Concertación. También se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República, para la expedición de normas de adecuación institucional de las entidades públicas que integran el SNRADRC, a fin de facilitar el cumplimiento de las funciones asignadas y para crear oficinas Regionales en los departamentos de Guajira, Amazonas y Vichada.

El capítulo también contiene *Elementos procedimentales* en cuanto da la posibilidad de interponer el recurso de acción de dominio contra las personas de quienes el Instituto o los campesinos hubieran adquirido un predio y señala la normatividad a tener en cuenta para interponer este recurso; incluye definiciones concretas de concepto de jefe de hogar, beneficiarios de los programas de reforma agraria y empresa comunitaria para la aplicación de esta Ley además señala el régimen bajo el cual deberían constituirse las empresas comunitarias. Asimismo, determinó la forma de ejecutar los recursos del Fondo de Organización y Capacitación Campesina por parte de organizaciones campesinas y privadas.

3.1.19 Ley 1152 de 1994 “Estatuto de Desarrollo Rural”

En esta sección se aborda el análisis de los principales cambios que esta Ley realizaba sobre lo estipulado en la Ley 160 de 1994 y sus actos reglamentarios, a la cual derogaba

y que, como se mencionó anteriormente, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en marzo de 2009.

Respecto a los sujetos de la política hay un cambio en cuanto a la concepción de los actores beneficiarios pasando de ser campesinos de escasos recursos sin tierras a productores agrarios, ampliando la población que podría acceder a los beneficios contemplados en la Ley con perjuicio de los derechos de los campesinos sin tierras; además incluye dentro de esta población a los desplazados por la violencia, las comunidades negras y demás minorías étnicas. Por su parte, la concepción de los objetivos tiene un cambio profundo centrándose más en lo relacionado con el desarrollo rural, dejando de lado los preceptos fundamentales de la Ley 160 de 1994 que eran la reforma agraria y el cambio de la estructura de tenencia de la tierra en favor de los actores más vulnerables del campo colombiano. Es así como en el Estatuto de Desarrollo Rural se le da mayor importancia al acceso a la tierra sobre la propiedad de la misma, cambiando así lo fundamental de la política de reforma agraria que precisamente debe estar orientada a modificar la distribución de la propiedad rural en favor de los beneficiarios de la política.

Aunque conserva el respeto por las normas de adecuado uso y conservación de los recursos naturales, busca el ordenamiento productivo del territorio priorizando la productividad y aumento de la rentabilidad rural promoviendo el desarrollo agroindustrial a través de la transformación de los campesinos a pequeños empresarios haciendo menor énfasis en la parte social y cultural. En concordancia con lo anterior, para los procesos de adquisición de tierras se exigía el establecimiento de proyectos productivos rentables acordes con las prioridades de desarrollo de las regiones y locales, mientras que la Ley 160 en su concepción original priorizaba la propiedad rural sin el condicionamiento de un proyecto productivo.

Se incluye como uno de los objetivos la adecuación de tierras orientada hacia el desarrollo rural y el desarrollo de proyectos productivos rentables y coherentes con las políticas nacionales y regionales, lo cual demuestra la priorización que tenían los componentes de desarrollo rural sobre el de redistribución de la propiedad rural.

Si bien, esta Ley encarga al MADR de formular, coordinar y evaluar la política de desarrollo rural, no establece los procedimientos, mecánicos ni indicadores para llevar a cabo este mandato y tampoco le designa responsabilidad alguna sobre la reforma agraria; además de señalar una reforma al Incoder como responsable de la implementación de esta nueva política.

En general, se establecían importantes cambios en uno de los elementos constitutivos del PPA que enmarcan los sustancial de la política pública, dado que en los *Objetivos* de la Ley el énfasis se impone en el desarrollo rural sobre la reforma agraria la cual ya no se concibe como el acceso a la propiedad de la tierra sino como el acceso a este recurso, lo cual representa un cambio fundamental.

En cuanto al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino establecido en la Ley 160, este desaparece del articulado y se menciona un Sistema Nacional de Desarrollo Rural en el que se incluyen organismos de carácter privado y se crean nuevos subsistemas, pero no me menciona su estructura y composición, quedando a cargo de su coordinación el MADR. Se cambia el subsistema de adquisición y adjudicación de tierras por el de dotación y adecuación de tierras, se elimina el subsistema de organización y capacitación campesina e indígena, pero se crean el de organización y desarrollo empresarial y jóvenes rurales y el de servicios sociales (salud, educación, servicios básicos, vivienda, inversión en capital humano y seguridad social). Igualmente se encarga al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, de aprobar la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordar las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluar periódicamente el desempeño del Sistema (al menos dos veces por año).

Por otra parte, desaparece el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como órgano orientador y consultor del MADR en cuanto a la formulación de la política y los planes a cargo del SNRADRC en materia de adjudicación de tierras a campesinos de escasos recursos y la ejecución oportuna de las actividades de cada subsistema. Además, los temas relacionados con el desarrollo rural se convierten en el eje central del nuevo Sistema que crea la Ley 1152. En relación con lo anterior, no se incluye como una actividad y responsabilidad del nuevo Sistema la adquisición y adjudicación de

tierras, sino que se priorizan las orientadas al desarrollo rural, las cuales se consideraban actividades complementarias en la Ley 160.

Es así como se crea un nuevo Sistema cuyos propósitos se orientan principalmente al desarrollo rural y se le asignan funciones y responsabilidades a las instituciones que harán parte del mismo y encargadas de la implementación de la política pública, lo cual corresponde al elemento constitutivo del PPA, *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos*.

Por otra parte, esta Ley crea el Consejo Nacional de Tierras y le asigna funciones entre las que se resalta la definición de las políticas, administración y uso de las tierras rurales. Se crea la Unidad Nacional de Tierras Rurales como instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, y encargada de definir y desarrollar la política de tierras, precisar criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento productivo de las áreas aptas para el desarrollo agropecuario, clarificación de la propiedad, baldíos indebidamente ocupados, procesos de reversión de tierras adjudicadas por incumplimiento de las obligaciones, compra directa y expropiación de tierras y mejoras, constituir servidumbres privadas o públicas, adelantar procesos de extinción de dominio privado de tierras ociosas, definir la vocación y los usos de las tierras rurales de propiedad de la Nación y transferir la administración de tierras a las entidades que corresponda.

La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia queda con la función de planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, deslinde, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas y para la titulación colectiva de las tierras baldías a las comunidades negras, mientras que el manejo de los distritos de riego es transferido a las asociaciones de usuarios o a un tercero que se encargue de su administración. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional queda encargada de la coordinación de subsidios de tierras para población desplazada por la violencia y otras víctimas de violencia armada, para lo cual la Superintendencia de Notariado y Registro debe llevar un registro de los predios abandonados por causa de la violencia; y establece los lineamientos para la solicitud de protección de los predios.

La Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres, queda con la función de la adquisición directa de tierras para beneficiar a damnificados de desastres naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales adelantarían los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos; y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial administraría los baldíos inadjudicables. Se crea la Dirección de Pesca y Acuicultura al interior del MADR como máxima instancia de formulación de políticas relacionadas con los sectores acuícola y pesquero. En este sentido, el Incoder quedaba responsable únicamente del otorgamiento del subsidio a través de convocatorias públicas para compra de tierras y financiación de los proyectos productivos, además de otras funciones relacionadas con el desarrollo rural.

En cuanto al otorgamiento de subsidios se identifica un cambio fundamental relacionado con la población beneficiaria, la cual se amplía así como los propósitos del mismo que incluiría adecuación de tierras, asistencia técnica y vivienda de interés social rural. El plazo asociado a la condición resolutoria disminuye de 12 a 10 años, y dentro de las causales para su aplicación no se tiene en cuenta la expresa prohibición del arrendamiento de la UAF que contemplaba la Ley 160 pero incluye como una causal el uso del predio para cultivos ilícitos; además se establecieron unos rangos porcentuales para la restitución del valor del predio al Instituto en caso de aplicar la condición resolutoria así: 100% cuando pasaron menos de 5 años, 75% cuando pasaron entre 5 y 6 años, 50% si se produce durante el séptimo año y 25% si se produce después del noveno año.

Se señala que la adquisición directa no afecta predios de resguardos, los integrados dentro de los títulos colectivos a comunidades negras, predios menores de 10 UAF, predios de mujeres campesinas jefes de hogar y predios de propiedad de población desplazada por causa de la violencia. En la Ley 1152 no se establece el derecho de exclusión a los propietarios de tierras que estaba consignado en el parágrafo 2 de artículo 32 de la Ley 160.

La definición de UAF también cambia dejando explícito que el predio debe generar al menos dos salarios mínimos legales vigentes, mientras que la Ley 160 solamente hacía referencia a la remuneración del trabajo de la familia sin establecer un monto.

Se priorizan las tierras provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes (extinción judicial del dominio) para el Fondo Nacional de Reparación de Víctimas creado en la Ley 975 de 2006. No menciona el uso del predio para cultivos ilícitos como causal de extinción del dominio y aclara que este no procede para resguardos, tierras de negritudes y demás tierras que ostenten la calidad de imprescriptibles, inalienables e inembargables.

En cuanto a baldíos, se disminuye el valor máximo permitido del patrimonio de 1000 (en Ley 160) a 500 salarios mínimos legales vigentes que debe tener el posible adjudicatario de baldíos, lo cual representa un elemento en favor de los posibles beneficiarios. Permite que se efectúen titulaciones de baldíos a personas naturales o jurídicas que posean predios rurales en zonas de desarrollo empresarial y establece que quienes hubiesen enajenado o vendido el baldío adjudicado, no podrán volver a ser adjudicatarios mientras que en la Ley 160 se daba un término de 15 años desde la última adjudicación para optar por un nuevo predio.

Dado que la Ley 1152 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007b) estuvo vigente desde su promulgación el 25 de julio de 2007 hasta el 18 de marzo de 2009 cuando la Sentencia C-175 la declaró inexecutable al considerar que el requisito de consulta previa no se cumplió adecuadamente (Corte Constitucional de Colombia, 2009). En este periodo de un año y ocho meses se emitieron normas que reglamentaban su implementación, entre las cuales se destacan las siguientes:

Decreto 4907 de 2007 (Presidencia de la República de Colombia, 2007c) “por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT”.

Decreto 4984 de 2007 (Presidencia de la República de Colombia, 2007f) “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio

para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2055 de 2008 (Presidencia de la República de Colombia, 2008a) “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4984 de 2007, en lo relacionado con la forma de pago del subsidio para el proyecto productivo y 3055 de 2008 en lo relacionado con adquisición de tierras”.

Decreto 4800 de 2008 (Presidencia de la República de Colombia, 2008e) “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones” que derogó los Decretos 4984 de 2007 y 2055 de 2008”.

Decreto 3065 de 2008 (Presidencia de la República de Colombia, 2008c) “por el cual se deroga el literal c) del artículo 13 del Decreto 4984 de 2007 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4983 de 2007 (Presidencia de la República de Colombia, 2007e) “por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, y el deslinde de las tierras del dominio de la Nación, se establecen los procedimientos respectivos y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 230 de 2008 (Presidencia de la República de Colombia, 2008b) “por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan otras disposiciones”, el cual es modificado parcialmente por el Decreto 3985 de 2008.

Decreto 639 de 2008 (Presidencia de la República de Colombia, 2008d) “por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la extinción del derecho de dominio sobre inmuebles rurales por incumplimiento de la función social de la propiedad y se dictan otras disposiciones”.

Al declararse inexecutable la Ley 1152, también pierden vigencia todos los actos reglamentarios de la misma y por ende, vuelve a cobrar vigencia la normatividad anterior.

En conclusión, es posible señalar que aún con los cambios establecidos en cuanto al direccionamiento y propósitos de la Ley 1152, ésta también se clasificaría como una política pública de tipo institucional porque al igual que en la Ley 160, sus objetivos no son concretos, no se planteó claramente la hipótesis causal al no definir de manera concisa a los grupos objetivo y tampoco se formularon elementos evaluativos con indicadores claros de seguimiento y control a la ejecución de la política. Por lo tanto, el Estatuto de desarrollo rural se limitó a establecer *elementos procedimentales* relacionados con los diferentes procesos descritos anteriormente y crear algunas instituciones con funciones y responsabilidades para la implementación de la Ley.

3.2 Síntesis de los elementos constitutivos del PPA

En el capítulo uno de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994) se establecen los *Objetivos* generales que se esperaban alcanzar con su implementación y sus actos reglamentarios incluyeron objetivos específicos en concordancia con estos objetivos generales. Se resalta que en estos objetivos no se fijaron metas puntuales, cuantificables y verificables por lo que fueron definidos de manera general y abstracta, con la respectiva consecuencia de no establecerse de manera clara la intervención requerida del Estado para dar solución al problema público que dio origen a la política de reforma agraria. Aunque los objetivos están dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios de la política, al carecer de indicadores o metas claramente definidas no es posible determinar de manera concreta cuál es el cambio en la calidad de vida al que se pretendía llegar a través de la implementación de la política, lo cual conllevaría a que con cualquier acción realizada se logre un cambio sin que necesariamente sea el esperado ni el requerido para dar solución real a la problemática.

Igualmente, en los objetivos no se define un periodo para la realización de los propósitos de la política pública haciendo que sus efectos en la realidad social problemática no sean verificables, impidiendo a los beneficiarios usar un recurso como el derecho a través de recurrir a medidas legales contra el Estado para exigir una solución real al problema. Con

el análisis del PPA en su totalidad se evidenció que en los actos reglamentarios posteriores a la sanción de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b), en muy pocas ocasiones se encuentran objetivos medibles y verificables que permitan hacer una adecuada valoración del cumplimiento de los mismos.

Dado que los objetivos de la política pública fueron planteados de una manera general y abstracta, como se evidenció, las acciones de las autoridades político-administrativas han estado enfocadas al otorgamiento de prestaciones a la población beneficiaria, sin que esto genere una modificación en la realidad social que se pretendía modificar. Lo anterior puede tener origen en una definición inexacta de los grupos objetivo, es decir, a quienes causan el problema público que dio origen a la política de reforma agraria, actores caracterizados por poseer grandes extensiones de tierra que no explotaban económicamente, usaban inadecuadamente los recursos ambientales, la destinaban a actividades ilícitas o se la habían apropiada indebidamente. Lo anterior conlleva a una deficiente definición de la hipótesis causal necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política y la solución del problema público de concentración y distribución inequitativa de la propiedad rural, constituyéndose así en un déficit de implementación pre-programado.

Igualmente, al no determinar ningún mecanismo de seguimiento, control y verificación a los escasos *Elementos evaluativos* establecidos en la Ley 160 y sus actos reglamentarios, los resultados de la implementación de la política pública en cuanto a la modificación de la realidad social esperada en la población beneficiaria corresponderían únicamente a indicadores descriptivos que dan cuenta de las actividades desarrolladas en cada programa y no a indicadores de eficiencia a través de los cuales se miden los efectos de dichos programas en la población beneficiaria. Un indicador que evidencia que el problema de concentración de la propiedad rural sigue estando vigente es el índice Gini de tierras, el cual indica que se ha dado una mayor concentración de la propiedad de la tierra y un aumento en el fraccionamiento de la mediana propiedad, de acuerdo a lo mencionado por Ibáñez y Muñoz (2011), para el año 2010 el índice Gini de concentración de la propiedad fue de 0,86, mostrando un incremento en la concentración de la tierra, especialmente a partir del año 2005, situación ratificada al observar el Gini de propietarios, el cual pasó de 0,86 en el año 2000 a 0,892 en 2010. De esta manera se evidencia una mayor concentración de la propiedad de la tierra en el país asociado a que la política pública de

reforma agraria haya sido poco efectiva en el sentido de modificar el comportamiento del grupo objetivo de la política y asimismo, con una eficacia marginal al no lograr los efectos requeridos en la población beneficiaria para mejorar sus condiciones de vida.

Se identificaron también como *Elementos operativos* diferentes medidas de intervención del Estado para dotar de tierras a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria por distintas vías donde se privilegió la provisión directa de bienes y servicios en los procesos de titulación de baldíos, subsidio integral, adquisición directa y resguardos indígenas y otras minorías étnicas en los que el Estado planificó la entrega de tierras de su propiedad y de recursos económicos para financiar estos procesos.

Asimismo, se establecieron diferentes vías de intervención con las cuales se esperaba modificar el comportamiento de los grupos objetivo y que acompañarían las anteriores medidas de intervención, como la vía incentivadora relacionada con el proceso de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y los de adquisición directa de tierras. Igualmente se podía hacer uso de la vía persuasiva en los procesos de negociación voluntaria, negociación directa y recuperación de baldíos y de la vía reguladora mediante los procesos de expropiación, extinción del derecho del dominio, recuperación de baldíos y clarificación y deslinde de la propiedad.

Dentro de estas medidas de intervención propuestas la que menos fue reglamentada fue la vía reguladora, aun cuando debía ser la vía privilegiada para lograr una eficiente redistribución de la propiedad rural así como un mejor uso de la misma, pues esta es la única vía por medio de la cual el Estado podía obligar a los grupos objetivo a modificar su conducta y de esta forma alcanzar sus objetivos, entre estos superar la inequitativa concentración y distribución de la propiedad. Esta situación, como se había mencionado, se deriva en buena medida de la falta de concreción de los objetivos en los que no se identificó explícitamente a los propietarios de grandes extensiones de tierra como parte del grupo objetivo de la política pública de reforma agraria.

En la Ley 160 y su reglamentación, los elementos constitutivos del PPA que más se desarrollaron fueron los *Elementos procedimentales* y el *Acuerdo de actuación político-administrativo y sus recursos* pues se detalla dentro de cada uno de los procesos

contemplados tanto los actores involucrados, sus responsabilidades, derechos, obligaciones y sanciones, así como los procedimientos y reglas institucionales a tener en cuenta para el adecuado desarrollo e implementación de dichos programas.

3.3 Coherencia y legalidad en los elementos constitutivos del PPA

Dada la falta de concreción de objetivos tanto en la Ley como en sus actos reglamentarios, se puede inferir que el PPA tiene una baja coherencia interna, pues no es posible identificar claramente cuáles son los grupos objetivo a los que van dirigidos las medidas de intervención planteadas en la Ley para modificar su conducta buscando dar solución al problema público de concentración de la propiedad rural. Además, las medidas de intervención que debían estar dirigidas a estos grupos objetivo no fueron contundentes dado que se puso a su disposición una serie de procedimientos y recursos que finalmente representaban barreras para que fueran efectivas y cumplieran con sus objetivos. Por otra parte, la inexacta definición de los grupos objetivo dentro de los que no se señala de manera concreta a los grandes terratenientes, llevó a no tomar medidas concretas que modificaran de manera efectiva su conducta.

A pesar de que el actor político-administrativo estaba revestido de facultades para reglamentar la implementación de los procesos a su cargo, en el caso de aquellos relacionados con las vías reguladoras de intervención directa que debían ser dirigidas hacia los grupos objetivo, se contemplaron una serie de sanciones en su contra que limitarían un uso más amplio de este tipo de medidas por parte de este actor. Sumado a que tampoco se define de manera concreta los recursos que tendrían a disposición para llevar a cabo estos procesos, ni se establecen unos mínimos de implementación de cada uno de estos programas.

Aunque se evidencia que los *elementos operativos y procedimentales* que se plantearon en el PPA estaban en concordancia con los *objetivos* que quedaron previstos en la Ley 160, como se ha mencionado, dichos objetivos no estaban orientados hacia modificar la conducta de los grupos objetivo lo cual podría haber generado un mayor impacto en la

implementación de la política y en su efectividad para dar solución al problema público de concentración de la propiedad rural.

Por otra parte, al analizar la compatibilidad de los elementos constitutivos del PPA de la política pública de reforma agraria con otras políticas públicas con las que esta se relaciona, en particular las normas ambientales que reglamentan la protección y uso adecuado y racional de los recursos naturales y las dirigidas a proteger los derechos de las comunidades étnicas, y otras normas con las cuales se evitaba la violación de sus disposiciones, se concluye que hay coherencia entre las mismas.

Teniendo en cuenta que la Ley y su normatividad fundamentan sus objetivos bajo preceptos constitucionales para dar cumplimiento a la Constitución Política de 1991, además se fundamentan en lo dispuesto en códigos legales superiores como el Código de Procedimiento Civil, el Código de lo Contencioso Administrativo, el Código de Régimen Político y Municipal, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el Conpes 2590 de 1992 (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1992b), y que además respetan los preceptos consagrados en las Leyes que establecen los planes de desarrollo, las relacionadas con la protección a víctimas del conflicto y a los afectados por calamidades naturales; se establece que el PPA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural cumple con el principio de legalidad.

3.4 Dimensiones analíticas operativas del PPA

Teniendo en cuenta que los objetivos son parte de los elementos sustanciales de la política pública, al haber quedado consignados en el PPA de la política de reforma agraria de una manera tan abstracta y no contar con elementos evaluativos en su planteamiento, se puede inferir que el PPA de esta política pública es de tipo institucional. Es decir, el PPA se enfocó más hacia qué actores, con qué recursos y bajo qué reglas institucionales se debía abordar el problema público que dio origen a la política y no a cómo resolverlo efectivamente (elementos sustantivos).

Igualmente, a partir del análisis de los elementos constitutivos del PPA, se puede establecer que éste es de tipo *programa marco*, debido al limitado contenido sustantivo

que expresan, concentrándose más en el desarrollo de normas institucionales específicas y la designación de responsabilidades, funciones y obligaciones a las autoridades político-administrativas.

También se evidencia que las decisiones de orden reglamentario eran responsabilidad del Gobierno Nacional, el MADR o el Incora o quien cumpliera sus funciones, y aunque se previó la participación en los procesos de planificación de entidades de nivel regional o municipal, únicamente les fueron delegadas funciones relacionadas con procedimientos de tipo operativo; concluyendo así que este PPA es de tipo centralizado.

3.5 Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

La Reforma Rural Integral, resultado del Acuerdo Final de Paz, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia, 2017; Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

Para la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrían en cuenta los siguientes principios:

- *Transformación estructural*: es decir la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia.
- *Desarrollo integral del campo*: debe integrar un adecuado balance entre las distintas formas de producción en el campo colombiano incluyendo la agricultura familiar, la competitividad, el fomento de inversión en el campo y encadenamientos de la pequeña

producción rural con otros modelos de producción, la protección y apoyo para el desarrollo y fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria.

- *Igualdad y enfoque de género:* reconociendo a las mujeres como ciudadanas autónomas sujetos de derechos, sus necesidades específicas y condiciones diferenciales de acuerdo a su ciclo vital, afectaciones y necesidades para la implementación de lo acordado en este tema.
- *Bienestar y buen vivir:* su objeto final es la erradicación de la pobreza, la plena satisfacción plena de las necesidades de los pobladores de las zonas rurales respetando el enfoque territorial y de género, y la diversidad étnica y cultural de estas comunidades buscando una reducción de las brechas entre la calidad de vida urbana y rural.
- *Priorización:* aunque es universal en su aplicación, debe priorizar a la población y territorios más vulnerables y con mayores necesidades, además de las comunidades más afectadas por el conflicto, el abandono y las condiciones de miseria.
- *Integralidad:* busca asegurar la productividad a través del acceso efectivo a la tierra y servicios complementarios además medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.
- *Restablecimiento:* de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo así como la reversión de los efectos del conflicto y del abandono del Estado sobre comunidades y territorios.
- *Regularización de la propiedad:* lucha contra la ilegalidad en la propiedad posesión de la tierra y garantía de los derechos de los legítimos dueños y poseedores de manera que se eviten procesos de violencia para resolver problemas de tierras, sin afectar el derecho constitucional de la propiedad privada.

- *Derecho a la alimentación:* orientada a garantizar el acceso a una alimentación sana y adecuada para todas las personas, proveniente de sistemas de producción sostenibles.
- *Participación:* todos los planes, programas y proyectos deben ser ejecutados, programados y vigilados con la participación activa de las comunidades buscando la transparencia en dichos procesos.
- *Beneficio, impacto y medición:* debe beneficiar e impactar el mayor número de ciudadanos en el menor tiempo posible y medir sus impactos en cada proyecto y región.
- *Desarrollo sostenible:* es ambiental y socialmente sostenible, se requiere la protección y promoción del acceso a los recursos naturales dentro de una concepción ordenada del territorio.
- *Presencia del Estado:* debe ser amplia y eficaz y se refleja en la participación de los ciudadanos en la democracia.
- *Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra:* mecanismos que permitan garantizar que el mayor número de personas sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella, hagan un uso adecuado de ella teniendo en cuenta la sostenibilidad ambiental, la vocación del suelo, el ordenamiento territorial y la participación de las comunidades.

Esta Reforma Rural Integral sienta sus bases en cuatro pilares:

a. Distribuir tierra a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, mediante un gran Fondo de Tierras

Establece la distribución gratuita de tierra a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, mediante un gran Fondo de Tierras que tiene carácter permanente y dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus primeros doce años de creación. Se alimentará de las tierras recuperadas mediante la aplicación de mecanismos establecidos en la

Constitución y en la ley, principalmente de los procesos de extinción judicial de dominio para revertir la concentración ilegal de tierras, la recuperación de baldíos indebidamente apropiados u ocupados, tierras recuperadas mediante extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública, las adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural y donación de tierras entre otros procedimientos. Otros mecanismos que se tienen en cuenta son un subsidio para la adquisición de tierras y un crédito especial para la compra.

Como no se trata solo de distribuir tierras, sino que esta sea productiva, se contempla además, quiénes serían los beneficiarios de los programas establecidos en el acuerdo, el acceso integral a servicios complementarios, un programa de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, formación y actualización del catastro impuesto predial rural, cierre de la frontera agrícola, protección de las Zonas de Reserva Campesina, entre otros.

Como principales metas se establecen para el Fondo de Tierras tres millones de hectáreas y para la formalización masiva de la propiedad rural siete millones de hectáreas en los próximos doce años (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

b. Establecimiento de Programas Especiales de Desarrollo con Enfoque Territorial en los territorios más necesitados

Su objetivo es reconstruir las regiones más afectadas con planes de choque que faciliten la reconciliación y la transformación estructural del campo y el ámbito rural, además de relaciones más equitativas entre el campo y la ciudad. Lo anterior teniendo en cuenta la riqueza multicultural, así como el desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas propias de producción de las comunidades étnicas del país.

Desarrollo e integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto implementando inversiones públicas progresivas concertadas con las comunidades, que

coordinen grandes intervenciones del Estado con miras a que las instituciones locales trabajen de la mano de las comunidades y se logren estabilizar esas regiones.

Para priorizar las zonas más urgidas y necesitadas se tienen en cuenta criterios relacionados con los niveles de pobreza (pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas), el grado de afectación por causa del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa de la capacidad de gestión y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas.

Cada zona priorizada debe elaborar de manera participativa un plan de acción para su transformación, donde se tengan en cuenta las características, culturales, socio-históricas, ambientales y productivas de los territorios. Deben contemplar un diagnóstico objetivo que considere las necesidades de los territorios, además de metas claras y precisas que permitan la transformación efectiva de las condiciones de vida y producción de los pobladores.

Los programas y planes de acción que se implementen deben tener mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional que garanticen que lo acordado se implemente y se cumpla (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

c. Planes nacionales para la reforma rural integral

Estos planes deben lograr una reducción radical de la pobreza y, en especial, de la pobreza extrema, además de contribuir al cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Están orientados a brindar bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social e incentivos a la agricultura familiar, que converjan a dinamizar la economía rural, integrar las regiones al país y a mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo.

Se promoverá un plan para mejorar las vías terciarias, para lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados buscando el mejoramiento de los ingresos de la población campesina. Así mismo, se harán inversiones en infraestructura

eléctrica, conectividad ampliando su cobertura en las zonas rurales y para aumentar la infraestructura de riego y drenaje a pequeña escala, con el objetivo de mejorar la productividad de la agricultura familiar y la economía campesina en general.

Los planes de desarrollo social tienen en cuenta la salud, la educación, la vivienda y la erradicación de la pobreza con el propósito de disminuir la brecha campo-ciudad y generar oportunidades para los pobladores rurales. En cuanto a la salud, se requiere acercar la oferta de servicios de salud a las zonas rurales dispersas para mejorar la infraestructura y dotación, en especial para las personas más vulnerables. El plan de educación busca garantizar la cobertura, calidad y pertinencia en las zonas rurales así como erradicar el analfabetismo, promover la permanencia de la población joven en el campo y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural. El plan de vivienda, agua y saneamiento básico tiene el propósito de garantizar a los pobladores del campo condiciones dignas de habitabilidad.

Busca estimular y apoyar las formas asociativas de trabajo para fortalecer las capacidades de las comunidades y mejorar el acceso a bienes y servicios, la comercialización de los productos, y en general, mejorar sus condiciones de vida, trabajo y producción. Para estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de los proyectos, además de fortalecer las capacidades productivas de las economías, campesina, familiar y comunitaria se pondrá en marcha el servicio de asistencia técnica.

Para desarrollar la actividad productiva se requiere brindar posibilidades de financiación a los agricultores familiares, lo cual será suplido por medio de líneas de crédito blandas, esquemas de garantías, recursos de capital semilla y otro tipo de instrumentos financieros como los seguros de cosechas que protejan a los agricultores de eventualidades climáticas. Uno de los grandes retos para apoyar la agricultura familiar es lograr condiciones justas de comercialización. Para llevar a cabo un proceso integral, se requiere un esquema de mercadeo, que permita al pequeño productor obtener ingresos suficientes por su actividad económica, lo cual se pretende lograr a través del fortalecimiento de los centros de acopio regionales, la reducción de la intermediación y el mejoramiento de la organización de los productores para la distribución de sus productos. Se busca también fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural con el propósito

de garantizar condiciones de trabajo dignas y los derechos de los trabajadores, además del mejoramiento de los mecanismos de vigilancia y control de las normas laborales en el área rural. Además, se fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, así como procesadores, comercializadores y exportadores para garantizar una producción competitiva insertada en cadenas de valor que permiten el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

d. Seguridad alimentaria y nutricional

Para garantizar el acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente, los mercados locales y regionales serán fortalecidos otras estrategias para garantizar el derecho a la alimentación de la población rural garantizando la seguridad alimentaria de las comunidades con una acción del Estado más efectiva y coordinada (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

Si bien los puntos enunciados anteriormente son de gran importancia para lograr un efectivo desarrollo de las comunidades y territorios rurales y que además son parte de la garantía de que muchas de las condiciones de desigualdad en el campo que generan grandes inconformidades sean superadas y dejen de constituir una motivación para nuevos conflictos en el país, sus planteamientos no distan en gran medida de lo plantado en la Ley 160 de 1994 en cuanto a que se tiene en cuenta una serie de factores relacionados con el acceso a la propiedad rural y todos los demás servicios complementarios (salud, vivienda, vías, infraestructura de servicios públicos, educación, asistencia técnica, comercialización, crédito, formalización laboral, protección social, promoción de formas de economía solidaria, entre otros), que permitan a los pobladores rurales y los beneficiarios de programas de dotación de tierras, el mejoramiento de sus condiciones de vida para que logren permanecer en el campo en condiciones de equidad; es difícil prever cómo se van a concretar estos objetivos, queda a la expectativa cómo se

va a configurar un entramado institucional que logre atender todas las necesidades del campo de una manera coordinada y eficaz. Pues, como ha quedado demostrado, no es fácil coordinar y articular esfuerzos entre instituciones del Estado para lograr un objetivo común y aunque se prevén mecanismos de participación ciudadana, de seguimiento y evaluación de las acciones que se emprendan en cumplimiento de los acuerdos, tampoco es claro cómo se van a lograr esos propósitos.

Es absolutamente necesario que el Estado colombiano llegue de una manera efectiva, permanente, coordinada y articulada a los territorios y se logren implementar los mecanismos de participación de las comunidades rurales que garanticen su permanencia en el campo y el cierre de la brecha de las condiciones de vida entre el campo y la ciudad. En conclusión, se requiere de gran voluntad política de parte de los organismos del Estado y sus gobernantes para que lo consignado en los acuerdos y su posterior reglamentación e implementación se lleve a cabo de la manera programada sin repetir los errores del pasado y no terminen siendo letra muerta o implementados de forma marginal; sólo así se lograrán conseguir condiciones de equidad que conlleven a la consolidación de la paz en los territorios rurales.

▪ **Referencias**

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.: Gaceta Constitucional # 114. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Congreso de la República de Colombia. (1936). *Ley 200. Sobre régimen de tierras*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 23388. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1654991>

Congreso de la República de Colombia. (1988). *Ley 79. Por la cual se actualiza la legislación cooperativa*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 38648. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1625669>

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 70. por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41013. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1654991>

juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 160. Por 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*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41479. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1793450>

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 731. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44678. Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1667269#ver_1667295

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45231. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1668758>

Congreso de la República de Colombia. (2007a). *Ley 1151. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46700. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826567>

Congreso de la República de Colombia. (2007b). *Ley 1152. Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46.700. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1695876>

Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48096. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697>

Congreso de la República de Colombia. (2011b). *Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48102. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1680917>

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1728. Por la cual se dictan normas de*

distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49216. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687358>

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49538. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30019885>

Consejo Directivo del Incoder. (2009). *Acuerdo 192. Por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-175-09.* Bogotá, D.C.: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1992). *Conpes 2590. Nuevo impulso a la reforma agraria.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Gerente General del Incora. (1995a). *Resolucion 2965. Por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Gerente General del Incora. (1995b). *Rresolución 2964. Por la cual se establecen las tarifas para el pago de los servicios por la realización de avalúos comerciales de predios y mejoras rurales en los programas de reforma agraria, y el reconocimiento de los gastos de las diligencias de inspe.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Ibáñez, A., y Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de Política*, (9). Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/images/np9.pdf>

Junta Directiva del Incora. (1995a). *Acuerdo 014. Por el cual se establecen las excepciones*

a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1995b). *Acuerdo 018. 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. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

Junta Directiva del Incora. (1995c). *Acuerdo 021. Por el cual se determinan los casos de necesidad y conveniencia para autorizar la adquisición directa de predios rurales por el Instituto, cuando no hubiere acuerdo de negociación voluntaria entre campesinos, u otros beneficiarios previstos e. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

Junta Directiva del Incora. (1995d). *Acuerdo 022. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias para el otorgamiento del subsidio directo de tierras y se señalan las obligacio. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

Junta Directiva del Incora. (1995e). *Acuerdo 023. Por el cual se establece el reglamento general de dotación de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

Junta Directiva del Incora. (1995f). *Acuerdo 025. Por el cual se reglamenta lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio, para la adquisición o negociación de predios rurales, bajo condición resolutoria. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

Junta Directiva del Incora. (1995g). *Acuerdo 028. Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las zonas de reserva campesina y las de zonas de desarrollo empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y . Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

Junta Directiva del Incora. (1995h). *Resolución 017. Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas ger.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996a). *Acuerdo 015. Por el cual se regula la enajenación de las áreas que excedan el tamaño de la unidad agrícola familiar, en los procedimientos de titulación de tierras baldías.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996b). *Acuerdo 016. Por el cual se establece el valor máximo total de las unidades agrícolas familiares que se podrán adquirir conforme a la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996c). *Acuerdo 017. Por el cual se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996d). *Acuerdo 02. Por el cual se establecen las tarifas de los servicios que presta el Instituto, en los procedimientos agrarios y en las demás actuaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de petición.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996e). *Acuerdo 024. 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.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996f). *Acuerdo 04. Por el cual se autoriza la iniciación de los procedimientos de adquisición de los predios rurales que se hallen en las circunstancias previstas en el numeral 20) del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996g). *Acuerdo 05. 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 agropecua.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996h). *Resolución 041. Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1997a). *Acuerdo 0010. Por el cual se establecen la forma y requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1997b). *Acuerdo 06. Por el cual se establecen las normas técnicas para los planos resultantes del levantamiento predial en los procedimientos de titulación de terrenos baldíos.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1998a). *Acuerdo 07. Por el cual se modifican parcialmente los artículos 8º y 11º del Acuerdo No. 023 del 5 de diciembre de 1995.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1998b). *Acuerdo 08. Por el cual se adiciona el artículo 2º del Acuerdo No. 022 de 1995.* Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1998c). *Resolución 020. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución No. 041 expedida por la Junta Directiva el 24 de septiembre de 1996.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (2000). *Acuerdo 012. Por el cual se adiciona el Acuerdo 02 de 1996.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Junta Directiva del Incora. (2001). *Acuerdo 007. Por el cual se adiciona el Acuerdo 02 de 1996.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Ministerio del Interior. (1997). *Decreto 1226. Por el cual se reglamenta el otorgamiento del*

subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43038. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1247517>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. (1994a). *Decreto 2305. Por el cual se reglamenta la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y comercializadoras privadas y la de los gremios de la producción, ante el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Camp.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41566. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1434023>

Presidencia de la República de Colombia. (1994b). *Decreto 2663. Por el cual se reglamentan los Capítulos X y IVX de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772756>

Presidencia de la República de Colombia. (1994c). *Decreto 2664. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772822>

Presidencia de la República de Colombia. (1994d). *Decreto 2665. Por el cual se reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772966>

Presidencia de la República de Colombia. (1995a). *Decreto 1031. 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.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1732251>

Presidencia de la República de Colombia. (1995b). *Decreto 1032. Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1211197>

Presidencia de la República de Colombia. (1995c). *Decreto 1139. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administra.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41912. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1231001>

Presidencia de la República de Colombia. (1995d). *Decreto 1827. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el párrafo 1° del artículo 37 de la Ley 160 de agosto 3 de 1994.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42064. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1357329>

Presidencia de la República de Colombia. (1995e). *Decreto 2164. 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 Resgua.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42140. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247>

Presidencia de la República de Colombia. (1996a). *Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42892. Recuperado de

<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1348758>

Presidencia de la República de Colombia. (1996b). *Decreto 2217. 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 cala*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42938. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1419996>

Presidencia de la República de Colombia. (1996c). *Decreto 982. Por el cual se modifica el Decreto 2664 de 1994*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42800. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1731310>

Presidencia de la República de Colombia. (1999). *Decreto 1065. Por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero s.a., se reestructura el «Banco de Desarrollo Empresarial S.A.» y se le trasladan algunas funciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43615. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1897370>

Presidencia de la República de Colombia. (2001). *Decreto 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su r*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44564. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1385213>

Presidencia de la República de Colombia. (2003a). *Decreto 1290. Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260076>

Presidencia de la República de Colombia. (2003b). *Decreto 1292. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260637>

Presidencia de la República de Colombia. (2003c). *Decreto 1300. Por el cual se crea el*

- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1262523>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003d). *Decreto 2998. Por el cual se reglamentan los artículos 24 y 26 de la Ley 731 de 2002.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45350. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1506793>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003e). *Decreto 3520. Por el cual se establecen los mecanismos para la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas y de los gremios del sector agropecuario ante el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desa.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45398. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1529934>
- Presidencia de la República de Colombia. (2004). *Decreto 1250. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45532. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1252432>
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Decreto 4488. Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46114. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1546882>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007a). *Decreto 4907. Por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1553385?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1553385?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidencia de la República de Colombia. (2007b). *Decreto 4983. Por el cual se*

reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, y el deslinde de las tierras del dominio de la Nación, se establecen los procedimientos r. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46855. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1880412>

Presidencia de la República de Colombia. (2007c). *Decreto 4984. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46855. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1880442>

Presidencia de la República de Colombia. (2008a). *Decreto 2055. por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4984 de 2007, en lo relacionado con la forma de pago del subsidio para el proyecto productivo.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47017. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1391882>

Presidencia de la República de Colombia. (2008b). *Decreto 230. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan .* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46887. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1052268>

Presidencia de la República de Colombia. (2008c). *Decreto 3065. Por el cual se deroga el literal c) del artículo 13 del Decreto 4984 de 2007 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47089. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1511152>

Presidencia de la República de Colombia. (2008d). *Decreto 639. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la extinción del derecho de dominio sobre inmuebles rurales por incumplimiento de la función social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46921. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1136755>

Presidencia de la República de Colombia. (2008e). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras*

- disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47212. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1551051>
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Decreto 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47368. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1384067>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4944. Por el cual se reglamentan los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario o Forestal de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48298. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1554273>
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 19. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48308. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013a). *Decreto 1277. Por el cual se establece un programa especial de Dotación de Tierras*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48828. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1257534>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013b). *Decreto 1465. Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinc.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48847. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1291452>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013c). *Decreto 698. Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de*

dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48759. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1830261>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 2333. Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49340. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49523. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019931>

Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 902. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 50248. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30031898>

Presidencia de la República de Colombia, y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *INSTALACIÓN DE LA MESA DE CONVERSACIONES, INICIO DE LOS CICLOS DE CONVERSACIONES Y LA DISCUSIÓN DEL PUNTO 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.* Bogotá, D.C.: Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>

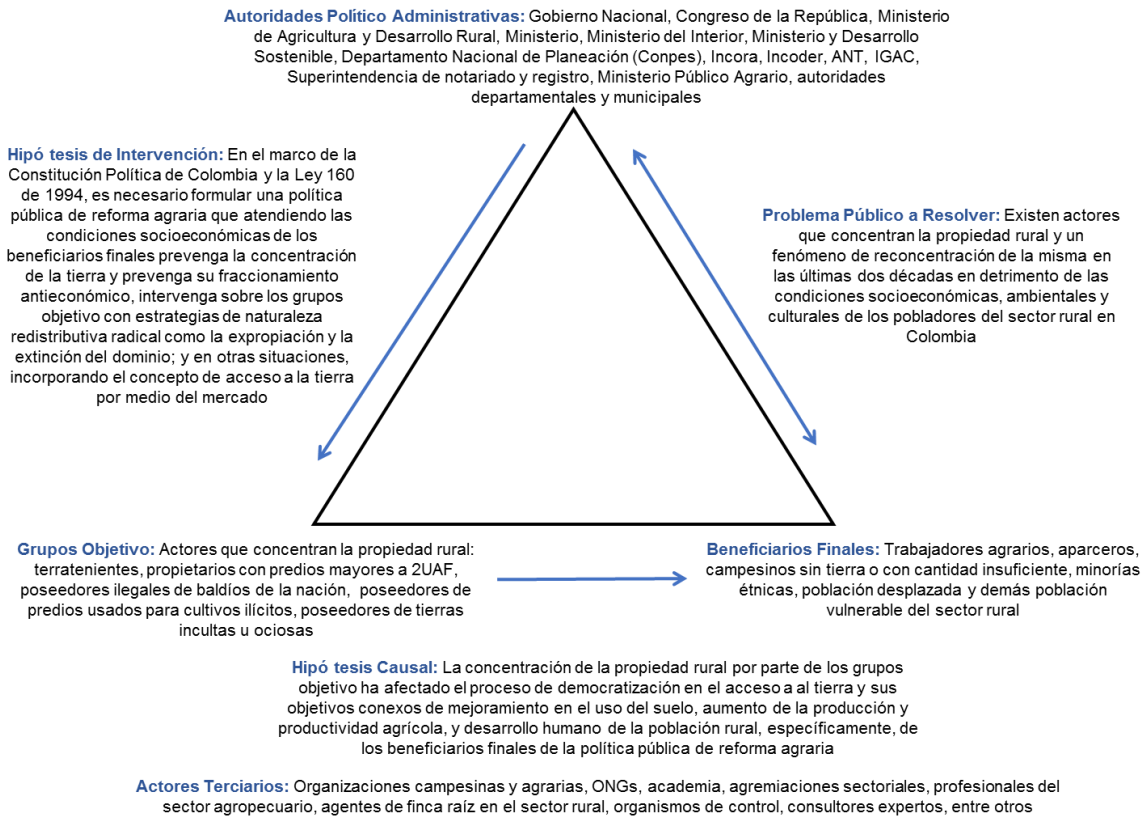
4. Capítulo 4. Acuerdo de Actuación Político Administrativo – APA, de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia

El APA o el sistema administrativo de la implementación de una política pública representa *“el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado”* (Knoepfel, Larrue, y Varone, 2006). Estos actores político-administrativos están constituidos por autoridades gubernamentales, administrativas y judiciales, con capacidad de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad y materializadas en la programación e implementación de las políticas públicas (Knoepfel, Larrue, Varone, y Hinojosa, 2007). Así, el APA puede interpretarse como la base organizativa y procedimental de la política pública de reforma agraria. En el Figura 1 se presentan los principales actores de la programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia, donde se destaca el actor político administrativo encargado de la implementación de la política.

El APA como producto consiste en la designación de las autoridades político-administrativas competentes para ejecutar la política pública, en el caso de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia, la Ley 160 1994 y sus actos reglamentarios designan tales autoridades, sus funciones, obligaciones y responsabilidades. Los actores político-administrativos con mayores responsabilidades en la implementación de esta política fueron detallados en la Ley 160 de 1994 en el Capítulo II “del Sistema Nacional de la Reforma agraria y desarrollo Rural Campesino” y en el Capítulo III “del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria” (Congreso de la República de Colombia, 1994b). De esta forma se crea el arreglo institucional responsable de la programación e implementación de la reforma agraria. Este arreglo institucional se

caracterizó porque además de las responsabilidades asignadas al actor político-administrativo, le confiere un papel estratégico al grupo objetivo (actores que concentran la propiedad rural) y a los beneficiarios finales (trabajadores agrarios, aparceros, campesinos sin tierra, minorías étnicas, población vulnerable del sector rural), quienes en el marco de la institución del mercado, podrán negociar voluntariamente las tierras; lo cual quedó establecido en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b). En la Figura 4-1 se presenta el esquema del triángulo de actores de la política pública reforma agraria y desarrollo rural en Colombia

Figura 4-1. Esquema del triángulo de actores de la política pública reforma agraria y desarrollo rural en Colombia



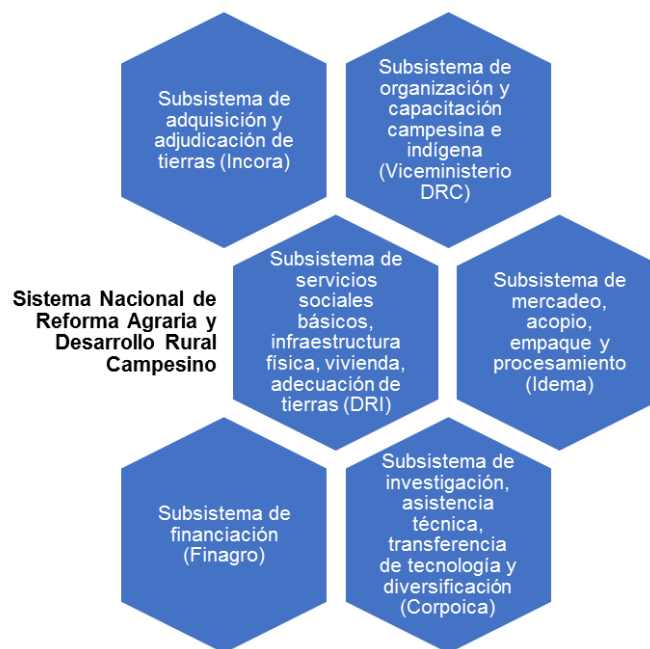
Fuente: Elaboración propia

Así, por primera vez, la reforma agraria como una política de Estado, que había sido implementada por ocho gobiernos desde su creación mediante la Ley 135 de 1961 (Congreso de la República de Colombia, 1961), con un fuerte sesgo estado-céntrico,

incorpora elementos de la teoría socio-céntrica donde ya no solo se reconoce la tradicional oferta que hace el Estado, sino que además incorpora las demandas de los actores de la sociedad civil rural colombiana.

Precisamente, la Ley 160 de 1994 contempló la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (SNRADRC) como principal actor político-administrativo de la política pública de reforma agraria, el cual funcionaría como organismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de esta (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Dicho Sistema estaba a su vez conformado por seis subsistemas con atribuciones y objetivos propios, integrados por entidades públicas y privadas las cuales estarían coordinadas por el Incora-Incoder e integradas adecuadamente entre sí, como se muestra en la Figura 4-2. Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Reforma Agraria, como el ente asesor para la formulación de las políticas y prioridades del SNRADRC.

Figura 4-2: Estructura del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta el análisis de los actores político-administrativos designados en cada uno de los subsistemas mencionados:

4.1 Subsistema de adquisición y adjudicación de tierras

El ejecutor exclusivo de este subsistema sería el Incora, ente creado por la Ley 135 de 1961 como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, responsable de la reforma agraria y de ejecutar los programas que permitieran su materialización (Congreso de la República de Colombia, 1961). Desde la expedición del Conpes 2590 “Nuevo impulso a la Reforma Agraria” en 1992, se perfilaba lo que sería la nueva política pública de tierras como un elemento esencial de la política agropecuaria (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1992). Allí se incluyó un capítulo asociado a la reestructuración del Incora, puesto que se consideraba necesario modificar su estructura organizativa y sus funciones para adecuarlas a los nuevos lineamientos de política pública señalados en el Conpes y que fueron ampliamente integrados en la Ley 160 de 1994 y su posterior reglamentación. Con esta reestructuración en el Instituto algunas de sus antiguas funciones deberían desaparecer, otras perderían relevancia y debería asumir unas nuevas que respondieran a lo contemplado en la nueva política.

Con el nuevo enfoque socio-céntrico de la Ley 160 de 1994 donde se buscaba transferir la decisión de compra de tierras rurales a los beneficiarios de la política, mediante la negociación directa de predios entre estos y los propietarios. Así, el Incora pasaba a ser un ente principalmente facilitador, aunque conservando sus funciones tradicionales de compra directa de tierras, expropiación y extinción del derecho de dominio privado, clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, deslinde de tierras y administración de las tierras del Estado; además de los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y constitución de ZRC y ZDE, entre otros.

La estructura del Instituto estaba encabezada por su Junta Directiva, gerencia y secretaria general; además de cuatro subgerencias (financiera, jurídica, operativa y de planeación e informática), así como las respectivas Gerencias Regionales ubicadas en los

departamentos del país (Presidencia de la República de Colombia, 1995f). En 1997, el Instituto sufre una reestructuración interna relacionada con la fusión y eliminación de algunas de sus dependencias del orden central y territorial (Presidencia de la República de Colombia, 1997b).

Posteriormente, en el año 2003 se suprime el Incora y se ordena su liquidación mediante el Decreto 1292 (Presidencia de la República de Colombia, 2003d). En consecuencia, se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder, por medio del Decreto 1300 de 2003, teniendo los objetivos de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país (Presidencia de la República de Colombia, 2003e).

Justamente, este nuevo Instituto nace como respuesta a la necesidad de crear una institución que cumpliera con los objetivos de las entidades recientemente suprimidas: Incora, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura-INPA. En su estructuración, su dirección y administración fueron delegadas a un Consejo Directivo y a un Gerente General en el nivel central. Igualmente, para la conformación de su planta de personal se dio una reestructuración masiva en la que se liquidó el contrato a varios de los funcionarios de las instituciones suprimidas e integrando los restantes a la planta del Incoder, generándose así una carga institucional muy alta a esta nueva entidad al tener que asumir todas las funciones y responsabilidades de las entidades liquidadas y una limitada disponibilidad de recursos tanto económicos como de personal (Contraloría General de la República, 2012; Fernández, 2010).

A nivel territorial, se suprimieron las gerencias regionales departamentales y se crearon las Oficinas de Enlace Territorial-OET las cuales deberían atender las necesidades de varios departamentos (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder, 2003). Estas Oficinas, de acuerdo con comunicaciones personales con exfuncionarios del Incoder, contaron con una planta de personal muy limitada y otra serie de problemas que

representaron un alto gasto en dinero y tiempo para cumplir sus funciones y dificultó la comunicación entre el nivel central y regional (Comunicación personal funcionario Incoder, 2012a, 2012b).

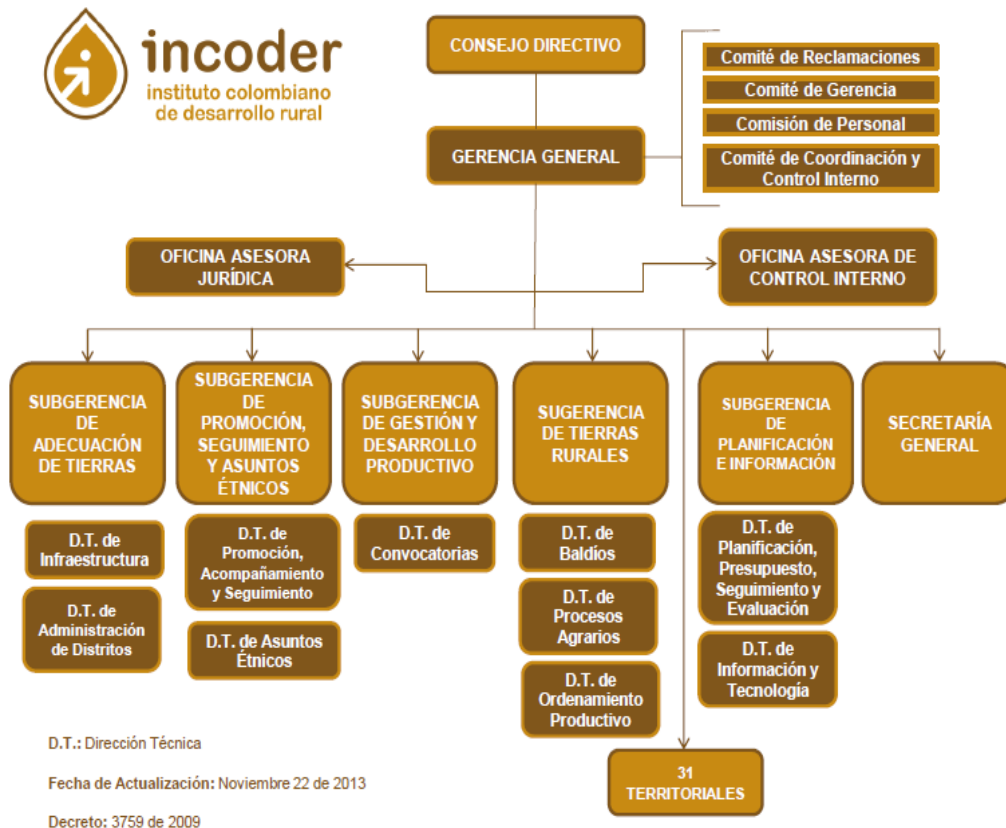
En síntesis, desde el año 2003 el Incoder absorbió las responsabilidades y funciones de las instituciones que atendían las necesidades del desarrollo rural del país, pero con una capacidad de respuesta limitada y grandes dificultades en la articulación de los objetivos misionales y competencias de las cuatro entidades que no resultó como se esperaba. Así, sus actividades terminaron siendo desarticuladas y fragmentadas en su intento de implementar los instrumentos y programas para el desarrollo rural (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, 2014; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO y Corporación Andina de Fomento-CAF, 2009). De acuerdo a un informe de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en el año 2015, no se entiende cómo en medio de la crisis del sector rural se toma la decisión de desmontar la institucionalidad del sector agropecuario por razones fiscales, suprimiendo estas cuatro entidades cuando la población campesina víctima del conflicto se encontraba en el momento de mayor vulnerabilidad, cuando lo que se debía procurar era el fortalecimiento de la institucionalidad existente (Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015).

En 2007 se expide la Ley 1152 donde se establece el Estatuto de Desarrollo Rural, y se reforma la estructura y planta de personal del Incoder, produciéndose grandes cambios en las dependencias del Instituto desde el nivel central, como la disminución de la cantidad subgerencias y la creación de nuevas direcciones técnicas adscritas a las mismas, hasta el nivel local o territorial donde se suprimen las OET y son reemplazadas por las Direcciones Territoriales (de orden departamental), todo esto acompañado de la modificación de la planta de personal del Instituto mediante una amplia eliminación de cargos en todos los niveles (Congreso de la República de Colombia, 2007b; Presidencia de la República de Colombia, 2007a, 2007b, 2007g).

Adicionalmente, muchas de sus funciones le fueron encargadas a otras entidades (Ley 1152 de 2007), dejándole al Instituto las relacionadas con el desarrollo rural y el otorgamiento del subsidio de tierras (Congreso de la República de Colombia, 2007b). La Ley 1152 es

declarada inexecutable por la Corte Constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2009) y, en consecuencia, mediante el Decreto 3759 de 2009, el Incoder reasume sus funciones y se modifica su estructura como se muestra en la Figura 4-3, para el cumplimiento de las mismas (Presidencia de la República de Colombia, 2009b).

Figura 4-3: Estructura del Incoder para el año 2009



Tomado de: Página Web, Incoder. Consultada el 22 de febrero de 2014 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder, 2014)

En el año 2011 el Decreto 4181 le retira funciones al Incoder relacionadas con acuicultura y pesca delegándoselas la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Presidencia de la República de Colombia, 2011b). En este mismo año se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios-UPRA por medio del Decreto 4145 de 2011 con el objeto de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios a nivel nacional, además de planificar y producir lineamientos, indicadores

y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias (Presidencia de la República de Colombia, 2011a). Por otra parte, en este mismo año, por medio de la Ley 1448 se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas- URT con el objeto de diseñar y llevar el registro de predios despojados y abandonados forzosamente, acopiar las pruebas de los despojos y abandonos forzados, identificar física y jurídicamente los predios y tramitar ante las entidades competentes los procesos de restitución de predios, entre otras funciones (Congreso de la República de Colombia, 2011a).

En el año 2015, el Decreto 2365 de 2015 suprime el Incoder (Presidencia de la República de Colombia, 2015d) y en consecuencia mediante el Decreto 2363 de 2015 crea de la Agencia Nacional Tierras-ANT con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación (Presidencia de la República de Colombia, 2015b); el Decreto 2364 de 2015 crea la Agencia de Desarrollo Rural- ADR con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el MADR, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país (Presidencia de la República de Colombia, 2015c); y el Decreto 2366 crea la Agencia de Renovación del Territorio- ART con el objeto de promover, en áreas priorizadas, la consolidación económica y social del territorio, a través del apoyo y cofinanciación de programas de desarrollo rural; así como apoyar y fortalecer los espacios de participación del sector público, comunitario y privado, que permitan concretar acuerdos estratégicos en las áreas de desarrollo rural identificadas como prioritarias (Presidencia de la República de Colombia, 2015e).

De esta manera, el Estado repartió en estas nuevas entidades, las funciones, responsabilidades y procesos que estaban a cargo del Incoder, lo cual podría verse como algo positivo si se tiene en cuenta que cada entidad atendería temas específicos y además se espera que entre ellas haya un verdadero apoyo, articulación y coordinación interinstitucional para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, también puede verse como algo negativo si se tiene en cuenta que en el pasado esa coordinación y cooperación entre las entidades no fue efectiva, como sucedió con el SNRADRC; por otra parte, se crea más burocracia, que dificulta a los campesinos el acceso a los beneficios y servicios que antes recibían de una sola entidad.

4.2 Subsistema de organización y capacitación campesina e indígena

De acuerdo a la Ley 160 de 1994, este subsistema estaría coordinado por el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino (Congreso de la República de Colombia, 1994b) creado mediante la Ley 101 de 1993 como parte de un cambio institucional de los actores político administrativos encargados de atender al sector rural orientado a la descentralización del Estado con el objeto de reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura, con el fin de adecuarlo a los objetivos de la Ley 101 de 1993 y de reorganizar el Fondo de Organización y Capacitación Campesino (Congreso de la República de Colombia, 1993a), disposición que sería implementada mediante el Decreto 1279 de 1994 (Ministro de Gobierno Delegatario de Funciones Presidenciales, 1994). En este sentido este Decreto cambia el nombre del Ministerio de Agricultura para denominarlo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dándole mayores funciones relacionadas con el desarrollo rural del país. Las funciones del Viceministerio se orientaban a fortalecer la capacidad de acción y de coordinación de las actividades de desarrollo rural en el país destacando la formulación de políticas en temas de reforma agraria, desarrollo rural integral, social, organización y desarrollo empresarial campesino, empleo rural y las que contribuyan a mejorar la capacidad productiva y el bienestar de las comunidades campesinas (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1993).

En 1999, se da una reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de cual se modificó el nombre al Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino

cambiándolo por Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asignándole nuevas funciones relacionadas con la agroindustria y la comercialización de bienes agrícolas, pecuarios y pesqueros, entre otras (Decreto 1127 de 1999 y Decreto 2478 de 1999) ((Presidencia de la República de Colombia, 1999b, 1999d).

De acuerdo con lo anterior, esta reestructuración llevó a que el Viceministerio ya no tuviera dentro de sus objetivos fundamentales el logro del desarrollo rural campesino y a que la reforma agraria pasara a ser tan solo una más de las actividades a implementar dentro de un sinnúmero de responsabilidades, lo cual es muestra de la falta de voluntad política para atender de manera integral los mandatos de la Ley 160 de 1994. En este mismo sentido, en los posteriores periodos de gobierno, esta falta de voluntad política se ratificó con la expedición del denominado “Estatuto de desarrollo rural” (Ley 1152 de 2007), el cual introducía importantes cambios incluyendo la derogación de la Ley 160 de 1994, direccionado sus programas con un enfoque importante hacia programas de desarrollo rural y minimizando la importancia de la reforma agraria, aunque la incluía en su articulado (Congreso de la República de Colombia, 2007b). Sin embargo, la Ley 1152 de 2007 fue declarada inexecutable en el año 2009 por la Corte Constitucional, dejando nuevamente vigentes las disposiciones de la Ley 160 y su reglamentación.

En el año 2006 se da una nueva reestructuración del MADR creando dos nuevas subdirecciones (Decreto 4486 de 2006) (Presidencia de la República de Colombia, 2006), luego, por medio del Decreto 4909 de 2007 se cambia nuevamente su estructura creando la Dirección de pesca y acuicultura y más recientemente (Presidencia de la República de Colombia, 2007d), el Decreto 1985 de 2013 modifica una vez más la estructura del MADR determinado las funciones de sus dependencias (Presidencia de la República de Colombia, 2013c). En esta última reforma, llama la atención que dentro de las funciones tanto del MADR como del Viceministerio de Desarrollo Rural (su nueva denominación), no se establecen funciones relacionadas con los procesos de reforma agraria, sino que se habla de ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo.

Este subsistema también estaba integrado por el Incora, el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena, la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- y el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR. El Sena había sido creado en 1957 con el objetivo de

brindar formación profesional a los pobladores del país en temas relacionados con industria, comercio, agricultura, minería y ganadería (Decreto 118 de 1957 y Decreto 164 de 1957) (Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, 1957a, 1957b). En 1994, mediante la Ley 119 se reestructura el Sena atribuyéndole nuevas funciones relacionadas con la capacitación para el trabajo y la formación técnica y artesanal, así como campañas de extensión agrícola, entre otras (Congreso de la República de Colombia, 1994a).

El gobierno nacional a través del MADR por medio del programa de formación de capital humano buscaba impulsar programas de formación técnica y empresarial dirigidos a campesinos para lo cual delegó al Sena la responsabilidad de ajustar sus estrategias para diseñar y ejecutar programas en áreas como mecanización y manejo de suelos, manejo ambiental, postcosecha, agroindustria y gestión comercial y empresarial; programas que deberían realizarse en cooperación con gremios de la producción, ONGs y fondos parafiscales (Hernández, 1995).

En 1996, el Gobierno Nacional a través de la Ley 344 se vio obligado a racionalizar y disminuir el gasto público como respuesta a la crisis económica del sistema financiero que enfrentaba el país y en consecuencia se disminuyeron los recursos de varias de las entidades públicas incluido el Sena y la inversión en desarrollo científico y tecnológico (Congreso de la República de Colombia, 1996; Suárez, 2005). En este contexto de crisis económica, el Sena como integrante del subsistema de organización y capacitación campesina e indígena, dirigió parte de sus capacidades técnicas a crear nuevas oportunidades laborales brindando asesoría en creación de empresas y asesoría y capacitación para el desarrollo y consolidación de estas, programas que se desarrollaron con mayor énfasis en empresas solidarias del sector agropecuario (El Tiempo, 2001). El papel de esta entidad en lo relacionado con la política pública de reforma agraria se orientó a la capacitación para la constitución de empresas comunitarias a los beneficiarios de los programas establecidos bajo la Ley 160 de 1994, en la cual se señaló la obligación de constituir empresas comunitarias para acceder a los beneficios de dichos programas (Téllez, 2016).

Por su parte la ESAP también hacía parte de este subsistema, creada mediante la Ley 19 de 1958 como una entidad educativa descentralizada encargada de establecer programas

de pregrado y posgrado en administración pública (Congreso de la República de Colombia, 1958). Debido a las nuevas políticas de descentralización y modernización del Estado la Escuela tuvo que replantear sus funciones, planes y actividades para adaptarlos a este nuevo modelo de desarrollo lo cual se materializó en los Decretos 2083 de 1994 y 219 de 2004 (Presidencia de la República de Colombia, 1994b, 2004c), periodo en el cual esta entidad sufre una profunda crisis institucional desencadenada por la errada decisión del gobierno de entregar su dirección como cuota política a congresistas dejándola expuesta a relaciones de clientelismo, lo cual hizo que la entidad dejara de cumplir con sus funciones misionales y perdiera su legitimidad y credibilidad (Álvarez, 2010). En esta etapa, en medio de la crisis, la Escuela se concentró en solucionar sus problemas institucionales dejando de lado sus funciones misionales además de las actividades que le fueron encomendadas por la Ley 160 en cooperación con las otras instituciones integrantes del subsistema.

El último integrante de este subsistema es el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR, el cual nació en 1982 como una estrategia de paz del gobierno de Belisario Betancur cuyo propósito era superar las causas objetivas de la violencia y establecer relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad civil por medio de la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. Se trataba entonces de transformar y fortalecer las regiones más afectadas por la violencia, por medio de mayor presencia institucional que además hiciera posible la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, lo cual se lograría implementando programas que respondieran adecuadamente las demandas y necesidades de las comunidades mejorando sus condiciones sociales, económicas y de infraestructura, transformando así los escenarios de violencia (Arocha, 1989; Tirado, 1990). Este programa se implementó por los siguientes gobiernos de modo que para 1994 su cubrimiento llegaba a 45% de los municipios del país (Machado, 1999b) cuya población estaba alrededor de los nueve millones de habitantes (R. Vargas, 2003). En el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), las funciones y patrimonio del PNR pasan a integrar la Red de Solidaridad Social bajo la potestad de la Secretaría Especial para la Reinserción (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016; Gáfaro, Ibáñez, y Zarruk, 2012).

A pesar de que la Red dio continuidad a los instrumentos de participación ciudadana creados con el PNR, en el cumplimiento de su labor se vio afectada por recortes

presupuestales que hicieron que sus esfuerzos fueran insuficientes, situación que se hace más grave si se tiene en cuenta la dispersión de sus programas en el territorio nacional y la magnitud de pobreza que vivía el país. Por otra parte, sus acciones no estuvieron adecuadamente coordinadas con las del gobierno nacional llevando a que su acción se viera afectada por presiones políticas y fueran desarticuladas y poco estructuradas, llevadas a los beneficiarios a través de programas temporales ejecutados con recursos marginales que apenas lograron un cubrimiento del 30% de la población meta y no lograron modificar las causas de la pobreza. Por otra parte, también se evidenció que sus programas tuvieron un sesgo urbano en su implementación, beneficiando a muy pocos campesinos con programas que no abordaban sus problemas de manera estructural (Machado, 2003).

4.3 Subsistema de servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social

Este subsistema estaría coordinado por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI, entidad cuyo origen se remonta a mediados de la década del setenta con la denominación de Programa de Desarrollo Rural Integrado coordinado por el DNP buscando a través de programas de inversión en infraestructura, asistencia técnica y tecnificación de campesinos, lograr la modernización de la producción agrícola campesina en zonas de minifundio. Este programa se ejecutó en tres fases, en la primera (1976-1982) en la que la inversión se dirigió especialmente hacia proyectos de infraestructura, se lograron resultados modestos; en la segunda (1983-1990), la prioridad fue el componente productivo y hubo mayor inversión, los resultados fueron mucho mejores. En la tercera fase (1990 -1996) este programa pasaría a ser Fondo de Cofinanciación y sus acciones serían ejecutadas por el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) (Gáfaró et al., 2012).

En 1985 mediante la Ley 47, se crea el Fondo de Desarrollo Rural Integrado en el que se integran el Plan Alimentación Nutrición -PAN y el DRI con el objeto de contribuir a través del financiamiento de proyectos y programas al desarrollo económico y social de las áreas de minifundio (Congreso de la República de Colombia, 1985b). En 1992, este fondo pasa a denominarse Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI, por medio del Decreto

2132, y formaría parte del Sistema Nacional de Cofinanciación- SNC, y cuyo objetivo exclusivo sería cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que fueran presentados por entidades territoriales, en asistencia técnica, comercialización incluida la post-cosecha, adquisición de tierras en desarrollo de procesos de reforma agraria, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuicultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hicieran parte de un proyecto de desarrollo rural integrado (Presidencia de la República de Colombia, 1992a).

El PDIC buscaba mejorar la capacidad de generar ingresos de las comunidades beneficiarias y elevar su calidad de vida por medio de subsidios, además de mejorar los mecanismos y procedimientos institucionales para fortalecer la capacidad de gestión municipal en la formulación y administración de los programas de desarrollo rural. Para el logro de estos objetivos se establecieron mecanismos que permitían el desmonte gradual de las transferencias a medida que las comunidades lograran el nivel de desarrollo esperado (R. Vargas, 2003).

Sin embargo, en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de 1991 en departamentos y municipios se empezaron a elegir sus gobernantes por elección popular y se iniciaron las respectivas transferencias de recursos y responsabilidades. En este contexto, se desmontan las direcciones regionales del DRI debido a choque de poderes entre los gobernantes y los funcionarios de dichas regionales y la aceleración del proceso de descentralización nacional. Posteriormente se crean las Udeco (Unidades departamentales de cofinanciación) y los Codeco (Comités departamentales de cofinanciación) como nuevos entes para canalizar las necesidades de cofinanciación de los departamentos y municipios. Esta situación conllevó a una crisis institucional al interior de las entidades a cargo de la implementación del PDIC y una división funcional entre lo técnico y lo político que más tarde tendrían importantes consecuencias en la ejecución y logros del PDIC. Aunque el PDIC tuvo logros importantes en algunas zonas del país, no se logró una articulación y coordinación adecuada con los dirigentes de los niveles regionales y locales quienes vieron en riesgo su autonomía para determinar el rumbo de

sus comunidades y territorios y terminaron por desaprovechar las bondades del PDIC (Blanquer y Fajardo, 1991; Machado, 2003; R. Vargas, 2003).

Posteriormente, se llevó a cabo un ajuste institucional del sector agropecuario que condujo a la liquidación del Fondo DRI (Decreto 1290 de 2003) (Machado, 2003; Presidencia de la República de Colombia, 2003b) por considerarla como una entidad políticamente ineficiente (Fernández, 2010). Las funciones y responsabilidades de este Fondo fueron transferidas al Incoder, entidad creada por el Decreto 1300 de 2003 (Presidencia de la República de Colombia, 2003e). Sin embargo, el Incoder por falta de capacidad institucional no logró retomar la totalidad de las funciones transferidas. En el transcurso de su existencia institucional el Fondo DRI no logró articularse de manera adecuada con las funciones que le imponía Ley 160 de 1994 y por lo tanto el subsistema no operó adecuadamente.

Este subsistema también estaba integrado por el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras- INAT, los ministerios de Transporte, Salud Pública y Educación, las entidades territoriales, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social- FIS, la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y las entidades no gubernamentales reconocidas por el Gobierno (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

El INAT fue creado por la Ley 99 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993d) y en 1994 el Decreto 1278 modifica su estructura y funciones con el objeto de promover, financiar o cofinanciar la adecuación de tierras en el país, la elaboración de estudios, ejecución de proyectos de obras y los servicios comunitarios, tecnológicos y de asistencia técnica en lo relativo al riego con el fin de intensificar el uso de los suelos y aguas, asegurar su mayor productividad, asesorar a los sectores público y privado en la elaboración de estudios y la construcción de obras de Adecuación de Tierras. Velar por la defensa y conservación de suelos y aguas en las cuencas hidrográficas circunscritas a los distritos de Adecuación de Tierras y ejercer la prevención, control y protección contra inundaciones en las zonas de los distritos (Presidencia de la República de Colombia, 1994a). En 1995 mediante el Decreto 21 se establece su estructura interna, sus estatutos y las funciones de sus dependencias (Presidencia de la República de Colombia, 1995d); más tarde en el

año 2001 se modificaría nuevamente su estructura y las funciones de algunas de sus dependencias mediante el Decreto 2895 (Presidencia de la República de Colombia, 2001b).

En 1997 el presidente de la República en uso de sus facultades para suprimir o fusionar entidades del sector público planteó reducir a la mitad la planta de personal del INAT, sin embargo, tras negociaciones con los sindicatos se inició la reducción del 30% de la planta de personal. Esta situación estuvo motivada por la ineficiencia en el manejo de los recursos a pesar de que tuvo a su disposición un presupuesto amplio para cumplir con sus funciones, el bajo cubrimiento de sus programas, el alto costo de adecuación por hectárea y la tendencia que hubo en la ejecución de sus programas de aplicar prácticas de contratación que beneficiaban a unos pocos actores privados, lo cual llevó a consolidar en su interior relaciones de clientelismo y corrupción que ayudaron a determinar el desprestigio de la entidad tanto a nivel interno como externo ya que las acciones del INAT no estuvieron acordes a las necesidades reales de la población beneficiaria. Todo esto pudo derivarse de la falta de reglamentación de sus programas que permitió un amplio margen de maniobra y el uso de malas prácticas de ejecución de la política que terminaron alejando sus acciones de los propósitos que le fueron conferidos por la Ley (Machado, 1999a; Ramírez, 1998).

En consecuencia, de los problemas mencionados anteriormente resumidos en ineficiencia, corrupción en todos los niveles, clientelismo y burocratización (Berry, 2002; Machado, 1999a), en el año 2003 esta institución fue liquidada por el Decreto 1291, junto con el Incora, el INPA (Instituto Nacional de Pesca Acuicultura) y el Fondo DRI, y al igual que estas otras entidades (Presidencia de la República de Colombia, 2003c), sus funciones fueron transferidas al recién creado Incoder. Teniendo en cuenta esta situación, el Incoder no logró cumplir adecuadamente con todas las obligaciones, funciones y responsabilidades que le fueron asignadas, entre otras razones, por el limitado presupuesto y personal para la implementación de los programas que le fueron encomendados; razones que llevaron a la liquidación del Incoder y creación de la Agencia Nacional de Tierras en el año 2015 (Decreto 2363 de 2015) (Presidencia de la República de Colombia, 2015b).

Otra de las entidades integrantes de este subsistema que fue liquidada es el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social- FIS (Ceballos y Martin, 2001), este Fondo se creó en 1992 por medio del Decreto 2132 como parte del Sistema Nacional de Cofinanciación al fusionar el Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional con el objeto de cofinanciar la ejecución en forma descentralizada de programas y proyectos presentados por las entidades territoriales, incluidos los que contemplen subsidios a la demanda, en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de la población (Presidencia de la República de Colombia, 1992a). En el año 1997 por medio del Decreto 1691 el FIS se integra a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter. Dentro de los programas del Findeter no se implementaron planes y acciones que estuvieran directamente dirigidas a los beneficiarios de programas de reforma agraria (Presidencia de la República de Colombia, 1997c).

En cuanto a los Ministerios que integran el subsistema, tampoco se integraron, teniendo una participación marginal y limitada en la implementación de la política (C. Vargas, 2015). Por su parte el Fondo de Solidaridad y de Emergencia Social creado en 1992 por el Decreto 281 con el objeto de financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana (Presidencia de la República de Colombia, 1992c); más tarde, en 1994 por medio del Decreto 2099, este Fondo pasa a denominarse Red de Solidaridad Social conservando su propósito, pero con resultados muy limitados anteriormente citados (Presidencia de la República de Colombia, 1994c).

4.4 Subsistema de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos

Este subsistema estaría coordinado por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), que fue creada el 25 de enero de 1993 a partir de una asociación entre el Estado y el sector privado, como corporación mixta que se rige por el derecho privado como consecuencia de un proceso de reestructuración de la investigación agropecuaria del país a través de la cual el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA quedaba encargado de las funciones de regulación, control y protección de la producción agropecuaria y la nueva Corporación tendría a su cargo las actividades relacionadas con

investigación y transferencia de tecnología en el sector (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica, 1993, 2004). Para asumir sus funciones, la Corporación haría sus actividades en conjunto con universidades y centros de desarrollo tecnológico (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica, 2014). Por el hecho de ser una entidad de carácter mixto, se esperaba que tuviera mayor agilidad y oportunidad en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos los cuales provenían de entidades gubernamentales, especialmente de la infraestructura de investigación del ICA (Perry, 2000).

En 1997 la entidad sufre un cambio estructural como respuesta al documento de “Revisión del Cambio Institucional en Corpoica” realizado por Hertford, Chaverra y Pineda (1997) por encargo y financiamiento del MADR, en el que los investigadores señalaron 32 recomendaciones para el mejoramiento de la investigación y la transferencia de tecnología que se resumen en mayor flexibilidad en la estructura institucional haciéndola más competitiva, ágil, participativa y descentralizada; igualmente debería contar con un mecanismo más estable y técnico para la asignación de los recursos públicos destinados a investigación agropecuaria; así mismo, debería facilitar la vinculación de agricultores y campesinos a las labores de generación y transferencia de tecnología, al tiempo que se mantuviera la adecuada financiación por parte del Estado y se promoviera la participación efectiva de entidades privadas en todas las etapas y actividades del proceso de innovación tecnológica (Perry, 2000). Hertford et al., (1997), recomendaron, para poner en marcha estas estrategias, que la Corporación debería intervenir para lograr un buen funcionamiento y coordinación entre los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Comisiones Municipales de Asistencia Técnica y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria- Umata, como intermediarios y canalizadores de las demandas de tecnología por parte de la población campesina.

Estas recomendaciones se basaron en el “Contrato Social Rural para Colombia”, documento del MADR en el que pactaron compromisos con las principales organizaciones campesinas del país que quedaron plasmadas en nueve principios y seis estrategias de acción a realizarse mediante planes en reforma agraria, crédito agropecuario y rural, asistencia técnica, educación, seguridad social, salud, trabajo, comercio exterior, medio ambiente, comercialización, mecanismos de cofinanciación y participación, entre otros

(Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, 1996). En respuesta, Corpoica incorporó dentro de su agenda de investigación un paquete de acciones dirigidas a atender el tema de economía campesina (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 1997).

Sin embargo, es evidente que el MADR ha estado ausente en su tarea de elaborar una política de investigación y transferencia de tecnología para el sector en la que se definan prioridades y necesidades de todos los actores del sector, incluidos los pequeños productores; igualmente, la orientación de los recursos de Corpoica se han destinado especialmente al desarrollo de investigación hacia cultivos agroempresariales dejando al margen la investigación orientada al mejoramiento de la economía campesina (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica, 2004). Por otra parte, de acuerdo con la investigación de C. Vargas (2015), la corporación no ha integrado dentro de sus objetivos misionales y planes de acción la realización de investigación, innovación y transferencia de tecnología para lograr el desarrollo tecnológico de las economías campesinas de las cuales hacen parte los beneficiarios de los programas de reforma agraria.

Este subsistema también estaba integrado por el ICA, entidad que se creó en 1962, con el objeto de coordinar las labores de investigación y extensión de las ciencias agropecuarias, para lograr un mejoramiento en el desempeño del sector y especialmente para facilitar los procesos relacionados con la reforma social agraria (Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, 2019; Presidencia de la República de Colombia, 1962). En 1992 el Decreto 2141 reformó esta entidad separando las actividades de regulación, prevención y control sanitario de las de generación y transferencia de tecnología dando lugar a la creación de Corpoica para encargarse de las segundas y dejando al ICA únicamente como autoridad sanitaria (Perry, 2000; Presidencia de la República de Colombia, 1992b).

El último actor de este subsistema son las Umata, estas entidades fueron creadas en virtud del Decreto 77 de 1987 en el marco del proceso de descentralización que vivía el país y que dio a los municipios la responsabilidad de brindar la asistencia técnica agropecuaria (Presidencia de la República de Colombia, 1987); luego, en 1993, la Ley 101 ratificó este mandato y ordenó su obligatoria creación a todos los municipios del país con la función de prestar asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, indicó también su

forma de constitución y su incorporación en la estructura orgánica de los municipios y garantizó su funcionamiento básico con recursos del Gobierno Nacional para contratación del personal (Congreso de la República de Colombia, 1993a).

Para la constitución y funcionamiento operativo de las Umata, la mayor parte de los recursos provenían del Fondo de Cofinanciación DRI, recursos que permitían a estas unidades dotarse de materiales y equipos necesarios para el desarrollo de sus actividades, adquirir medios de transporte y divulgación y llevar a cabo actividades de transferencia de tecnología y que, finalmente permitían a los municipios cumplir lo establecido en la Ley (Cano, 2003). Esta transferencia de recursos se mantuvo hasta el año 1998 debido a la falta de continuidad del Fondo DRI. A partir de esta vigencia, era responsabilidad directa de los municipios asegurar el financiamiento para la continuidad de las Umata, afectando negativamente su funcionamiento pues muchos municipios disminuyeron su inversión al no estar reglamentado en las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, los porcentajes específicos de destinación de recursos para el sector agropecuario (Congreso de la República de Colombia, 1993b, 2001).

En consecuencia, los municipios asignaron de manera subjetiva los recursos para el funcionamiento de las Umata, dando como resultado que en los municipios en los que había voluntad política y disponibilidad de recursos se diera continuidad y fortalecimiento en los procesos, mientras que en los municipios más pobres y en otros donde no existió la misma voluntad, se debilitaron y perdieron su funcionalidad (Cano, 2003; Machado y Suárez, 1996; Ortíz, 2003; PBEST Asesores, 1996).

Más tarde en el año 2000 la Ley 607 modificó la creación, funcionamiento y operación de las Umata y reglamentó la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y estableció la prestación del servicio de asistencia técnica por intermedio de entidades públicas, privadas, comunitarias, mixtas, entre otras. Así mismo, reglamentó la creación del Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural, con el propósito de financiar programas específicos de asistencia técnica directa rural (Congreso de la República de Colombia, 2000). Luego, en el año 2012 el MADR por medio de la Resolución 000178 creó instrumentos para fortalecer el servicio técnico agropecuario; el primero es el Soporte Técnico al Servicio de Asistencia Técnica

Agropecuaria con el propósito de apoyar la calidad y actualización de la asistencia técnica a través de la articulación del servicio con la investigación y el desarrollo tecnológico (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, 2012). El segundo instrumento creado es el Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Agropecuaria como instrumento de cofinanciación para la prestación del servicio de asistencia técnica en los municipios.

Como principal fortaleza del desempeño de las Umatas se destaca el hecho de que fueron creadas en todos los municipios del país convirtiéndose en la entidad que permitió una comunicación y contacto directo con las comunidades rurales; sin embargo, su operación se hizo desde las cabeceras municipales pudiendo limitar su acceso a los campesinos de las áreas rurales más apartadas de cada municipio. Por otra parte, los recursos de financiamiento con que han contado han sido bajos comparados con sus responsabilidades y las necesidades de asistencia técnica y transferencia de tecnología de los usuarios. Otra de las dificultades identificadas está ligada a la inestabilidad laboral y baja remuneración de su personal, además de su poca interdisciplinariedad y relaciones con los usuarios muchas veces mediadas por el clientelismo (Cano, 2003; C. Vargas, 2015).

Finalmente, se encontraron deficiencias en los servicios prestados por las Umatas relacionados con su dificultad en identificar sus usuarios, su poca focalización y desarrollar básicamente acciones individuales o grupales que no tenían en cuenta la participación de la población para la identificación de necesidades y prioridades a tener en cuenta para la ejecución de los programas y tampoco articularon un enfoque de seguridad alimentaria que permitiera el mejoramiento efectivo de la calidad de vida de los campesinos (Cano, 2003)

4.5 Subsistema de mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial

La coordinación de este subsistema estaría a cargo del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), el cual tiene su origen en el Instituto nacional de Abastecimiento creado en 1944 por la Ley 5 y pasaría en 1968 a convertirse por medio del Decreto 2420 en el Idema con el objeto facilitar la producción, distribución, importación, exportación de los artículos de

mayor consumo y los productos de primera necesidad, con el fin de regular el precio de los mismos, apoyar la agricultura y aumentar la producción nacional, evitando la especulación, así como asumir y regular el mercadeo exterior de los productores agropecuarios y otorgar préstamos a las cooperativas de producción y mercadeo de productos agrícolas y pecuarios, entre otros (Congreso de la República de Colombia, 1944; Presidencia de la República de Colombia, 1968). En 1976 por medio del Decreto 133 se le confiere carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado, con la finalidad de regular el mercado de los productos agropecuarios a través de la venta, compra, almacenamiento, exportación e importación y evitar la especulación (Ballesteros, 1998; Presidencia de la República de Colombia, 1976).

La principal función del Idema era la de intermediar en la cadena de comercialización de los productos agropecuarios, llevándolos desde su origen (centros de producción) hacia las zonas de consumo, con el apoyo de las cooperativas de beneficiarios de reforma agraria (Sojo, 1994); igualmente, su función se basó hasta finales de los noventa en la regulación directa a través de controles de las cantidades de productos a importar con el fin de proteger la producción nacional de la competencia internacional y mantener precios favorables al productor nacional. Además de las de importar y distribuir alimentos, almacenar existencias mínimas de algunos productos y compra de las cosechas nacionales, el Idema también tenía dentro de sus funciones las apoyar o realizar la distribución minorista de productos básicos en zonas marginales para lo cual estableció tiendas de alimentos de primera necesidad en dichas zonas y de financiar los estudios, diseños y construcción de infraestructura física de comercialización apoyando la construcción de las centrales de abasto en las ciudades más importantes del país, además de un gran número de centros de acopio, despensas y desmotadoras en varios municipios (Sojo, 1994).

A partir de 1991, en concordancia con el proceso de descentralización y apertura económica que vivía el país, el Idema sufrió una serie de reformas estructurales y recortes en su planta de personal que conllevaron a la eliminación de barreras cuantitativas a las importaciones y el inicio de una política selectiva de protección al sector agropecuario por medio de medidas arancelarias; de este modo, el Idema perdió el monopolio en las importaciones y con ello se retiró de la importación de productos agropecuarios dejando

desde ese momento la responsabilidad al sector privado (Ballesteros, 1998; Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2015).

El Gobierno conservó al Idema con el objetivo de mantener una institución para manejar gradualmente el paso de una política Estado-céntrica altamente intervencionista a una de tipo socio-céntrico con mínima participación del Estado y lo orientó hacia la promoción y modernización de la comercialización agropecuaria especialmente de pequeños productores rurales a través del apoyo a la creación de empresas de procesamiento y comercialización y la ejecución de compras directas en zonas marginales y apartadas del país (Ballesteros, 1998).

En 1996 el Idema enfrenta una crisis ya que no había cambiado su esquema de intervención en zonas no marginales, sus dificultades financieras se agudizaban y la entidad perdía credibilidad en la regiones, sobre ella pesaban numerosas investigaciones por pérdidas y malos manejos de productos y recursos y aumentaba el deterioro de sus instalaciones; por otra parte la entidad no había logrado ajustarse a las medidas del plan de desarrollo para reducir su intervención en el mercado de productos y fortalecer su papel en la administración de incentivos, compensaciones y subsidios a la comercialización (Ballesteros, 1998; Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2015).

Esta situación llevó a que la entidad fuera liquidada en 1997 a través del Decreto 1675 (Presidencia de la República de Colombia, 1997a), como un mecanismo de la política aperturista para eliminar la intervención del Estado en el mercadeo de productos agropecuarios y el monopolio en la importación de alimentos y materias primas agropecuarias a cargo del Idema justificado por el hecho de tener alcances muy limitados y el alto nivel de pérdidas y corrupción en sus operaciones (Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE, 2014; Machado, Salgado, y Vásquez, 2004). Las funciones del Idema no fueron asignadas a otra entidad que oriente los instrumentos para la comercialización y distribución de productos agropecuarios, quedando a merced de las reglas de oferta y demanda de los productos y servicios antes regulados, dejando todo el margen de maniobra en el mercadeo de productos agropecuarios a los actores privados con mayor poder y capacidad de negociación, perdiendo así la posibilidad de ejecutar procesos comerciales (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional

de Planeación, 2014; Téllez, 2016; C. Vargas, 2015). Al liquidar el Instituto el Estado desaprovechó la oportunidad de contar con una institución que se encargara de ejecutar las políticas de mercadeo en el contexto del libre comercio y que asumiera los retos que ello representaba en materia de inocuidad, calidad y trazabilidad de los productos agropecuarios y aquellos relacionado con la capacitación y apoyo a los productores (Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE, 2014).

El Gobierno Nacional para solventar parte de las funciones del Instituto creó una serie de incentivos, subsidios e inversiones en equipos e infraestructura que terminaron consolidando un esquema de economía mixta y de fondos de fomento y parafiscales para muchos de los productos agropecuarios que funcionan con aportes de los mismos productores (Machado et al., 2004).

Debido a que en su corta existencia posterior a la expedición de la Ley 160 en 1994, el Idema estuvo sometido a grandes cambios y reestructuraciones dadas por las nuevas políticas de Estado, su participación e impacto en la política pública de reforma agraria y como coordinador de este subsistema fue mínima y con alcances poco sustanciales sobre los beneficiarios. Es de resaltar que la función de coordinación de este subsistema, una vez liquidado el Idema, no fue asignada a ninguna otra entidad dejando a la deriva la importancia del adecuado desarrollo y coordinación de este subsistema que debía garantizar la adecuada y justa comercialización de los productos generados por la población beneficiaria de la política de reforma agraria (Téllez, 2016; C. Vargas, 2015).

De acuerdo a la Ley 160 de 1994, también integraba este subsistema el Ministerio de Comercio Exterior, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI, las Cooperativas de beneficiarios de reforma agraria y demás formas asociativas campesinas, las Centrales de Abastos y la Corporación Financiera Popular (Congreso de la República de Colombia, 1994b). El Ministerio de Comercio Exterior fue creado por la Ley 7 de 1991, en el contexto las políticas de globalización y apertura económica, con las funciones de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 1991); en 1999 el Decreto 1159 amplía las funciones del Ministerio las cuales se basarían en la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de las políticas, planes

generales, programas y proyectos de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología; además de diseñar y ejecutar una política de competitividad para las empresas (Presidencia de la República de Colombia, 1999c).

Dentro de sus funciones no estaban contemplados mecanismos específicos que atendieran las necesidades del sector agropecuario y se limitó su participación a la integración de algunos comités sectoriales de los fondos parafiscales del sector. En el año 2002 por medio de la Ley 790 se crea el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a partir de la fusión de los ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico (Congreso de la República de Colombia, 2002b), a partir de esta reestructuración la entidad orientó sus actividades a la realización de acuerdos, negociaciones y tratados de comercio internacionales y no contempló en su misión, objetivos, proyectos o programas estratégicos para favorecer los campesinos beneficiarios de la política pública de reforma agraria (C. Vargas, 2015). Así, este Ministerio tuvo un papel marginal dentro de las funciones otorgadas por la Ley 160 de 1994 como integrante de este subsistema.

Las Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria se incluyen en el capítulo XVII de la Ley 160 de 1994 con el propósito de fortalecer la comercialización de productos agropecuarios, la obtención de créditos de producción, la prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola, el suministro de semillas e insumos agropecuarios y otros servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Como instrumentos para viabilizar las cooperativas de beneficiarios el Acuerdo 017 de 1996 y el Decreto 1226 de 1997 reglamentaron el subsidio para la conformación de empresas básicas agropecuarias y el subsidio para el pago de los aportes iniciales para la afiliación a las cooperativas de beneficiarios, respectivamente (Junta Directiva del Incora, 1996c; Ministerio del Interior, 1997).

Entre las principales limitantes que se lograron identificar para el buen funcionamiento de las cooperativas del sector agropecuario se destacan las condiciones inestables de la producción primaria dadas principalmente por factores climáticos, poca empresarización de las cooperativas y falta de sentido de pertenencia de sus afiliados quienes buscan captar subvenciones del Estado sin comprometerse de manera adecuada con los

compromisos que implica hacer parte de la cooperativa. Además de la gran debilidad de las cooperativas constituidas por pequeños productores que no contaban con recursos propios ni poder de negociación. La mayoría de ellas se ha especializado en la producción y mercadeo de un producto sin llevar a cabo una planeación y estudios de mercadeo previos como consecuencia de la baja formación de sus directivos y conllevan a que estas cooperativas se expongan a todos los riesgos propios de la actividad; ligado a esto se encuentra la poca capacidad de gestión que tenían estas cooperativas de campesinos en las que sus dirigentes carecían, en la mayoría de los casos, de las aptitudes necesarias para dirigir adecuadamente el rumbo de las cooperativas.

Esta limitación de sus objetivos al simple mercadeo de productos agropecuarios sin tener en cuenta la transformación agroindustrial que es el eslabón de la cadena donde se pueden obtener mayores utilidades al agregar valor a los productos y que permitiría llenar las expectativas de ingresos a los beneficiarios para influir positivamente en su calidad de vida. El deterioro de la credibilidad de las empresas de economía solidaria en el sector rural que condujo a que tanto las entidades financieras como comerciales no se interesaran en integrar y apoyar estas cooperativas en los créditos, contratos de suministro o relaciones comerciales que beneficiaran a sus usuarios. La ausencia de una política agropecuaria claramente dirigida a los pequeños productores agropecuarios y políticas aperturistas desfavorables para el campo (Ballesteros, 1998).

La falta de vías adecuadas para la comercialización de los productos también generó la aparición de intermediarios en la cadena de mercadeo afectando negativamente los precios de venta y por ende las utilidades obtenidas de cada cosecha y las grandes distancias a los principales centros de consumo y comercialización limitaban la posibilidad de lograr un mejor proceso de distribución y mercadeo de los productos. La intermediación en los procesos de comercialización ha sometido a los campesinos a la especulación en los precios de los productos y la imposición de sus intereses por medio de plazos de pago desfavorables para los campesinos y excesivas exigencias y sanciones relacionadas con las características y calidad de los productos. La violencia e inseguridad en el sector rural también limitó el funcionamiento de las cooperativas agropecuarias dado que no era viable que en estas zonas se contara con servicios complementarios y que entraran otros actores del mercado. Los propósitos de la Ley 160 de 1994 estaban orientados a superar esta serie

de importantes limitaciones por medio del establecimiento de sociedades comerciales financiadas y articuladas con las asociaciones de beneficiarios que se encargarían de la distribución de los productos generados por los beneficiarios de los programas de reforma agraria, teniendo en cuenta que la comercialización es el eje central para el buen desempeño de las cooperativas (Ballesteros, 1998).

Sin embargo, hubo poca consolidación de las cooperativas a nivel nacional y muchas de ellas con el tiempo se desintegraron por no lograr la acogida y respaldo necesarios de buena parte de sus usuarios, en su interior también prevalecieron los intereses de sus directivos lo que llevó a la pérdida de credibilidad y falta de sentido de pertenencia en las formas asociativas, la marcada cultura individualista del campesino colombiano también influyó en el fracaso de estas cooperativas, además de la falta de superación de las limitantes en cuanto a infraestructura para la distribución y comercialización de los productos agropecuarios. Por otra parte, el fracaso de las organizaciones campesinas también es resultado de los esquemas paternalistas con los que trabajaron, la alta politización en su estructura y la idealización de sus propósitos y alcances, características que finalmente llevaron a que tuvieran grandes limitaciones para cambiar, modernizar y adaptar su estructura a los nuevos retos que representaba un nuevo modelo de desarrollo en el país (Machado, 2009b; C. Vargas, 2015).

En cuanto a la Corporación Financiera Popular, que de acuerdo con la Ley 78 de 1988 tenía como propósito el fomento de la microempresa y de la mediana industria para contribuir al desarrollo económico y social del país y tuvo una serie de modificaciones dadas sus complicaciones financieras que llevaron a grandes transformaciones de la entidad sin que ninguna de ellas se orientara al cumplimiento de los propósitos establecidos por la Ley 160 de 1994 dentro de este subsistema (Congreso de la República de Colombia, 1988a; Téllez, 2016; C. Vargas, 2015).

En general el subsistema de mercadeo y comercialización no operó de la forma en que se esperaba debido a que al liquidar al ente coordinador en 1997 y no delegar sus responsabilidades y funciones a otra institución, no se logró la adecuada articulación y coordinación entre las cooperativas de beneficiarios con las centrales de abastos y demás actores de la cadena de comercialización y de este subsistema, dejando a la deriva el logro

de los objetivos en cuanto al mercadeo y comercialización de los productos de los beneficiarios de reforma agraria que permitieran el mejoramiento de su calidad de vida. Por otra parte, aunque se dieron cambios en cuanto al otorgamiento de subsidio posteriores a la sanción de la Ley 160, y de que estos estuvieron orientados a poner mayor énfasis en los proyectos productivos a implementar, la comercialización no se tuvo en cuenta como un factor determinante para el otorgamiento de los subsidios y para el éxito de la política pública.

4.6 Subsistema de financiación

Este subsistema estaría coordinado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario- Finagro, creado en 1990 por la Ley 16 para sustituir el Fondo Financiero Agropecuario como parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y con el objeto de financiar las actividades de producción y comercialización en sus distintas fases, a través del redescuento en las operaciones de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y que estuvieran autorizadas para realizar este tipo de transacciones (Congreso de la República de Colombia, 1990). Esta misma Ley deja bajo la administración de Finagro el Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, y tendría por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no pudieran ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros (Congreso de la República de Colombia, 1985a). En sus orígenes Finagro tenía como principales accionistas entidades públicas como el MADR, la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el Banco Ganadero y la Corporación Financiera Ganadera- Corfigan; sin embargo, con la liquidación y venta de estas entidades, los nuevos accionistas incluyeron entidades privadas como el BBVA y Davivienda convirtiéndolo en una entidad de carácter mixto (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro, 2014).

En cumplimiento de los objetivos de este subsistema, Finagro integró bajo la categoría de pequeños productores a los beneficiarios de reforma agraria, las empresas comunitarias, cooperativas y asociaciones integrados por estos, como beneficiarios del crédito agropecuario y rural el cual contaba con tasa de interés más bajas que las del mercado y tasa de redescuento especiales (Téllez, 2016; C. Vargas, 2015).

Dadas las dificultades que tuvieron muchos beneficiarios de la reforma agraria para cumplir con las obligaciones crediticias adquiridas para la compra de las tierras y/o para el establecimiento de los proyectos productivos, en el año 2004 el Gobierno Nacional vio la necesidad de apoyar a los beneficiarios de reforma agraria de Ley 160 de 1994, a través de la normalización de su cartera vencida, para lo cual mediante el Decreto 11 de 2004 ordenó ampliar los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, para pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria con cartera vencida (Presidencia de la República de Colombia, 2004a). Para el logro de este propósito autorizó a Finagro para adquirir con recursos del PRAN la cartera crediticia a cargo de los pequeños productores beneficiarios de reforma agraria; posteriormente, mediante Decreto 3749 de 2004 se determinó la posibilidad de declarar la condición resolutoria de los subsidios otorgados o la extinción de dominio administrativa a los beneficiarios que no se acogieran a este beneficio (Presidencia de la República de Colombia, 2004d).

A pesar de que Finagro estaba encargado de captar recursos y realizar su distribución a través del redescuento de las operaciones de los intermediarios financieros, el acceso a recursos para financiar actividades agropecuarias por parte de los productores, y en especial de los pequeños productores y campesinos ha sido una de las principales limitantes de su crecimiento y desarrollo (Moreno, Rodríguez, y Otero, 2012). Además, se ha tenido un sesgo en la asignación de los recursos hacia los productores más grandes, a comienzos de los noventa más del 30% de los créditos se otorgaron a pequeños productores, mientras que, a finales de esta misma década este porcentaje disminuyó por debajo del 10%; a finales del 2011 en opinión del director de la época, la entidad se orientaba hacia la atención de los campesinos pero en realidad ocurría lo contrario, pues el 27% de la cartera de Finagro estaba en manos de los pequeños productores y el restante 63% se repartía entre medianos y grandes (A. Moreno et al., 2012).

Otra de las dificultades que han enfrentado los productores son los requisitos excesivos en cuanto a garantías exigidas las cuales son mayores al valor del crédito como reflejo de la concepción que tienen las entidades bancarias de los altos riesgos inherentes a las actividades agropecuarias. A pesar de que este tipo de créditos cuentan con el Fondo Agropecuario de Garantías como herramienta que ofrece a los intermediarios financieros

la posibilidad de cubrir el riesgo por posible incumplimiento de los beneficiarios, esta ha sido blanco de críticas por la tramitología excesiva para acceder a sus beneficios (Moreno, Rodríguez, y Otero, 2006).

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, conocida como Caja Agraria también hacía parte de este subsistema, entidad que fue creada en 1931 por medio de la Ley 57 con el objeto de otorgar crédito a los agricultores y ganaderos del país (Congreso de la República de Colombia, 1931), en 1990 por medio de la Ley 16, integró con otras entidades el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (Congreso de la República de Colombia, 1990). En lo referente a este subsistema la Caja Agraria tenía la función de otorgar créditos para la compra de tierras correspondiente al 30% del valor del predio a los beneficiarios de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Sin embargo, solo en pocas ocasiones la Caja Agraria cumplió con esta función, además de presentar problemas relacionados con la baja factibilidad de los proyectos productivos que financiaba a los beneficiarios de reforma agraria los cuales no siempre se ubicaban en tierras apropiadas, recursos de crédito insuficientes y alto costo, sin contar con la asistencia técnica necesaria para obtener buenos resultados y problemas en el mercadeo y comercialización de los productos, situación que llevaba al incumplimiento en las obligaciones por parte de los beneficiarios (Congreso de la República de Colombia, 2005; Deininger, Castanini, y González, 2003; Fajardo, 2002).

Los problemas de la Caja Agraria se vieron intensificados desde mediados de los noventa, periodo en el que el país vivió una crisis financiera e institucional que llevó a la posterior liquidación de varias de las entidades bancarias de la nación y establecimiento de planes de ajuste de otras por parte de la Superintendencia Bancaria (Congreso de la República de Colombia, 2005). La operación de la Caja Agraria se sostuvo por capital de garantía recibido a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras- Fogafin, sin embargo, en 1997 se creó un comité integrado por Finagro, Fogafin, el Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y la misma Superintendencia quienes concluyeron que la Caja Agraria presentaba problemas de insolvencia y sostenibilidad recomendando su liquidación y la creación de una nueva entidad que cumpliera la función de otorgar créditos para el sector agropecuario y, en especial, a pequeños productores. A pesar de esta

situación, se le dio continuidad, pero se le retiró el apoyo de Fogafin, lo que llevaría a profundizar su crisis (Arango, 2006).

El Gobierno Nacional por medio del Decreto 1065 de 1999 decidió retomar las recomendaciones del mencionado estudio liquidando la Caja Agraria y creando el Banco Agrario de Colombia S.A. con el régimen de empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que nace a partir de la reestructuración y capitalización del Bando de Desarrollo Empresarial y la liquidación de la Caja Agraria con el objeto de desarrollar actividades financieras comerciales, y debe orientar sus operaciones a las actividades rurales, agrícolas, pesqueras, pecuarias, forestales y agroindustriales a las cuales debería destinar al menos el 70% de sus operaciones (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro, 2014; Presidencia de la República de Colombia, 1999a).

El Banco Agrario recibió la cartera sana de la Caja Agraria representada por los activos, pasivos, contratos, inversiones y establecimientos de comercio; mientras que el Estado debió asumir la cartera de difícil recaudo, los pasivos laborales y demás deudas de la extinta Caja Agraria (Trivelli y Venero, 2007), asegurando así el Banco Agrario un blindaje especial que consolidaría su alta solvencia, liquidez y rentabilidad (Arango, 2006). Buena parte de la cartera vencida de la Caja Agraria fue adquirida por varias entidades del sector público, entre ellas Finagro y la Central de Inversiones S.A.-CISA y de entidades privadas de cobranzas que asumieron entonces la función de cobrar los créditos a los beneficiarios de la política pública de reforma agraria (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder, 2013; Universidad Nacional de Colombia, 2012b, 2012a, 2013b, 2013a).

A pesar su relativa protección y blindaje, el Banco Agrario ha condicionado sus operaciones a las garantías crediticias ofrecidas por el Fondo Agropecuario de Garantías, situación que ha generado una excesiva demanda de los beneficiarios de crédito al Fondo Agropecuario de Garantías y a que el Banco Agrario no haga análisis rigurosos para el otorgamiento de los créditos, llevando al financiamiento de créditos que no son viables productiva y económicamente, con la consecuencia de que los pequeños productores incumplan con sus obligaciones (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro, 2014). De acuerdo con lo anterior, el Banco Agrario ha perdido interés en los productores que no

utilizan el Fondo Agropecuario de Garantías ya que otro tipo de garantías los hace incurrir en mayores gastos, obligando entonces a todo productor que solicite crédito a utilizar el Fondo Agropecuario de Garantías encareciendo y limitando el acceso al crédito y poniendo en riesgo la sostenibilidad del Fondo el cual debe ser visto como una garantía complementaria del crédito y no como un seguro de este (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro, 2014).

De acuerdo con Palou (2008), el Banco Agrario no respondió adecuadamente a las solicitudes de crédito presentadas por los campesinos beneficiarios de reforma agraria y se ha negado a crear líneas de crédito para adquisición de tierras, limitándose a otorgar créditos condicionados a la presentación de proyectos productivos para cubrir el porcentaje del valor del predio que no cubría el subsidio otorgado por la Ley 160 de 1994 y para la implementación de los proyectos productivos en tales predios. Esta exigencia ponía en dificultades a los beneficiarios de los créditos, pues generalmente los campesinos carecen de los conocimientos, experiencia y tiempo necesarios para la elaboración de los proyectos y mucho menos lograr que fueran viables productiva y económicamente. Por otra parte, muchos de los beneficiarios que obtuvieron estos créditos, con la puesta en marcha de los proyectos productivos, apenas lograban obtener recursos para su subsistencia con la imposibilidad de cubrir las obligaciones adquiridas con la entidad bancaria (Palou, 2008). Debido a estas dificultades, los pequeños productores acuden a otras fuentes de crédito de tipo informal o formal con altas tasas de interés aumentando significativamente los costos de producción, haciéndolos poco competitivos (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2015).

Adicionalmente, a pesar de que el Banco Agrario atiende las necesidades de crédito de pequeños productores, descuidó sus objetivos en cuanto al fomento del ahorro rural y la captación de recursos para el fomento del sector, razones que justifican su excesiva dependencia de los recursos de redescuento de Finagro (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2015). En conclusión, el Banco Agrario no ha respondido adecuadamente a las obligaciones de financiamiento en favor de los beneficiarios de dotación de tierras en el marco de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Los actores pertenecientes a este subsistema no lograron coordinarse adecuadamente ni orientaron sus acciones de la forma esperada en el tema de financiamiento para implementar la política pública de reforma agraria y aunque se contemplaba la participación de otras entidades, estas no cumplieron con las responsabilidades asignadas por la Ley. Sin embargo, a pesar de las dificultades mencionadas es de resaltar que Finagro, la Caja Agraria y el Banco Agrario con el apoyo del Fondo Agropecuario de Garantías fueron las entidades que lograron atender las necesidades de los beneficiarios de reforma agraria, aunque no bajo las condiciones esperadas de integración y coordinación entre ellas.

4.7 Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino- SNRADRC

Este sistema fue creado por la Ley 160 de 1994 como mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Este sistema compuesto por seis subsistemas integrados por entidades públicas y privadas con facultades y objetivos propios, operó de manera desordenada y descoordinada ya que cada actor emprendió acciones individuales a partir de las cuales se dieron algunos resultados marginales, pero no se logró la adecuada articulación entre todas las entidades y subsistemas como se planteó en la Ley para lograr consolidar los procesos de reforma agraria y los servicios complementarios orientados al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

Además, el diseño del Sistema no permitió que se diera una coordinación vertical entre los diferentes niveles del Estado, por lo tanto, no hubo un responsable directo de coordinar las acciones en los niveles regionales y locales dejando la toma de decisiones relevantes al nivel central y las funciones operativas más a nivel regional que local (P. Gómez, 2016; Machado, 2009b). Sin embargo, de acuerdo con Pérez, Farah y Rojas (2000) uno de los principales problemas que tiene el sector agropecuario es la deficiente coordinación de las

distintas instituciones en los niveles nacional, regional y local, ya que en la práctica su funcionamiento es deficiente y está condicionado por la capacidad de gestión de las instituciones, el clientelismo, la corrupción administrativa, la falta de información y de metas claras, así como la deficiente asignación de recursos para llevar a cabo los programas y actividades a cargo de cada nivel.

Por otra parte, el Sistema se concibió sobre un andamiaje institucional complejo, burocrático y desarticulado que no contó con los mecanismos y la voluntad institucional necesarios para operar adecuadamente, lo cual configura un APA excesivamente complejo en el que se podían prever déficits de implementación desde su planteamiento (Benítez, 2005; P. Gómez, 2016; Machado, 2009b).

También cabe resaltar que como se mencionó en el capítulo de análisis del PPA, en la Ley 160 de 1994 no quedaron establecidos objetivos concretos que definieran unas metas claras e indicadores de eficiencia y efectividad cuantificables, la política pública tampoco fue planeada sobre un estudio de la real situación en cuanto al acceso a la propiedad y el desarrollo rural de la población campesina del país lo cual dificultó dimensionar adecuadamente los recursos necesarios además de las tareas y actividades a implementar por un número importante de entidades que hacían parte del sistema, que como ya se mencionó, no lograron articularse (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015; P. Gómez, 2016).

Asimismo, aunque el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 160 de 1994 establecía que el Gobierno Nacional reglamentaría lo relacionado con la organización y funcionamiento del sistema, esto no se dio. No se materializó la efectiva conformación y operación de los subsistemas y tampoco se reglamentaron con mayor detalle aspectos relacionados con las funciones de las entidades que hacían parte de cada uno de los subsistemas, ni con la necesaria integración que debía darse entre estos para lograr el objetivo de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios de reforma agraria a través del acceso a la propiedad y a los servicios complementarios, el cual estaba seriamente comprometido desde la misma concepción de la Ley (Cardoza, 2015; P. Gómez, 2016).

Dada la crisis institucional y financiera, además del cambio en el modelo de desarrollo del país que se dieron desde finales de los ochenta, la cual se agudizó a mediados de los noventa, se desmejoró la oferta institucional que debería cumplir importantes funciones dentro de la implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural; pues en medio de esta crisis se produjo la desfinanciación del sector público con la posterior liquidación y reestructuración de muchas entidades que hacían parte del Sistema, quedando encargadas de todas las funciones muy pocas entidades que contaban con pocos recursos económicos y de personal para cumplir con sus obligaciones tradicionales y las nuevas que les fueron encomendadas, mientras que las funciones de otras entidades suprimidas no quedaron delegadas dejando sin resolver los problemas que debían atender (P. Gómez, 2016). Esta situación llevó a que el Sistema al poco tiempo de haber sido creado quedara desmantelado, no fuera operativo y por lo tanto no lograra cumplir con las funciones para las cuales fue creado en cuanto a la oferta de servicios para el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios de reforma agraria. Lo anterior representa sin duda una de las grandes falencias relacionadas con la programación e implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural (P. Gómez, 2016).

Para la dirección del Sistema, el MADR estaría asesorado por el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el cual debía apoyar al Ministerio en la formulación de la política y los planes del Sistema en materia de adjudicación de tierras a campesinos de escasos recursos y la ejecución oportuna de las actividades previstas para el desarrollo rural en cada subsistema (Ley 160 de 1994) (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Sin embargo, mediante el Decreto 1300 de 2003 se crea el Incoder y se deroga lo referente a este Consejo y sus funciones sin dejar contemplado otro organismo que lo reemplazara (Presidencia de la República de Colombia, 2003e). En el año 2013, tras una reestructuración del MADR acorde a lo establecido en el Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, este Consejo es reactivado como parte de los organismos sectoriales de asesoría y coordinación del MADR; sin embargo, sus funciones y objetivos no fueron reglamentados posteriormente. En consecuencia, este organismo tampoco funcionó como orientador de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural (P. Gómez, 2016).

Cabe mencionar, que de los seis subsistemas que integraban el SNRADRC los que más lograron desarrollar actividades en cuanto a los procesos de reforma agrarias fueron los de Adquisición y Adjudicación de Tierras en cabeza del Incora - Incoder y el de Financiamiento en cabeza de Finagro y la Caja Agraria - Banco Agrario; esta situación y la relativa coordinación entre estas instituciones se dio por la obligatoriedad establecida en la Ley de ofrecer a los beneficiarios de programas de reforma agraria, un crédito complementario para la compra del predio o para el establecimiento de proyectos productivos.

El Incora - Incoder como principal autoridad político-administrativa encargada de la implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural sufrió una serie de reestructuraciones en las que le fueron asignadas funciones y responsabilidades de otras entidades suprimidas (Incora, INAT, DRI e INPA) con importantes limitaciones de recursos que conllevaron a que no pudiera asumir integralmente todas las obligaciones adquiridas, situación por lo que en los últimos años el Gobierno decidió delegar parte de sus funciones en nuevas entidades como ANT, AUNAP, URT, ADR, ART y UPRA ampliando nuevamente la oferta institucional, lo cual puede tener dos efectos, uno positivo en cuanto a que cada una se especializa en una actividad y puede lograr un mejor desempeño en cuanto a sus objetivos; y también un efecto negativo relacionado con su accionar aislado de las otras entidades con las consecuencias ya mencionadas en cuanto al funcionamiento del SNRADRC.

4.8 Otros Actores Encargados de la Implementación de la Política Pública de Reforma Agraria

Además de las entidades que integran cada uno de los subsistemas mencionados, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación contemplaban otros actores político-administrativos para la implementación de la política pública, los cuales se abordan a continuación:

En su capítulo XV, la Ley 160 de 1994 establece como organismos de concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino con las instancias regionales y locales públicas y privadas incluyendo las comunidades rurales, para lo cual crea los Comités de Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como dependencias de los

Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario- Consea y que tendrían la función de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria que se adelanten en los departamentos, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural- CMDR y estarían integrados por el respectivo Gobernador, los demás miembros del Consea Departamental; los representantes de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas con presencia en el Departamento, los representantes de otras entidades públicas nacionales o regionales, con presencia en el Departamento y que tengan injerencia en asuntos o actividades de desarrollo rural; y los representantes de los municipios (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Igualmente, se estableció que en los departamentos donde existiera alguna instancia de participación ciudadana que diera cumplimiento de los propósitos de esta Ley, no sería necesaria la creación del Comité Departamental (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Estos Comités podrían determinar para el departamento la cobertura municipal de los subsidios, atendiendo prioritariamente aquellos municipios donde la redistribución de la tierra o la recomposición del minifundio, constituyan una de las estrategias para su desarrollo económico y social, siempre que cuenten con el aval de los respectivos CMDR (Junta Directiva del Incora, 1996c). Igualmente, se establece la posibilidad de otorgar subsidios para adquisición de tierras en municipios no priorizados por los CMDR que presenten situaciones de urgente atención en aspectos sociales, ecológicos, económicos y políticos por postulación del Gerente General del Instituto (Junta Directiva del Incora, 1996c).

De esta manera, se buscaba integrar las decisiones en cuanto a la política desde lo sectorial hacia lo local obedeciendo a un proceso de descentralización institucional de las entidades encargadas de la implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia (Téllez, 2016; C. Vargas, 2015). Por otra parte, los Consea dieron mayor relevancia a temas relacionados con la producción sin integrar como se esperaba lo referente a la reforma agraria. A pesar de que la mayoría de los departamentos reconocían la importancia y necesidad de crear los Comités Departamentales, estos o no fueron creados o no lograron un funcionamiento adecuado. Así, estos Comités no funcionaron y no cumplieron con las actividades que les fueron asignadas, además de que

no contaron con una imagen positiva por parte de los beneficiarios y no lograron una articulación entre las distintas instancias regionales y territoriales para el cumplimiento de sus propósitos (C. Vargas, 2015).

A nivel municipal, los CMDR creados por la Ley 101 de 1993 como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, con la función de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos objeto de cofinanciación, estos Consejos estarían integrados por los alcaldes, representantes del Concejo Municipal; representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las organizaciones campesinas y de los gremios con presencia en el municipio; además de representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes debían ser mayoría (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Se resalta que de acuerdo con la Ley se debía garantizar la participación amplia y pluralista de los miembros de las comunidades rurales en los debates para la toma de decisiones en los CMDR, y que estos se podían crear veedurías populares o de control ciudadano para la ejecución de proyectos de desarrollo rural (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Esta participación por parte de la ciudadanía representa la mejor garantía para que los programas y proyectos a ejecutarse respondieran adecuadamente a las necesidades de la población rural de cada municipio ya que estas veedurías debían vigilar la apropiada ejecución de los recursos, además de realizar el seguimiento, control y evaluación los programas implementados (Cardona, 1996; P. Gómez, 2016). Al igual que para los Comités Departamentales, la Ley 160 de 1994 estableció que los municipios que tuvieran alguna instancia de participación ciudadana, no sería necesaria la creación de los CMDR (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

Además, los municipios podrían crear un Comité de Reforma Agraria para facilitar la realización de las reuniones de concertación necesarias para los procesos de negociación voluntaria de predios y deberían estar constituidos por el Gerente Regional del Incora, los campesinos interesados en la adquisición de tierras, los representantes de las organizaciones campesinas con presencia en el municipio y los propietarios interesados

en vender sus predios (Congreso de la República de Colombia, 1994b). Para acceder a los programas de dotación de tierras los CMDR deberían tener en cuenta la oferta y demanda de tierras en el mercado, la identificación geográfica de la zona, la cofinanciación de departamento y del municipio, las responsabilidades del sector privado y la cooperación de las entidades que conforman el SNRADRC (Acuerdo 017 de 1996) (Junta Directiva del Incora, 1996c). Igualmente, para las Zonas de Reserva Campesina, los CMDR deberían concertar con la comunidad los planes de desarrollo sostenible (Decreto 1777 de 1996) (Presidencia de la República de Colombia, 1996a).

En cuanto a los Comités Municipales de Reforma Agraria, estos fueron creados en varios municipios, pero resultaron ser poco funcionales siendo esto reflejo de la poca cultura de organización y participación de las comunidades y de la alta influencia de intereses políticos y de los funcionarios públicos involucrados en los procesos (Cruz, 2000).

Los CMDR estarían apoyados para llevar a cabo sus actividades por autoridades y órganos de control como las personerías municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la Contraloría General de la República, la Policía Ambiental y la Defensoría del Pueblo (C. Vargas, 2015). Por otra parte, los CMDR no lograron consolidarse en todos los municipios y en aquellos donde se lograron constituir, su accionar fue marginal y muchas veces estuvo cooptado por relaciones de clientelismo y corrupción ya que priorizaban los diferentes intereses políticos locales (Machado, 2003; Téllez, 2016).

El buen funcionamiento de estas instancias de participación ciudadana estaría ligado al compromiso de las diferentes entidades con la implementación de programas integrales basados en la participación de la comunidad y que por parte de las entidades respectivas se haga efectiva la asignación de recursos necesaria para lograr esos espacios de participación. Además, no hubo una verdadera participación de las comunidades a nivel regional y local y su influencia en la toma de decisiones fue mínima, entre otras cosas por su desconocimiento de las reglas de juego y por la alta cantidad y complejidad de las normas que condicionaban los espacios de concertación, además de que los mecanismos de selección de los representantes de la sociedad no eran claros. Esta toma de decisiones estuvo coaccionada por los funcionarios de las instituciones, quienes poco tenían en cuenta las propuestas surgidas desde las comunidades o tampoco se interesaban por

llegar a consensos sobre las acciones a implementar en los territorios contribuyendo al desconocimiento de los derechos de los beneficiarios, a la inequidad, falta de transparencia y eficacia en los procesos.

Además de los niveles de pobreza y el desconocimiento de las estancias de participación, otra de las causas de la baja participación comunitaria en los mercados de tierras es el bajo nivel educativo y analfabetismo de gran parte de los beneficiarios, haciéndolos manipulables por los demás actores entre ellos los propietarios de tierras, los funcionarios y el mismo Estado, ya que los mecanismos utilizados para difundir información y capacitar a los posibles beneficiarios no eran apropiados y limitaron ampliamente su comprensión para lograr una efectiva participación en los procesos. Todo lo anterior, además de los procesos de estigmatización a los campesinos llevó a que los demás actores influyeran negativamente en los beneficiarios haciéndolos creer que cualquier prebenda que se les entregara constituiría un elemento importante para la transformación de sus condiciones.

Es decir que estas instancias de participación realmente no lograron su objetivo, pues la comunidad beneficiaria pocas veces pudo hacer valer sus deseos, derechos y necesidades; por lo tanto, hasta que estas comunidades no logren consolidar organizaciones fuertes, con efectiva capacidad de representación y gestión, con la capacidad de tomar decisiones para influir en sus entornos de poder y así lograr su efectiva participación e influencia en estas instancias que les permitan superar las problemáticas que los aquejan, seguirán sometidos por los demás actores de la política pública los cuales cuentan con un ventajoso acceso a recursos como dinero, información (acceso y calidad), organización, conocimiento, tiempo y poder, entre otros (Cruz, 2000; Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Los CMDR y los Consea fueron retomados en la Resolución 000164 de 2004 con el fin de organizar el Sistema nacional regional del sector agropecuario, pesquero, comercial, forestal y de desarrollo rural en el cual se establecen sus funciones y conformación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, 2004). No obstante, esta institucionalidad no logró desarrollarse y articularse y cumplir sus funciones de concertación en los niveles nacional, regional y local de acuerdo con lo estipulado en la Ley 160 de 1994. Por otra parte, de acuerdo con la Misión para la Transformación del

Campo (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, 2014), los CMDR y los Consea enfrentaron importantes limitaciones relacionadas con aspectos financieros y organizacionales que impidieron una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de planeación, implementación, seguimiento y control de la política de desarrollo rural en las regiones.

En el año 2013, por medio del Decreto 1987 se da un proceso de reactivación de los Consea y los CMDR en el marco de la política para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural donde cumplirían un importante papel de articulación de las acciones de esta política como parte del Sistema de Coordinación de actividades públicas y privadas y de inclusión social (Presidencia de la República de Colombia, 2013d). Para ello deberían desempeñar funciones orientadas a labores de coordinación y diálogo entre las autoridades nacionales, departamentales, municipales, comunidades rurales y entidades públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural. Sin embargo, es posible que se den los problemas de coordinación y voluntad política presentados en el pasado si no se logran establecer mecanismos que garanticen el adecuado engranaje entre los niveles nacional, regional y local en concordancia con la política.

Si bien el principal actor político-administrativo a nivel regional fueron las Gobernaciones y sus respectivas secretarías de agricultura, la toma de decisiones y acciones a implementar dependieron directamente del nivel central de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1031 de 1995, el Acuerdo 05 de 1996, el Acuerdo 017 de 1996 en cuanto al otorgamiento de subsidios para la compra de tierras y para proyectos productivos y la selección de sus beneficiarios (Junta Directiva del Incora, 1996g, 1996c; Presidencia de la República de Colombia, 1995a). La principal función que debían cumplir las Gobernaciones era de la conformar y presidir los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria con el objeto de dirigir las acciones y manejo de los recursos de acuerdo con las prioridades establecidas por CMDR en los programas de reforma agraria y desarrollo rural que se implementen en los departamentos (Junta Directiva del Incora, 1996g, 1996c; Presidencia de la República de Colombia, 1995a).

Sin embargo, esta función de los Departamentos a través de los Comités no se efectuó de la manera esperada, por lo tanto, su impacto resultó limitado frente a lo esperado de acuerdo con la Ley. Por su parte, las territoriales que tenía el Incora – Incoder en casi todos los departamentos del país, tuvieron poca influencia en la toma de decisiones para sus respectivos territorios, pues su labor se redujo a la intermediación entre los beneficiarios y el nivel central para el acceso a programas de dotación de tierras.

A nivel municipal las alcaldías eran las autoridades político-administrativas a nivel local con la función de priorizar y canalizar a través de los CMDR hacia los Comités Departamentales los posibles beneficiarios de programas de reforma agraria de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo 05 de 1996 y el Acuerdo 017 de 1996 (Junta Directiva del Incora, 1996g, 1996c); además tenían la obligación de participar en la fijación de criterios para la selección y delimitación de las ZRC establecidos en el Acuerdo 024 de 1996 y tenían la posibilidad de cofinanciar programas y proyectos de reforma agraria y desarrollo rural de acuerdo a sus posibilidades presupuestales y en consenso con la población (Junta Directiva del Incora, 1996e).

Aunque muchos municipios lograron establecer programas de apoyo para los beneficiarios de reforma agraria orientados al mejoramiento vial, construcción de escuelas, cubrimiento en servicios públicos, entre otros, la priorización de estas ayudas estuvo altamente relacionada con la voluntad, presupuesto e intereses de los gobiernos de turno. Así, en muchos casos en la selección de posibles beneficiarios, muchas de las personas que se inscribieron no cumplían con los requisitos, pero a pesar de ello, llegaron a ser beneficiarios de la política. Además, en la asignación de recursos para programas de reforma agraria se dieron problemas de corrupción haciendo que no necesariamente llegaran a las zonas o municipios que los requerían o que no fueran invertidos en los programas para los cuales fueron asignados estos recursos (C. Vargas, 2015).

La participación de las Gobernaciones y Municipios en la implementación de la política fue diferencial en cada departamento y para cada municipio, esto estuvo influenciado, entre otras razones, por la limitada asignación de recursos por parte del Estado, la priorización de algunas regiones por parte del MADR, la firma de convenios o acuerdos con otras entidades (públicas o privadas) y los intereses políticos de los gobernantes de turno

(Téllez, 2016; C. Vargas, 2015). Entonces, para los campesinos beneficiarios de programas de reforma agraria las acciones de Alcaldías y Gobernaciones fueron mínimas frente a sus necesidades y problemáticas, sobre todo en lo referente al acceso a servicios complementarios de educación, vías de comunicación, vivienda, servicios públicos, salud, acompañamiento, entre otros, lo cual dificultó aún más su adaptación al trabajo comunitario y la apropiada explotación de sus predios para el mejoramiento de su calidad de vida (P. Gómez, 2016).

Además, la Ley 160 de 1994 contempla que el Ministerio Público Agrario lo debe ejercer la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, en cabeza de los procuradores agrarios como representantes del Procurador General de la Nación y que estarían distribuidos en los departamentos del país y tendrían las funciones de tomar parte como agentes del ministerio público en los procesos judiciales, administrativos y de policía relacionados con conflictos agrarios, intervenir en los procesos judiciales relacionados con recuperación de baldíos, extinción del derecho de dominio, administración y disposición de baldíos de la nación, clarificación de la propiedad, delimitación de tierras de la nación y deslinde de resguardos indígenas y de territorios de comunidades negras, informar al MADR y a la Junta Directiva del Incora sobre las irregularidades o deficiencias encontradas en la implementación de la Ley, además de procurar la eficaz participación de los organismos que integran el SNRADRC para el logro de los objetivos de la Ley (Congreso de la República de Colombia, 1994b).

En el año 2015, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios presentó un análisis de la institucionalidad agraria centrándose en la gestión del Incoder donde se evidenciaron los problemas de gestión a su interior que terminan repercutiendo en la prestación de sus servicios y que se relacionaban con su insuficiente planta de personas, excesiva centralización de sus acciones, falta de credibilidad y legitimidad de la entidad como consecuencia de actos de corrupción y complicidad de algunos funcionarios con grupos paramilitares en procesos de despojo de tierras y desplazamiento forzado desde su creación hasta el 2010; entonces, el Incoder carece de la capacidad y legitimidad necesarios para adelantar las funciones que la Ley 160 le delegó en cuanto a la promoción y consolidación de la paz mediante mecanismos orientados al logro la justicia social, la

democracia participativa y el bienestar de la población campesina (Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015).

Sin embargo, la acción del Ministerio Público Agrario estuvo condicionada por el bajo número de procuradores agrarios que debían vigilar las labores de un sin número de entidades, procesos y actores que hacen parte de la implementación de la política, por lo tanto, se puede concluir que el Ministerio Público Agrario no tenía la capacidad en cuanto a recursos y personal para cumplir la función asignada si se tiene en cuenta que en todos los procesos de dotación de tierras se han presentado una serie de deficiencias a pesar de que se han dado un número importante de sanciones a funcionarios involucrados en procesos irregulares y de que se han revertido y prevenido decisiones igualmente irregulares.

Los notarios y registradores de instrumentos públicos también recibieron importantes funciones para la implementación de la Ley 160 de 1994 como garantes de la legitimidad y legalidad de los procesos de titulación de predios y la prevención de delitos relacionados con la transferencia del dominio de predios rurales, quienes además debían mantener una comunicación constante y fluida con el Incora – Incoder, única entidad autorizada para solicitar la inscripción de escrituras públicas resultado de los procedimientos de dotación de tierras a su cargo.

Sin embargo a pesar de su importante función de garantes, algunos funcionarios de las oficinas de Notariado y Registro se vieron involucrados en procesos irregulares de apropiación o adquisición de tierras por parte de terceros por medio de escrituras ficticias, embargos, hipotecas, doble titulación, englobe de terrenos que superan una UAF, revocatoria de resoluciones de adjudicación de baldíos y testaferrato, entre otros evidenciados en actos administrativos de adjudicación registrados sin los requisitos legales: sin debida notificación, ejecutoria, sin firma de quien los expide desde el Incora-Incoder o en complicidad con funcionarios del mismo; folios de matrícula inmobiliaria en donde no se inscribe la limitación a la que queda sujeto el beneficiario de la adjudicación (venta, enajenación y fraccionamiento); folios con inscripción de englobes de predios provenientes de adjudicación de baldíos superando el límite de la UAF definida para la zona por la resolución 041 de 1996, transgrediendo el artículo 72 de la Ley 160 de 1994;

folios en donde un solo titular adquiere la propiedad de varios predios, provenientes de la adjudicación de baldíos y que superan la UAF; venta fraccionada de predios adjudicados como baldíos (en vigencia de la Ley 160 de 1994) sin autorización de Incora – Incoder y compraventa de predios adjudicados provenientes del Fondo Nacional Agrario en donde no se da la primera opción de compra a Incora – Incoder, entre otras irregularidades (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

4.9 Dimensiones Operativas de Análisis del APA de la Política Pública de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Colombia

A partir de la identificación y análisis de los actores político-administrativos encargados de la implementación de la política pública de reforma agraria por medio de la Ley 160 de 1994 y sus actos reglamentarios, a continuación se abordan de la dimensiones operativas de análisis de este Acuerdo de Actuación Político-Administrativo que permiten analizar cómo se dio el funcionamiento de esta red de actores a cargo de la implementación entre sí y con los demás actores que hacían parte de la política pública (beneficiarios finales, grupos objetivos y terceros).

4.9.1 Número y tipo de actores: APA mono o plural

Teniendo en cuenta que la Ley 160 de 1994 contempló como el pilar principal para la implementación de la política pública al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el cual estaría constituido por un complejo arreglo de variados actores públicos organizados en seis subsistemas, los cuales estarían encargados de brindar a los beneficiarios un paquete de servicios que incluían desde la dotación de tierras hasta la comercialización de los productos, la adecuación de tierras, el acceso a crédito, la organización y capacitación, la vivienda, la seguridad social, la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología, los cuales garantizarían una cobertura integral a las necesidades de la población beneficiaria de la política pública y garantizarían el mejoramiento de su calidad de vida; se puede concluir que este APA fue concebido como un a APA de tipo plural o compuesto por múltiples actores. Así, de acuerdo con Knoepfel, Larrue y Varone (2006), para que este APA implementara la política pública de reforma agraria y desarrollo rural de manera adecuada, debería contar con mecanismos estrictos

y precisos para lograr una gestión coordinada de sus actividades por medio de la asignación de competencias y procedimientos a llevar a cabo por cada entidad involucrada en la implementación.

Sin embargo, estos mecanismos de coordinación interinstitucional no quedaron previstos en las reglas institucionales formales ni fueron reglamentados posteriormente a la sanción de la Ley 160 de 1994, corriendo el riesgo de que las acciones implementadas fueran desarticuladas y no logran los propósitos establecidos en la Ley en cuanto al acceso a la propiedad de la tierra y el mejoramiento integral de la calidad de vida de los beneficiarios finales.

Por otra parte, de acuerdo con Knoepfel et al., (2007) para que estos APA multiactores funcionen exitosamente, requieren de cierta estabilidad institucional, situación que no sucedió en el caso analizado, pues muchas de las entidades a cargo de la coordinación de los subsistemas creados, fueron liquidadas o se sometieron a una serie de reestructuraciones que limitaron su capacidad operativa al disminuir sus recursos económicos y de personal, todo esto llevó a que no lograran cumplir con las responsabilidades que les fueron asignadas por la Ley. Además, muchas de las instituciones liquidadas no fueron reemplazadas con otras ni sus funciones fueron encargadas a otras ya existentes, quedando en un vacío legal y administrativo los propósitos para las cuales habían sido creadas (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, 2014; Machado, 2009b; Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015).

Lo anterior repercutió de manera importante en la poca operatividad que tuvo el SNRADRC en la implementación de la política, pues muchas de las entidades que sobrevivieron a las mencionadas reestructuraciones institucionales, emprendieron acciones individuales relacionadas más con el cumplimiento de sus objetivos misionales que con las responsabilidades asignadas por la Ley en cuanto a la reforma agraria y el desarrollo rural campesino.

A pesar de que este APA fue concebido como un APA multiactores, en la práctica se evidencia que la mayoría de las responsabilidades en cuanto a la coordinación e

implementación de las actividades previstas quedaron a cargo del Incora- Incoder, constituyendo así un APA mono-actoral. De esta manera, los principales resultados que ha tenido la implementación de la política pública se relacionan con las actividades emprendidas por el Instituto a pesar de ser una entidad sin la capacidad y recursos necesarios para encargarse de todas las actividades y funciones contempladas en la Ley.

4.9.2 Grado de coordinación horizontal: APA integrado o fragmentado

Dentro de los APA multiactores, se pueden identificar APA de tipo integrado o APA fragmentados horizontalmente (Knoepfel et al., 2006). Para el caso de la política objeto de análisis se puede definir que este APA es de tipo fragmentado horizontalmente dada la ausencia de coordinación horizontal entre las instituciones integrantes del SNRADRC y sus respectivos subsistemas, lo cual es resultado de una estructura de entidades demasiado compleja que no permitió que se diera una real coordinación entre ellas, sumado a la incapacidad del Incora – Incoder para asumir la responsabilidad de ser el coordinador general del SNRADRC debido a sus constantes cambios institucionales que implicaron su debilitamiento al tener que asumir gran número de responsabilidades para las cuales no estaba preparado, ni tenía la capacidad administrativa y económica para hacerlo, concentrando sus esfuerzos principalmente a los procesos relacionados con dotación de tierras, aunque también de una manera limitada.

Esta falta de coordinación horizontal también es consecuencia de que las entidades que hacían parte del Sistema se concentraron en sus actividades y funciones misionales atendiendo sus intereses, dejando de atender las nuevas funciones impuestas por la Ley 160 de 1994, debido a la ausencia de reglas institucionales formales que hicieran operativo el cumplimiento de esas nuevas funciones asignadas y a la evidente falta de voluntad de coordinarse de muchas de las entidades. Lo anterior es resultado del fracaso en el intento por integrar las acciones de una cantidad importante de entidades que fueron creadas con objetivos puntuales y que carecieron de la voluntad de sus directivos y de mecanismos efectivos que mediaran su adecuada coordinación para converger sus acciones entorno a un objetivo común.

Esta falta de coordinación horizontal entre los actores encargados de la implementación de la política pública, condujo a que cada entidad implementara acciones aisladas y descoordinadas en su intento por cumplir con las funciones que le fueron asignadas por la Ley 160 de 1994, dando como resultado déficits en la implementación de la política al no lograr la atención integral a los beneficiarios de la política pública para cambiar sus condiciones de vida.

4.9.3 Grado de coordinación vertical: APA integrado o atomizado

A pesar de que el APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo integra mecanismos de participación para las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales por medio de organismos de concertación (Consea, Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Comités Municipales de Reforma Agraria), el papel de estos organismos no tiene influencia en la implementación de la política y solamente se limita a hacer intermediación entre los beneficiarios y el nivel central, de este modo, en cuanto al grado de coordinación vertical de este APA, se puede concluir que es de tipo integrado. De esta forma, las decisiones finales de implementación son tomadas en el nivel central y los procedimientos establecidos para llevar a cabo todos los programas previstos en la Ley 160 de 1994, son de carácter general para su implementación sin dejar margen de maniobra en su aplicación a los niveles regionales y locales, ni establecer grados diferenciales de implementación. Por otra parte, es evidente que no se dio una coordinación efectiva entre las autoridades político-administrativas encargadas de la implementación de la política pública y los niveles regional y local, pues estos últimos, en algunos casos, emprendieron acciones individuales que brindaron servicios complementarios a los beneficiarios de programas de reforma agraria sin que necesariamente estos programas estuvieran dirigidos específicamente a esta población.

De manera similar sucedió con el Incora – Incoder, entidad que como se ha mencionado fue designada como principal autoridad encargada de la implementación de la política pública y que dentro de su estructura tenía oficinas regionales para la atención a la población. Estas regionales operaron a nivel departamental como intermediarios entre el nivel central y los actores de la sociedad civil (beneficiarios finales, grupos objetivo y

terceros), sin tener capacidad de decisión en cuanto a la implementación de la política, ya que estas decisiones de importancia, de acuerdo a la reglamentación, debían ser tomadas por la Junta o Consejo Directivo del Instituto. Lo anterior refuerza la idea de que el APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural campesino en cuanto a su coordinación vertical es integrado.

Algunas de las consecuencias de que este APA sea integrado, se relacionan con la lentitud en el desarrollo y finalización de los procesos administrativos de dotación de tierras debido a que para llegar a una decisión final, cada proceso debía pasar por una serie de trámites que entorpecían la pronta resolución de las solicitudes y procedimientos tramitados por estas entidades. Igualmente, al tomarse las decisiones desde el nivel central, sin muchas veces tener en cuenta las recomendaciones de las instancias regionales y locales, muchas de las acciones no respondían a las necesidades de la población más vulnerable.

4.9.4 Grado de centralidad de los actores clave: APA centralizado o igualitario

En cuanto al grado de centralidad de los principales actores encargados de la implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, se puede definir que el APA fue concebido como igualitario teniendo en cuenta la creación del SNRADRC y sus respectivos subsistemas que serían coordinados por diferentes entidades, las cuales tenían un grado de poder e influencia similares para la implementación de la política pública. Sin embargo, la evidencia demuestra que este proceso no se dio de la manera esperada, dada la crisis institucional que se presentó en el país que llevó al desmonte y desfinanciación de muchas de las entidades integrantes del SNRADRC, razón por la cual una sola entidad terminó retomando varias de las funciones que tenían a su cargo otras instituciones, configurándose así un APA centralizado.

Esta predominancia del Incora- Incoder como actor central encargado de la implementación de la política sin contar con las capacidades y recursos necesarios, además de sus constantes reestructuraciones, llevaron a que la implementación de la política tuviera grandes dificultades con resultados muy limitados y a que en los últimos años la entidad fuera duramente cuestionada y finalmente liquidada, repartiendo sus

funciones en nuevas agencias del Estado, corriendo el riesgo de repetir los problemas de falta de coordinación entre ellas que se presentaron en el pasado.

Como resultado de este alto grado de centralidad del APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural campesino, en la implementación hubo serias limitaciones en cuanto a la participación de las demás entidades que se dio por desinterés o falta de recursos de estas para llevar a cabo las funciones impuestas por la Ley 160 de 1994 o por la falta de liderazgo y capacidad institucional del Incora -Incoder para lograr coordinar el adecuado funcionamiento de cada subsistema y por ende del SNRADRC, con las consecuencias ya conocidas sobre los beneficiarios finales.

Si se tiene en cuenta el grado de centralidad vertical de los actores del APA de esta política, igualmente se concluye que es un APA centralizado verticalmente, debido a que el actor con mayor influencia y poder en la implementación de la política fue el Incora -Incoder desde su nivel central, el cual tenía la función de tomar las decisiones finales en cuanto a los programas y acciones a implementar en las diferentes regiones del país, desconociendo en muchas ocasiones, las prioridades y recomendaciones señaladas por los organismos de concertación a nivel regional y local.

4.9.5 Grado de politización: APA politizado o burocrático

El APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural es más politizado que burocrático desde la misma entrada en la agenda del problema público a resolver, en la que no se definieron con claridad los grupos objetivo a quienes se buscaba cambiar su conducta, pues en el articulado de la Ley 160 de 1994 y sus actos reglamentarios, no se logra identificar a los grandes terratenientes concentradores de la propiedad rural, como grupos objetivo de la política a los que estén dirigidas acciones que realmente influyan en su conducta y repercutan en un cambio en la estructura social agraria a favor de la población campesina más vulnerable. Igualmente, se encuentra que en la Ley las dos medidas de intervención directa hacia los grupos objetivo como son la expropiación y la extinción del derecho de dominio privado fueron reglamentadas con mayor detalle, dejando menos posibilidades para que los actores encargados de la implementación pudieran tomar decisiones de fondo en cuanto a estas medidas de intervención.

Lo anterior se puede interpretar como el resultado de la alta influencia que tuvieron los actores políticos en la concepción de la Ley, en la que sus intereses como terratenientes se podían ver afectados; dentro de estos actores es importante mencionar que buena parte de los integrantes del Congreso de la República se pueden clasificar como parte de los grupos objetivo por poseer predios de grandes extensiones en el territorio nacional. Esto también evidencia la falta de voluntad política de los órganos legisladores, pues terminaron respondiendo a intereses particulares con la aprobación de una Ley de reforma agraria que desde su planteamiento era incapaz de resolver el problema agrario al no afectar de manera directa y efectiva a los grandes terratenientes del país, quienes además, tuvieron la oportunidad de distorsionar y entorpecer los mecanismos de programación e implementación de la reforma agraria (Machado, 2009b).

Por otra parte, este alto grado de politización del APA puede observarse en la forma de otorgar los cargos administrativos más altos e influyentes en las entidades encargadas de la implementación de la política (MADR, Incora, Incoder), los cuales, por regla general, son de libre nombramiento y remoción por parte de cada gobierno de turno. Lo anterior determina la alta influencia de los intereses políticos sobre las acciones emprendidas en la implementación de la política, los cuales se dirigen a llenar las expectativas de la colectividad política que ostentara el poder, más que a las reales necesidades de la población a la cual debían ir encaminadas las acciones de la política pública. Ejemplo de esto es lo ocurrido entre 2002 y 2010 con las ZRC, periodo en el cual, por falta de decisión y voluntad política del gobierno de turno, fueron fuertemente estigmatizadas, paralizadas y desfinanciadas, lo que demuestra el alto grado de influencia que tienen los actores políticos en la implementación de los planes y programas de la política pública (Cardoza, 2015).

En este mismo sentido, se puede mencionar la forma sistemática como se han cambiado gobierno tras gobierno los procedimientos y condiciones para el otorgamiento y la orientación del subsidio del que trata el capítulo IV de la Ley 160 de 1994, el cual inicialmente estaba orientado casi que exclusivamente a la compra de tierras y su orientación ha cambiado para dirigirse con mayor preponderancia a la implementación de los proyectos productivos.

Como consecuencia de esta alta politización del APA de la política pública analizada, al interior las instituciones encargadas de las implementaciones, se presentaron relaciones de clientelismo, graves procesos de corrupción en los que se vieron involucrados funcionarios de estas entidades, interferencia de los intereses políticos, y en general, relaciones perversas entre los políticos locales, los funcionarios públicos y los propietarios de la tierra, que llevaron al desprestigio y falta de credibilidad en estas instituciones y al detrimento de los intereses y necesidades de la población beneficiaria (Machado, 2009b; Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015).

4.9.6 El contexto que fijan otras políticas públicas: Homogeneidad o heterogeneidad

En cuanto al contexto que fijan las otras políticas públicas, se puede concluir que el APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, fue concebido como heterogéneo, pues las instituciones integrantes de los distintos subsistemas que componían el SNRADRC pertenecían a diferentes esferas del gobierno.

Sin embargo, con la liquidación y reestructuración de muchas de ellas, la mayoría de las funciones y responsabilidades para la implementación de los programas de reforma agraria quedaron a cargo de una única entidad (Incora- Incoder), estableciéndose en la práctica, un contexto relativamente homogéneo que tiene en cuenta normas superiores relacionadas con el cuidado y protección del medio ambiente, el estado de derecho, la legalidad, la garantía de las libertades individuales y las de las colectividades étnicas, además de los procedimientos civiles y contencioso administrativos.

De esta manera, el APA de la política pública objeto de análisis contó con un amplio margen de maniobra y muy pocas veces se vio afectado por oposiciones de parte de otras instituciones o esferas del gobierno que representarían dificultades o limitarían su accionar. Igualmente, este APA estuvo dominado por relaciones tradicionales de arriba hacia abajo, es decir desde el nivel central hacia el nivel local, que terminaron influyendo de manera determinante en los programas implementados y en las relaciones de clientelismo antes descritas.

4.9.7 Grado de apertura: APA abiertos o cerrados

En cuanto al grado de apertura del APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, se concluye que es un APA de tipo abierto, ya que las interacciones entre los actores del APA al igual que los actores externos a este, estaban claramente establecidas a través de reglas institucionales formales contempladas en la normatividad para cada uno de los procesos de dotación de tierras. Sin embargo, se evidencian diferencias en las vías de comunicación con los beneficiarios finales y con los grupos objetivo y sus respectivos grupos de apoyo; para el caso de los beneficiarios, la comunicación se dio generalmente por la vía formal establecida en las reglas procedimentales, mientras que para los grupos objetivo, además de la vía formal se usó ampliamente la vía informal a través de relaciones de clientelismo y corrupción dadas por el conflicto de intereses, así como por el mayor acceso y posibilidad de uso de recursos que estos actores tenían en comparación al grupo de beneficiarios finales, logrando así hacer valer sus intereses por encima de lo establecido en la Ley.

Este APA, al tener una mayor interacción con los grupos objetivo tanto por la vía formal como por la vía informal, determinó de forma importante los resultados de la implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, pues no hubo voluntad política para dimensionar adecuadamente el problema y así proponer soluciones efectivas al mismo. Lo anterior también termina configurando el fracaso de la implementación de la política, pues la gestión del Incora – Incoder no logró transformar las condiciones de concentración de la tierra, en cierta medida como consecuencia de la corrupción de parte de algunos funcionarios cómplices de irregularidades de procesos de dotación de tierras.

▪ Referencias

Agencia Colombiana para la Reintegración. (2016). *Agencia Colombiana Para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). Reseña Histórica Institucional*. Bogotá, D.C.: Agencia Colombiana para la Reintegración. Recuperado de Agencia Colombiana Para La Reintegración De Personas Y Grupos Alzados En Armas (Acr) Reseña Histórica Institucional

- Álvarez, G. (2010). *Repensando la ESAP, qué ha sido, qué es hoy y qué debiera ser?* Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.
- Arango, M. (2006). Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. *Estudios y Perspectivas*, 11, 101. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4809/S0600444_es.pdf?sequence=1
- Arocha, J. (1989). Democracia ilusoria: El plan Nacional de Rehabilitación entre minorías étnicas. *Análisis Político*, (7), 33-45. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74212/67053>
- Ballesteros, O. (1998). La Nueva Política de Comercialización Agropecuaria y la Liquidación del IDEMA. *Planeación y Desarrollo*, 29(2), 2-3.
- Benítez, R. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. *Revista Economía Colombiana*, (309), 45-55.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4(6), 24-70. Recuperado de <https://www.economiainstitutional.com/pdf/No6/aberry6.pdf>
- Blanquer, J., y Fajardo, D. (1991). *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*. Lima, Perú: Institut français d'études andines. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.1956>
- Cano, J. (2003). *La prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria y transferencia de tecnología desde los gobiernos locales. Éxitos y fracasos con participación de ONG, grupos de productores y comunidades rurales*. Guatemala. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/proyecto/fodepal/Bibvirtual/PSF/la_reconstruccion_de_las_instituciones_Rurales/Jairo_Cano.pdf
- Cardona, J. (1996, febrero 6). Consejo Municipal De Desarrollo Rural. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-362108>

- Cardoza, J. (2015). *Vacíos jurídicos y oportunidades Zonas de Reserva Campesina*. Recuperado de https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/vaciosjuridicosyopportunidadeszrc_0.pdf
- Ceballos, M., y Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro Editorial Javeriano-CEJA.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE. (2014). *Misión para la transformación del campo, documento técnico. Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Propuesta_para_desarrollar_un_modelo_eficiente_de_Comercialización_y_Distribución_de_Productos.pdf)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2016/tierras-y-conflictos-rurales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Misión para la transformación del campo. Documento técnico: Autoridad Nacional de Tierras*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Autoridad Nacional de Tierras 20150302 -2016-02-29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Autoridad_Nacional_de_Tierras_20150302_-2016-02-29.pdf)
- Comunicación personal funcionario Incoder. (2012a). Entrevista Funcionario Incoder. Oficina de Enlace Territorial Córdoba. Montería, Córdoba.
- Comunicación personal funcionario Incoder. (2012b). Entrevista Funcionario Incoder. Oficina de Enlace Territorial Sucre. Sincelejo, Sucre.
- Congreso de la República de Colombia. (1931). *Ley 57. Reformatoria de la Ley 45 de 1923, sobre establecimientos bancarios, y de las leyes orgánicas del Banco Agrícola Hipotecario; y por la cual se crean la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 21683. Recuperado de <http://www.suin->

juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609609

Congreso de la República de Colombia. (1944). *Ley 5. Por la cual se crea el Instituto Nacional de Abastecimientos*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 25716. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1559964>

Congreso de la República de Colombia. (1958). *Ley 19. Sobre reforma administrativa*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29835. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>

Congreso de la República de Colombia. (1961). *Ley 135. Sobre reforma social agraria*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 30691. Recuperado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>

Congreso de la República de Colombia. (1985a). *Ley 21. Por la cual se establecen líneas de crédito para comercialización con cargo al Fondo Financiero Agropecuario, se crea el Fondo de Garantías, el Comité Administrador del Fondo Financiero Agropecuario y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 36853. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1577320>

Congreso de la República de Colombia. (1985b). *Ley 47. Por la cual se crea el Fondo de Desarrollo Rural Integrado y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 37000. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1601888>

Congreso de la República de Colombia. (1988). *Ley 78. Por la cual se dictan disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 3861. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1790063>

Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 16. Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 39153. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1572699>

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Ley 7. Por la cual se dictan normas*

- generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 39631. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1563050>
- Congreso de la República de Colombia. (1993a). *Ley 101. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41149. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1636659>
- Congreso de la República de Colombia. (1993b). *Ley 60. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otr.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40987. Recuperado de *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras dispo*
- Congreso de la República de Colombia. (1993c). *Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras d.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41146. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1635523>
- Congreso de la República de Colombia. (1994a). *Ley 119. Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41216. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1646194>
- Congreso de la República de Colombia. (1994b). *Ley 160. Por 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.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41479.

Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1793450>

Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 344. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42951. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658481>

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 607. Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44113. Recuperado de <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1664520>

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestaci*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44654. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 790. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45046. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1668532>

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Estudio de Antecedentes Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C. Recuperado de http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/036_REFORMA_AGRARIA_Y_DESARROLLO_RURAL_0.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1152. Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incode, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46.700. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1695876>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48096. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697>

Contraloría General de la República. (2012). *Auditoría a la política pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos. 2007-2011*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. (1993). *Lineamientos a la política del sector agropecuario*. Mosquera, Cundinamarca: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. Recuperado de <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/3766/1/146.pdf>

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. (2004). *Autoevaluación de las corporaciones mixtas de investigación agropecuaria*. Mosquera, Cundinamarca: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. Recuperado de http://sistemas.corpoica.org.co/sitioweb/intranet/Download/Documentos/Autoevaluacion_Corpoica_Informe_jul13.pdf

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. (2014). *Leyes, genes y conocimiento*. Recuperado 28 de junio de 2019, de <http://www.agrosavia.co/noticias/del-director/13leyes-genes-y-conocimiento/>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-175-09*. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>

Cruz, A. (2000). *Dotación de tierras y participación comunitaria - Cajibío*. Escuela Superior de Administración Pública- ESAP.

Deininger, K., Castanini, R., y González, M. (2003). Reforma agraria mercados de tierra en Colombia: los impactos en la equidad eficiencia. *Planeación y Desarrollo*, XXXIV(2), 213-247. Recuperado de

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2003/pd_vXXXIV_n2_2003_art.4.pdf
f

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1992). *Conpes 2590. Nuevo Impulso a la Reforma Agraria*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2590.pdf>

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1993). *Conpes 008. Política para el Desarrollo Rural Campesino*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/8.pdf>

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1997). *Conpes 2934. El contrato social rural, avances y resultados*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2934.pdf>

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1*. (Nuevas Ediciones S.A., Ed.). Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/TOMO1.pdf

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión para la transformación del campo. Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro. (2014). *Misión para la transformación del campo. Sistema de Nacional de Crédito Agropecuario, propuesta de reforma*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

El Tiempo. (2001, junio 21). El SENA ayuda a crear cooperativas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-488197>

Fajardo, D. (2002). Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1, 49. Recuperado de https://puprisaralda.files.wordpress.com/2013/07/cuaderno_01-tenencia-de-la-tierra.pdf

Fernández, A. (2010). *Memorias del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Gáfaró, M., Ibáñez, A., y Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Serie Documentos CEDE*, 38, 78. Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra](https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra)

Gómez, P. (2016). *Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991 – 2010): Estudios de caso en seis municipios del país*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/53481/1/patriciapaolagomezsanchez.2016.pdf>

Hernández, A. (1995). *Memorias del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 1994-1995*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Hertford, R., Chaverra, H., y Pineda, J. (1997). *Revisión del cambio institucional en Corpoica, seguimiento y evaluación del Convenio 01 de 1996*. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Instituto Colombiano Agropecuario-ICA. (2019). Historia y Antecedentes. Recuperado 27 de junio de 2019, de <https://www.ica.gov.co/el-ica/historia>

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2003). *Acuerdo 002. Por el cual se determinan las Oficinas de Enlace Territorial y se definen sus áreas de influencia*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2013). *Balance de la gestión del ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012*. (Grafiq Editores S.A.S, Ed.). Bogotá, D.C.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2014). Estructura Organizacional del Incoder. Recuperado de 22 de febrero de 2014

Junta Directiva del Incora. (1996a). *Acuerdo 017. Por el cual se regula la asignación*

regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996b). *Acuerdo 024. 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.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996c). *Acuerdo 05. 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 agropecua.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957a). *Decreto 118. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el servicio nacional de aprendizaje.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29441. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1842086>

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957b). *Decreto 164. Por el cual se organiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29475. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/decreto-164-de-1957.pdf>

Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques.* Zürich: Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Revista Ciencia Política*, 2(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.15446/cp>

Machado, A. (1999a). El sector rural y el plan de desarrollo. *Cuadernos de Economía*, 30(XVII), 167-179. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ>

Machado, A. (1999b). *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: La RED de Solidaridad Social.*

- Bogotá, D.C. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobreza/red_sol2.pdf
- Machado, A. (2003). Colombia: La Red de Solidaridad Social. En CEPAL, FAO, y RIMISP (Eds.), *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 141-158). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política, Bogotá*. Bogotá, D.C.: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia- Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A., Salgado, C., y Vásquez, R. (2004). *La academia y el sector rural 1*. Bogotá, D.C.: Centro de Invetigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200406maacse.pdf>
- Machado, A., y Suárez, R. (1996). *El mercado de tierras en Colombia: ¿Una alternativa viable?* (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA y Centro de Estudios Ganaderos y la Agrícolas- CEGA, Eds.). Bogotá, D.C.: TM Editores.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (1996). *Contrato Social Rural para Colombia*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (2004). *Resolución 000164. Por la cual se modifica la Resolución 00460 del 1º de octubre de 1997, con el fin de organizar el Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, comercial forestal y de desarrollo rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45509. Recuperado de http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2004/45509/r_ma_0164_2004.html
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (2012). *Resolución 000178. Por la cual se crean instrumentos para fortalecer el servicio de asistencia técnica agropecuaria*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución No>

000178 de 2012.pdf

Ministerio del Interior. (1997). *Decreto 1226. Por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43038. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1247517>

Ministro de Gobierno Delegatario de Funciones Presidenciales. (1994). *Decreto 1279. Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41406. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1737959>

Moreno, A., Rodríguez, D., y Otero, W. (2006). *Mejora de las políticas de apoyo para el desarrollo sostenible de las montañas - Caso Colombia*. Etiopía: Global Mountain Programme. Recuperado de <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/63524>

Moreno, A., Rodríguez, D., y Otero, W. (2012). Informe Especial. Los agujeros negros del campo en Los pilares olvidados de la ti. *Revista Semana Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*. Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/los-agujeros-negros-del-campo.html>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO, y Corporación Andina de Fomento-CAF. (2009). *Colombia: Nota de Análisis Sectorial - Agricultura y Desarrollo Rural*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO y Corporación Andina de Fomento CAF. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ak167s/ak167s00.htm>

Ortiz, C. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 143-166. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1282>

Palou, J. (2008). Aproximación a la cuestión agraria: Elementos para una reforma institucional. *Informes Fundación Ideas para la Paz*, 6.

PBEST Asesores. (1996). *Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA*. Santafé de Bogotá: PBEST Asesores.

Pérez, E., Farah, M., y Rojas, M. (2000). *Reconstruir la confianza en Colombia: nueva institucionalidad en el sector rural*. Bogotá, D.C.: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales- Pontificia Universidad Javeriana.

Perry, S. (2000). *El Impacto de Reformas Estructurales en América Latina. Desarrollo Productivo* (Vol. 94). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4468/S00100997_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Presidencia de la República de Colombia. (1962). *Decreto 1562. Por el cual se crea el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA*. Bogotá, D.C. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65485>

Presidencia de la República de Colombia. (1968). *Decreto 2420. Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 32617. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1817976>

Presidencia de la República de Colombia. (1976). *Decreto 133. Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 34494. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1029956>

Presidencia de la República de Colombia. (1987). *Decreto 77. Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 37757. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1016996>

Presidencia de la República de Colombia. (1992a). *Decreto 2132. Por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la administración nacional*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40704. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1405211>

Presidencia de la República de Colombia. (1992b). *Decreto 2141. Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano Agropecuario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40703. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1406563>

Presidencia de la República de Colombia. (1992c). *Decreto 281. Por el cual se crea el*

Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40334. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1065318>

Presidencia de la República de Colombia. (1994a). *Decreto 1278. Por el cual se modifica la Estructura Orgánica y Funciones del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT-, antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras-HIMAT*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41409. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1737916>

Presidencia de la República de Colombia. (1994b). *Decreto 2083. Por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41525.

Presidencia de la República de Colombia. (1994c). *Decreto 2099. Por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41528. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1399362>

Presidencia de la República de Colombia. (1995a). *Decreto 1031. 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*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1732251>

Presidencia de la República de Colombia. (1995b). *Decreto 21. por el cual se aprueba el Acuerdo 025 de julio 21 de 1994 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, que adopta los Estatutos Internos, establece la Estructura Interna y determina las funciones de la dependenc*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41673. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1699948>

Presidencia de la República de Colombia. (1995c). *Decreto 245. Por el cual se ajusta la infraestructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determina la del Incora y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41702. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1055129>

Presidencia de la República de Colombia. (1996). *Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42892. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1348758>

Presidencia de la República de Colombia. (1997a). *Decreto 1675. Por el cual se suprime el Instituto de Mercadeo Agropecuario «Idema» y se ordena su liquidación*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1864838>

Presidencia de la República de Colombia. (1997b). *Decreto 1690. Por el cual se fusionan y suprimen unas dependencias del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1865048>

Presidencia de la República de Colombia. (1997c). *Decreto 1691. Por el cual se fusiona el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS- a la sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072.

Presidencia de la República de Colombia. (1999a). *Decreto 1065. Por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero s.a., se reestructura el «Banco de Desarrollo Empresarial S.A.» y se le trasladan algunas funciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43615. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1897370>

Presidencia de la República de Colombia. (1999b). *Decreto 1127. Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43623. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1734432>

Presidencia de la República de Colombia. (1999c). *Decreto 1159. Por el cual se fusiona el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX, con el Ministerio de Comercio Exterior*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43621. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1692809>

Presidencia de la República de Colombia. (1999d). *Decreto 2478. Por el cual se modifica*

la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43819. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1769815>

Presidencia de la República de Colombia. (2001). *Decreto 2895. por el cual se modifica la estructura y se determinan las funciones de las dependencias del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44663. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1499527>

Presidencia de la República de Colombia. (2003a). *Decreto 1290. Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196.

Presidencia de la República de Colombia. (2003b). *Decreto 1291. Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y se ordena su liquidación.* Bogotá D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1260309>

Presidencia de la República de Colombia. (2003c). *Decreto 1292. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260637>

Presidencia de la República de Colombia. (2003d). *Decreto 1300. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1262523>

Presidencia de la República de Colombia. (2004a). *Decreto 11. Por el cual se amplían los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, a los pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45429. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1002747>

Presidencia de la República de Colombia. (2004b). *Decreto 219. Por el cual se modifica la*

- estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45444. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1846063>
- Presidencia de la República de Colombia. (2004c). *Decreto 3749. Por el cual se adiciona el Decreto 0011 del 8 enero de 2004.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45734. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1535999>
- Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 4486. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46487. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1785079>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007a). *Decreto 4902. Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1785776>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007b). *Decreto 4903. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, "Incoder".* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1785825>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007c). *Decreto 4909. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1785838>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007d). *Decreto 4988. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46858. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1554764>
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Decreto 3759. Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47488. Recuperado de

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1536234>

Presidencia de la República de Colombia. (2011a). *Decreto 4145. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48242. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483>

Presidencia de la República de Colombia. (2011b). *Decreto 4181. Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48242. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1543403>

Presidencia de la República de Colombia. (2013a). *Decreto 1985. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48911. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1381213>

Presidencia de la República de Colombia. (2013b). *Decreto 1987. por el cual se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48911. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870592>

Presidencia de la República de Colombia. (2015a). *Decreto 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019573>

Presidencia de la República de Colombia. (2015b). *Decreto 2364. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019584>

Presidencia de la República de Colombia. (2015c). *Decreto 2365. Por el cual se suprime*

- el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019585>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015d). *Decreto 2366. Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019579>
- Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo elaborado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.* Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez, M. (1998). Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, XXIX(2). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/programas/AdecuacionTierrasAR.pdf>
- Sojo, J. (1994). *Bases para la Comercialización de los Productos de los Beneficiarios de la Reforma Agraria – Ley 160/94.* Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Suárez, R. (2005). Incidencia de la academia y de los centros de investigación en las políticas ganaderas. En A. Machado, R. Suárez, J. Melo, G. Suárez, S. Ibarra, y M. Mejía (Eds.), *La Academia y el Sector Rural 4.* Bogotá, D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia.
- Téllez, G. (2016). *Análisis de la Política Pública de Reforma Agraria (1991-2010).* Universidad Externado de Colombia.
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura Social*, 5, 121-143. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1888>
- Trivelli, C., y Venero, H. (2007). *Banca de desarrollo para el agro: Experiencia en curso en*

América Latina. Serie: Análisis Económico (Vol. 25). Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Universidad Nacional de Colombia. (2012a). Entrevista Parcelero Puerto Wilches. Puerto Wilches, Santander.

Universidad Nacional de Colombia. (2012b). Entrevista Representante EPSAGRO Rivera. Rivera, Huila.

Universidad Nacional de Colombia. (2013a). Entrevista Parcelero Fuente de Oro. Fuente de Oro, Meta.

Universidad Nacional de Colombia. (2013b). Entrevista Parcelero Montelíbano. Montelíbano, Córdoba.

Vargas, C. (2015). *Análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia en el contexto del desarrollo rural (1994-2010)*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/51549/1/1014180450.2015.pdf>

Vargas, R. (2003). Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino. En CEPAL, FAO, y RIMISP (Eds.), *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 125-140). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>

5. Capítulo 5. Conclusiones

Los procesos de concentración de la propiedad rural en Colombia se gestaron desde la época de la Colonia mediante diferentes modalidades de explotación y titulación de predios impuestas por la Corona española a indígenas, negros y mestizos, los cuales continuaron durante la República y hasta inicios del siglo XX. Se resalta la importancia en materia de política de tierras que tuvo la expedición de la Ley 200 de 1936 donde se establece la función social de la propiedad y se definen y aclaran otros derechos y obligaciones de propiedad, se determina que el interés público prima sobre el privado, se introduce la figura de extinción del dominio como pérdida del derecho y propiedad sin indemnización alguna, entre otros aspectos.

A inicios de los años sesenta, tanto la intensificación de los fenómenos de violencia en las zonas rurales con sus consecuentes efectos negativos, como el triunfo de la Revolución Cubana, contribuyen a la expedición de Ley 135 de 1961, conocida como la política pública de Reforma Social Agraria, con la cual se buscaba transformar la estructura y uso de la propiedad rural, además se crea el Incora, como el actor político-administrativo encargado de su programación e implementación. Esta Ley es modificada en tres oportunidades: mediante la Ley 1 de 1968 o Ley de arrendatarios y aparceros; luego mediante la Ley 4 de 1973 donde se establecen, entre otros aspectos, la renta presuntiva agrícola y se institucionaliza con la firma del denominado "Pacto de Chicoral"; y finalmente, se modifica mediante la Ley 30 de 1988, en la cual ya se comienzan a introducir algunos elementos asociados al mercado de tierras como el avalúo de los predios por su valor comercial y no por el catastral.

La política pública de reforma agraria implementada bajo la Ley 135 de 1961 se caracterizó por su limitada ejecución, sus altos costos frente al beneficio de un número relativamente pequeño de familias campesinas y porque el Incora debió enfrentar una serie de obstáculos

de tipo legal, financiero y administrativo, que no permitieron dar solución al problema de concentración de la propiedad rural, siendo uno de los problemas estructurales de mayor importancia para el país a inicios de los años noventa.

Asimismo, para este periodo el país experimenta grandes cambios institucionales y estructurales asociados a los procesos de globalización y apertura económica y a la promulgación de la Constitución Política en 1991 que incluye varios artículos de importancia en el tema de derechos de propiedad. Estos cambios inciden en la reformulación de la política pública de reforma agraria que se había implementado hasta entonces con un enfoque Estado-céntrico fundamentado en el rol del Estado para su programación e implementación, hacia un enfoque mixto con énfasis en la estrategia de redistribución de la propiedad rural por la vía del mercado, limitando la participación directa del Estado y enfocado en la participación de los actores del mercado y de la sociedad civil, enfoque consignado en la Ley 160 de 1994.

El PPA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural, al no definir de manera concreta los grupos objetivo más importantes, que en este caso son los terratenientes y los que concentran la propiedad rural, deja como consecuencia una hipótesis de causalidad débil que repercute en que la hipótesis de intervención y las medidas establecidas estén dirigidas a una población mucho más amplia (poseedores de más de dos UAF) y no afecte de manera directa a los reales concentradores de las tierras rurales, y por lo tanto no logre cumplir el objetivo de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; lo que representa un déficit de implementación pre-programado. Sin embargo, de acuerdo a lo reportado por Gáfaró et al., (2012), la propiedad rural se concentró entre los años 2000 y 2011 ya que el índice Gini de tierras ha pasado de 0,85 a 0,87 y el de propietarios aumentó de 0,877 a 0,896 lo cual indica que cada vez hay muchas más tierras en manos de pocos propietarios, reflejando el fracaso de la implementación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural campesino bajo la Ley 160 de 1994.

Al analizar los nueve objetivos planteados en la Ley 160 de 1994, los cuales teóricamente deberían establecer el estado satisfactorio que se pretende alcanzar a través de la implementación de la política, es decir el estado social deseado en un momento

determinado, se concluye que el planeamiento de estos es general y abstracto, pues no establecen metas que permitan verificar el cambio social esperado y la solución real del problema, es decir, cuál era el estado satisfactorio que se pretendía alcanzar con la implementación de la política en cuanto a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad y su antieconómico fraccionamiento y al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, lo cual refleja el poco conocimiento de la naturaleza e intensidad del problema. De la misma forma, el análisis permite evidenciar que la reglamentación de la Ley 160 de 1994 tampoco estableció objetivos más concretos y cuantificables, lo cual impide a los potenciales beneficiarios hacer uso del recurso derecho para poder exigir política o judicialmente, a las autoridades político- administrativas la solución efectiva de su problemática.

La definición deficiente de los objetivos al no establecer elementos evaluativos que permitan medir su nivel de real de ejecución, tiene como consecuencia que muchos de los resultados obtenidos estén más relacionados con la implementación de actividades administrativas propias de los objetivos misionales de las entidades encargadas de la implementación que al cumplimiento de lo establecido en la Ley 160 de 1994, es decir, los efectos positivos de su implementación están más relacionados con el otorgamiento de prestaciones a la población beneficiaria (entrega de subsidios, acceso a crédito, dotación de tierras, entre otros) que a un cambio efectivo de la realidad social problemática que se pretendía resolver con la Ley 160 de 1994 (cambio en la estructura social agraria en favor de los campesinos más pobres).

El análisis de los elementos del PPA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural campesino, permite concluir que el planteamiento distorsionado de la hipótesis de intervención condujo a que los elementos operativos representados por las medidas de intervención establecidas a partir de la Ley 160 de 1994 y su reglamentación se orientaran al uso de medidas indirectas por medio a la provisión directa de bienes y servicios por parte del Estado (subsidios, otorgamiento de tierras del Estado y otros servicios complementarios), el uso de la vía incentivadora (negociación voluntaria y negociación directa) y de la vía persuasiva (negociación voluntaria, negociación directa y recuperación de baldíos); más que a medidas de intervención directas por la vía reguladora que afectaran directamente a terratenientes y actores concentradores de la propiedad rural, pues aunque se incluyeron los procesos de extinción del derecho de dominio y

expropiación, estos fueron los menos reglamentados y su implementación fue muy marginal. Como consecuencia de lo anterior, la puesta en marcha de estas medidas de intervención, a pesar de que ha beneficiado a un grupo de campesinos con dotación de tierras, no ha logrado cambiar la estructura de tenencia de la tierra en el país ni el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria.

Igualmente, este PPA a través del acuerdo de actuación político administrativo y sus recursos designó un complejo entramado de autoridades político- administrativas a las cuales se les atribuyó una serie de responsabilidades y funciones, así como las reglas institucionales y los recursos que estos deberían tener en cuenta para la implementación de la política. Igualmente estableció la participación de entidades de tipo territorial y local para la implementación de la política pública a través de la creación de algunos órganos de participación municipales y departamentales para la concertación de la política, sin embargo, estos entes no contaron con los recursos y garantías necesarios para llevar a cabo una participación efectiva en los procesos de toma de decisiones, las cuales fueron tomadas desde el nivel central, muchas veces desconociendo las necesidades priorizadas desde de los territorios. En el análisis del PPA se identificó que aunque el Incora- Incoder fue designada como la entidad responsable de coordinar la implementación de la política, hubo una excesiva delegación de funciones y responsabilidades sobre esta entidad que terminaría repercutiendo en que no lograra cumplir a cabalidad la mayoría de ellas, y sobre todo, que no lograra coordinar a las demás entidades para el logro de los objetivos de la Ley. Igualmente, si bien se incluyó un número importante de instituciones del Estado para la implementación de la política, la designación de sus funciones tanto en la Ley 160 de 1994 como en su reglamentación posterior resultó ser poco profunda y no tenía un carácter de obligatoriedad y prioridad para su ejecución. Lo anterior tendría como consecuencia la poca articulación y por ende los mínimos resultados de las múltiples entidades encargadas de la implementación que en teoría deberían integrar un Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino que sería en ente máximo para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Ley 160 de 1994.

Igualmente, dado que la implementación de una política pública es costosa en términos de la cantidad de recursos (dinero, personal, infraestructura, derecho, tiempo, conocimiento y consenso, entre otros) necesarios y que la Ley 160 de 1994 se designan una gran cantidad

de instituciones, muchas de ellas tendrían dificultades para acceder a los recursos necesarios para cumplir con sus nuevas funciones, bien sea por falta de los mismos o por falta de voluntad política para gestionarlos, lo que conllevaría a que el nivel de realización de los objetivos fuera marginal.

El análisis del PPA conlleva a concluir que el elemento procedimental fue el más desarrollado por la Ley 160 de 1994 y su reglamentación dejando claramente establecidos las normas y procedimientos que se deberían cumplir para el desarrollo de cada uno de los programas de reforma agraria para lograr dotar de tierras y brindar servicios complementarios a los beneficiarios finales y así contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.

Teniendo en cuenta que hubo un mayor desarrollo en los elementos de tipo institucional como son los elementos procedimentales y APA y sus recursos, se puede concluir que el PPA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural campesino es institucional, pues está dirigida más hacia qué actores, con qué recursos y bajo qué reglas institucionales debían implementar la política; por lo tanto, se abordó de manera marginal la solución efectiva del problema de la concentración y acceso a la propiedad al no desarrollar adecuadamente los elementos relacionados con lo sustancial de la política como son los objetivos, los elementos evaluativos y los elementos operativos.

Con el análisis del PPA de la Ley 160 de 1994 se puede concluir que esta no respondió a una política pública con metas claramente establecidas y careció de una descripción objetiva del problema a resolver que permitiera a las autoridades político administrativas tener un punto de referencia y les permitiera dimensionar los recursos necesarios para para la implementación de los programas. Al no tener metas concretas ni elementos evaluativos, no es fácil estimar el grado de desempeño de las instituciones ni certidumbre sobre las responsabilidades que les fueron delegadas pues es imposible determinar el nivel de cumplimiento en relación con la dimensión sustancial de la política; es decir, el cambio efectivo y eficaz en la condición problemática que se pretendía resolver (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).

El APA de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural campesino se cimentó sobre la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino

constituido por seis subsistemas a su vez integrados por varias instituciones del Estado, que en resumen deberían dotar a los beneficiarios finales de tierras y demás servicios complementarios que garantizaran su desarrollo integral. Sin embargo, este organismo no contó con raíces de una cultura real de coordinación y cooperación entre las entidades que lo integraban, además el SNRADRC no contó con una entidad lo suficientemente robusta que lograra coordinarlo por lo que funcionó de manera desarticulada gracias a la lucha de poderes que se dio entre las diferentes entidades que hacían parte del mismo, las cuales priorizaron el cumplimiento de sus objetivos misionales por encima de los objetivos de la Ley 160 de 1994. Lo anterior también es causa de la concepción misma del Sistema, pues fue creado de una manera artificial (por Ley) y no como el resultado de las dinámicas que se deben dar entre las entidades de real cooperación, compromiso y voluntad política e institucional de unir esfuerzos para converger en un fin común que repercuta de manera positiva sobre la población beneficiaria. En la práctica, el SNRADRC no funcionó pues se implementaron acciones aisladas e independientes que obstaculizaron el cumplimiento de los objetivos de la Ley.

Este APA también incluyó mecanismos de participación y concertación con la sociedad civil a través de consejos y comités departamentales y municipales para la implementación de la política, sin embargo, los representantes de las comunidades beneficiarias tuvieron dificultades para participar efectivamente en la implementación de la política debido a su menor acceso a recursos (información, derecho, conocimiento, dinero etc.), su debilidad organizacional, su poco peso en las decisiones centrales por encontrarse en desventaja numérica frente a las autoridades político administrativas y ser concebidos como una estancia consultiva, además de la falta de garantías para su participación y que muchas veces se dejaron influenciar por los intereses de grupos políticos dejando de lado los intereses de las comunidades. Todo lo anterior repercutió en que la sociedad civil tuviera limitada influencia en los procesos de planificación, implementación, seguimiento y control en los instrumentos de política establecidos.

Por otra parte, una vez sancionada la Ley 160 de 1994, se inicia también una transformación que redujo la institucionalidad agraria que implicó la reestructuración, liquidación y fusión de varias entidades dejando como resultado una excesiva centralización de funciones y responsabilidades en una sola entidad, el Incoder, que recibió

las responsabilidades de los liquidados Incora, fondo DRI, INAT e INPA con capacidades institucionales limitadas y baja asignación de recursos para el desarrollo de las múltiples funciones adquiridas. Lo anterior sumado a los graves problemas de corrupción presentados al interior de la entidad dio como resultado la baja cobertura de sus programas y la poca integralidad de sus intervenciones por la falta de articulación de las entidades que se suponía, debería coordinar, para el diseño de la política y para la provisión de bienes y servicios públicos a la población beneficiaria. Otras entidades que hacían parte del Sistema como el Idema fueron liquidadas sin delegar sus funciones a una nueva entidad u otra ya existente dejando en el limbo uno el servicio de comercialización y mercadeo de productos agropecuarios, el cual es garantía del desarrollo productivo y social de las comunidades beneficiarias.

Si bien la etapa de programación de la política pública de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia es una fase fundamental en la cual debían generarse las alternativas más pertinentes para enfrentar el problema público de concentración de la propiedad rural en el país, el análisis del PPA y del APA como productos de esta fase permite apreciar serias deficiencias en su formulación y en el desarrollo de cada uno de los elementos de estos productos. La reglamentación de la política resulta ser sobredimensionada, excesiva, con demasiada especificidad en los procedimientos jurídicos, lo cual ha dificultado su aplicación por parte de los encargados de implementarlos y más aún, la comprensión por parte de la población que se supone, debería beneficiarse de ellos. En general las reglas del juego de la política no fueron claras, estables, ni equitativas y mucho menos respondieron a la realidad de la población beneficiaria (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Por otra parte, en el desarrollo de la política se dio prioridad al uso de medidas de intervención como la titulación de baldíos que no repercuten en la transformación de la estructura de tenencia de la tierra y a los procesos de negociación voluntaria entre campesinos y propietarios con mediación del Estado a través de subsidios, en este caso el mercado de tierras no funcionó gracias a la falta de estrategias institucionales para disminuir las asimetrías entre los actores participantes (propietarios y campesinos) marcadas por grandes diferencias en su nivel educativo, poder económico y el poder derivado de la posesión de tierras, además de su capacidad de uso y manejo de otros recursos como el derecho, conocimiento, información, apoyo político y recursos financieros para influir sobre las autoridades político administrativas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; Gómez, 2016).

Las múltiples fallas en los mecanismos de participación de las comunidades rurales dentro de una política poco integral conllevó a que el Incora- Incoder siguiera siendo el protagonista en los procesos de negociación de tierras en los que predominó el poder de los propietarios a través de la oferta de predios de baja calidad a precios que muchas veces no estuvieron acordes a las características fisiográficas, agroecológicas y a la aptitud productiva de las tierras, lo cual repercutió en la dotación de tierras de mala calidad a los beneficiarios con las implicaciones y dificultades que esto traería sobre las posibilidades de cubrir las obligaciones adquiridas por la compra de esos terrenos y mucho menos de mejorar su calidad de vida.

Los programas de dotación de tierras ofertados a partir de la Ley 160 de 1994 se han aplicado por medio de procedimientos complejos y engorrosos dadas las excesivas normas institucionales que las reglamentan lo cual ha resultado en una implementación de la política ineficiente y atomizada, pues tampoco ha tenido en cuenta las diferentes condiciones que históricamente han determinado la estructura de tenencia de la tierra en el país. En consecuencia, sus resultados han sido marginales en cuanto a dar acceso a la tierra a los beneficiarios y ha resultado inoperante en relación al objeto sustancial de reformar la estructura social agraria, por lo tanto, su implementación poco ha contribuido al cambio positivo de las condiciones de vida de la población rural que se esperaba lograr con la implementación de la Ley.

El poco desarrollo de los objetivos, la ausencia de elementos evaluativos, así como de elementos operativos destinados directamente a influir el comportamiento del grupo objetivo, y un APA desorganizado y poco estructurado e inoperante, sin duda conllevarían a déficits en la implementación de esta política pública y por ende al fracaso en el intento de modificar la conducta de los grupos objetivo (concentradores de la propiedad rural) para modificar la estructura de tenencia de la tierra y lograr un adecuado desarrollo rural de las comunidades beneficiarias.

El planteamiento de una política de reforma agraria y desarrollo rural eficiente, efectiva y eficaz debe tener en cuenta que es un proceso dinámico que responde a variaciones en su entorno político, socioeconómico, ambiental y cultural que requiere de mecanismos de

seguimiento, control y evaluación permanentes, además de instituciones fuertes, capaces, eficientes, blindadas a los conflictos de intereses y problemas de corrupción, debidamente articuladas para dotar de tierras y servicios complementarios a una población rural cada vez más compleja y vulnerable que requiere de una decidida y real voluntad política por Estado y sus gobernantes para superar los problemas estructurales e históricos que la aquejan y que no se han logrado superar a través de la implementación de la Ley 160 de 1994.

▪ **Referencias**

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2016/tierras-y-conflictos-rurales>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Misión para la transformación del campo. Documento técnico: Autoridad Nacional de Tierras*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Autoridad Nacional de Tierras 20150302 -2016-02-29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/Autoridad_Nacional_de_Tierras_20150302_-2016-02-29.pdf)

Gáfaró, M., Ibáñez, A., y Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Serie Documentos CEDE*, 38, 78. Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra](https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra)

Gómez, P. (2016). *Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991 – 2010): Estudios de caso en seis municipios del país*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/53481/1/patriciapaolagomezsanchez.2016.pdf>

6. Referencias

- Agencia Colombiana para la Reintegración. (2016). *Agencia Colombiana Para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). Reseña Histórica Institucional*. Bogotá, D.C.: Agencia Colombiana para la Reintegración. Recuperado de Agencia Colombiana Para La Reintegración De Personas Y Grupos Alzados En Armas (Acr) Reseña Histórica Institucional
- Albán, A. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 347.
- Aldana, C. (1993). Situación y tendencias de la ganadería colombiana. *Coyuntura Agropecuaria*, 10(40), 113-136.
- Álvarez, G. (2010). *Repensando la ESAP, qué ha sido, qué es hoy y qué debiera ser?* Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.
- Arango, M. (2006). Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. *Estudios y Perspectivas*, 11, 101. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4809/S0600444_es.pdf?sequence=1
- Arocha, J. (1989). Democracia ilusoria: El plan Nacional de Rehabilitación entre minorías étnicas. *Análisis Político*, (7), 33-45. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74212/67053>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.: Gaceta Constitucional # 114. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M., y Vega, M. (2001). Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. *Serie Desarrollo Productivo*, 190.
- Ballesteros, O. (1998). La Nueva Política de Comercialización Agropecuaria y la Liquidación del IDEMA La Nueva Política de Comercialización Agropecuaria y la Liquidación del IDEMA. *Planeación y Desarrollo*, 29(2), 2-3.

- Banco Mundial. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Washington. D.C: Banco Mundial.
- Bejarano, J. (1982). *La economía. Manual de historia de Colombia*. Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Cultura.
- Bejarano, J. (1998). El desarrollo intitucional y la política agrícola. *Colección de documetos IICA- Serie Competitividad*, 5.
- Benítez, R. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. *Revista Economía Colombiana*, (309), 45-55.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4(6), 24-70. Recuperado de <https://www.economiainstitutional.com/pdf/No6/aberry6.pdf>
- Blanquer, J., y Fajardo, D. (1991). *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*. Lima, Perú: Institut français d'études andines. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.1956>
- Cabrera, L. (2009). *La concentración de la tierra en Colombia: Entre la exclusión social y la violencia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Cano, J. (2003). *La prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria y transferencia de tecnología desde los gobiernos locales. Éxitos y fracasos con participación de ONG, grupos de productores y comunidades rurales*. Guatemala. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/proyecto/fodepal/Bibvirtual/PSF/la_reconstruccion_de_las_instituciones_Rurales/Jairo_Cano.pdf
- Cardona, J. (1996, febrero 6). Consejo Municipal De Desarrollo Rural. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-362108>
- Cardoza, J. (2015). *Vacíos jurídicos y oportunidades Zonas de Reserva Campesina*. Recuperado de https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/vaciosjuridicosyopportunidadeszrc_0.pdf
- Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín económico de ICE*, (2803), 19.
- Ceballos, M., y Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro Editorial Javeriano-CEJA.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE. (2014). *Misión para la transformación del campo, documento técnico. Propuesta para desarrollar un modelo*

- eficiente de comercialización y distribución de productos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/Propuesta_para_desarrollar_un_modelo_eficiente_de_Comercialización_y_Distribución_de_Productos.pdf)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2016/tierras-y-conflictos-rurales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Misión para la transformación del campo. Documento técnico: Autoridad Nacional de Tierras*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/Autoridad Nacional de Tierras 20150302 -2016-02-29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/Autoridad_Nacional_de_Tierras_20150302_-2016-02-29.pdf)
- Comunicación personal funcionario Incoder. (2012a). Entrevista Funcionario Incoder. Oficina de Enlace Territorial Córdoba. Montería, Córdoba.
- Comunicación personal funcionario Incoder. (2012b). Entrevista Funcionario Incoder. Oficina de Enlace Territorial Sucre. Sincelejo, Sucre.
- Congreso de la República de Colombia. (1931). *Ley 57. Reformatoria de la Ley 45 de 1923, sobre establecimientos bancarios, y de las leyes orgánicas del Banco Agrícola Hipotecario; y por la cual se crean la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 21683. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609609>
- Congreso de la República de Colombia. (1958). *Ley 19. Sobre reforma administrativa*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29835. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>
- Congreso de la República de Colombia. (1961). *Ley 135. Sobre reforma social agraria*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 30691. Recuperado de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>
- Congreso de la República de Colombia. (1988a). *Ley 78. Por la cual se dictan disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 3861. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1790063>
- Congreso de la República de Colombia. (1988b). *Ley 79. Por la cual se actualiza la*

legislación cooperativa. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 38648. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1625669>

Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 16. Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 39153. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1572699>

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Ley 7. Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 39631. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1563050>

Congreso de la República de Colombia. (1992). Proyecto de Ley 114 de 1992. *Gaceta del Congreso*, (131).

Congreso de la República de Colombia. (1993a). *Ley 101. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41149. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1636659>

Congreso de la República de Colombia. (1993b). *Ley 60. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otr.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40987. Recuperado de Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras dispo

Congreso de la República de Colombia. (1993c). *Ley 70. por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41013. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332>

Congreso de la República de Colombia. (1993d). *Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el*

- Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras d.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41146. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635523>
- Congreso de la República de Colombia. (1994a). *Ley 119. Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41216. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1646194>
- Congreso de la República de Colombia. (1994b). *Ley 160. Por 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.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41479. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1793450>
- Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 344. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42951. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658481>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 607. Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia .* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44113. Recuperado de <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1664520>
- Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestaci.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44654. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>
- Congreso de la República de Colombia. (2002a). *Ley 731. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44678. Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1667269#ver_1667295
- Congreso de la República de Colombia. (2002b). *Ley 790. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.* Bogotá,

D.C.: Diario Oficial 45046. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1668532>

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45231. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1668758>

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Estudio de Antecedentes Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C. Recuperado de http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/036_REFORMA_AGRARIA_Y_DESARROLLO_RURAL_0.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2007a). *Ley 1151. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46700. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826567>

Congreso de la República de Colombia. (2007b). *Ley 1152. Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46.700. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1695876>

Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48096. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697>

Congreso de la República de Colombia. (2011b). *Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48102. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1680917>

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1728. Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49216. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687358>

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49538. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30019885>

- Consejo Directivo del Incoder. (2009). *Acuerdo 192. Por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Contraloría General de la República. (2012). *Auditoría a la política pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos. 2007-2011*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. (2004). *Autoevaluación de las corporaciones mixtas de investigación agropecuaria*. Mosquera, Cundinamarca: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- Corpoica. Recuperado de http://sistemas.corpoica.org.co/sitioweb/intranet/Download/Documentos/Autoevaluacion_Corpoica_Informe_jul13.pdf
- Corrales, E., Díaz, D., y Fajardo, D. (2005). Propuestas de política pública agraria para Colombia. En *El Campo: una carta por jugar. Perspectivas de la agricultura colombiana*. Bogotá D.C.: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA.
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-175-09*. Bogotá, D.C.: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>
- Cruz, A. (2000). *Dotación de tierras y participación comunitaria - Cajibío*. Escuela Superior de Administración Pública- ESAP.
- Currie, L. (1950). Bases de un programa de fomento para Colombia, informe de una misión. En *Segunda parte, El programa*. (pp. 33-35). Imprenta del Banco de la República.
- Deininger, K., Castanini, R., y González, M. (2003). Reforma agraria mercados de tierra en Colombia: los impactos en la equidad eficiencia. *Planeación y Desarrollo*, XXXIV(2), 213-247. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2003/pd_vXXXIV_n2_2003_art.4.pdf
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1990). *Conpes 2465. Programa de modernización de la economía colombiana*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1992a). *Conpes 2590. Nuevo Impulso a la Reforma Agraria*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado

de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2590.pdf>

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1992b). *Conpes 2590. Nuevo impulso a la reforma agraria*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1997). *Conpes 2934. El contrato social rural, avances y resultados*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2934.pdf>

Departamento Nacional de Planeación- DNP. (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1*. (Nuevas Ediciones S.A., Ed.). Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal_y_pesca/TOMO1.pdf

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión para la transformación del campo. Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Finagro. (2014). *Misión para la transformación del campo. Sistema de Nacional de Crédito Agropecuario, propuesta de reforma*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

El Tiempo. (2001, junio 21). El SENA ayuda a crear cooperativas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-488197>

España, J. (2001). *Las Zonas de Reserva Campesina como un intento más de Reforma Agraria con justicia social, un acercamiento desde lo jurídico y lo político*. Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. (1996). La reforma agraria en la política social rural. En *En: Una mirada social al campo: Compilación de la Cumbre Social Rural* (pp. 63-78). Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Fajardo, D. (1999). Colombia: reforma agraria en la solución de conflictos armados. *Revista América Latina Hoy*, 23, 45-59.

Fajardo, D. (2002a). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo, D. (2002b). Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1, 49. Recuperado de [https://puprisaralda.files.wordpress.com/2013/07/cuaderno_01-tenencia-de-la-](https://puprisaralda.files.wordpress.com/2013/07/cuaderno_01-tenencia-de-la)

- tierra.pdf
- Fernández, A. (2010). *Memorias del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Gáfaró, M., Ibáñez, A., y Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Serie Documentos CEDE*, 38, 78. Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra](https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra)
- Gerente General del Incora. (1995a). *Resolucion 2965. Por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Gerente General del Incora. (1995b). *Rresolución 2964. Por la cual se establecen las tarifas para el pago de los servicios por la realización de avalúos comerciales de predios y mejoras rurales en los programas de reforma agraria, y el reconocimiento de los gastos de las diligencias de inspe*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Gómez, C. (1993). Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, Instituto Colombiano de Reforma Agraria- Incora, y O. de las N. U. para la A. y la A.- FAO (Eds.), *Tierra Economía y Sociedad*.
- Gómez, P. (2016). *Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991 – 2010): Estudios de caso en seis municipios del país*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/53481/1/patriciapaolagomezsanchez.2016.pdf>
- González, C., y Jaramillo, C. (1993). *Competitividad sin pobreza. Estudios para el desarrollo del campo en Colombia*. (Departamento Nacional de Planeación- DNP, Ed.). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.
- Gruszczynski, D., y Rojas, M. (2003). Notas sobre una reforma agraria distributiva y consideraciones sobre el sistema de seguimiento de política. *Planeación y Desarrollo*, XXXIV(2), 337-365.
- Guillén, F. (2006). *El poder político en Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombiana S.A.

- Hernández, A. (1995). *Memorias del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 1994-1995*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Hertford, R., Chaverra, H., y Pineda, J. (1997). *Revisión del cambio institucional en Corpoica, seguimiento y evaluación del Convenio 01 de 1996*. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Höllinger, F. (1999). Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria. En A. Machado y R. Suárez (Eds.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* (pp. 137-196). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con CEGA e IICA.
- Hurtado, C. (2000). *Zonas de reserva campesina, solución al conflicto agrario colombiano*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ibáñez, A., y Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de Política*, (9). Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/images/np9.pdf>
- Instituto Colombiano Agropecuario-ICA. (2019). Historia y Antecedentes. Recuperado 27 de junio de 2019, de <https://www.ica.gov.co/el-ica/historia>
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2003). *Acuerdo 002. Por el cual se determinan las Oficinas de Enlace Territorial y se definen sus áreas de influencia*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2013). *Balance de la gestión del ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012*. (Grafiq Editores S.A.S, Ed.). Bogotá, D.C.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder. (2014). Estructura Organizacional del Incoder. Recuperado de 22 de febrero de 2014
- Jaramillo, C. (1994). *Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*. Bogotá D.C.: Fonade, Tercer Mundo Editores.
- Jaramillo, C. (2002). *Crisis y transformación de la economía colombiana: 1990-2000*. Bogotá D.C.: Bando de la República. Fondo de Cultura Económica.
- Junta Directiva del Incora. (1995a). *Acuerdo 014. Por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995b). *Acuerdo 018. 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*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995c). *Acuerdo 021. Por el cual se determinan los casos de necesidad y conveniencia para autorizar la adquisición directa de predios rurales por el Instituto, cuando no hubiere acuerdo de negociación voluntaria entre campesinos, u otros beneficiarios previstos e*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995d). *Acuerdo 022. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias para el otorgamiento del subsidio directo de tierras y se señalan las obligacio*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995e). *Acuerdo 023. Por el cual se establece el reglamento general de dotación de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995f). *Acuerdo 025. Por el cual se reglamenta lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio, para la adquisición o negociación de predios rurales, bajo condición resolutoria*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995g). *Acuerdo 028. Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las zonas de reserva campesina y las de zonas de desarrollo empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y* . Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1995h). *Resolución 017. Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas ger*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996a). *Acuerdo 015. Por el cual se regula la enajenación de las áreas que excedan el tamaño de la unidad agrícola familiar, en los procedimientos de titulación de tierras baldías*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- Junta Directiva del Incora. (1996b). *Acuerdo 016. Por el cual se establece el valor máximo*

total de las unidades agrícolas familiares que se podrán adquirir conforme a la Ley 160 de 1994. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996c). *Acuerdo 017. Por el cual se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996d). *Acuerdo 02. Por el cual se establecen las tarifas de los servicios que presta el Instituto, en los procedimientos agrarios y en las demás actuaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de petición.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996e). *Acuerdo 024. 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.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996f). *Acuerdo 04. Por el cual se autoriza la iniciación de los procedimientos de adquisición de los predios rurales que se hallen en las circunstancias previstas en el numeral 20) del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996g). *Acuerdo 05. 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 agropecua.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1996h). *Resolución 041. Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1997a). *Acuerdo 0010. Por el cual se establecen la forma y requisitos para el pago de las mejoras que deben adquirirse en desarrollo de los programas previstos en la Ley 160 de 1994.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1997b). *Acuerdo 06. Por el cual se establecen las normas técnicas para los planos resultantes del levantamiento predial en los procedimientos de titulación de terrenos baldíos.* Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma

Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1998a). *Acuerdo 07. Por el cual se modifican parcialmente los artículos 8º y 11º del Acuerdo No. 023 del 5 de diciembre de 1995*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1998b). *Acuerdo 08. Por el cual se adiciona el artículo 2º del Acuerdo No. 022 de 1995*. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (1998c). *Resolución 020. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución No. 041 expedida por la Junta Directiva el 24 de septiembre de 1996*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Directiva del Incora. (2000). *Acuerdo 012. Por el cual se adiciona el Acuerdo 02 de 1996*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Junta Directiva del Incora. (2001). *Acuerdo 007. Por cual se adiciona el Acuerdo 02 de 1996*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957a). *Decreto 118. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el servicio nacional de aprendizaje*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29441. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1842086>

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957b). *Decreto 164. Por el cual se organiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 29475. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/decreto-164-de-1957.pdf>

Kalmanovitz, S., y López, E. (2003). La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. *Revista del Banco de la Republica*, LXXVI(192), 19-26.

Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Revista Ciencia Política*, 2(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.15446/cp>

Legrand, C. (1984). De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierra y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936. *Lecturas de Economía*, (13).

Londoño, L. (2008). *Economía Colombiana y Política Económica*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.

Machado, A. (1979). *Políticas Agrarias en Colombia*. Bogotá D.C.

- Machado, A. (1991). *El reformismo agrario. Colombia 1960-1974*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria a finales del milenio*. Bogotá D.C.: El Áncora Editores.
- Machado, A. (1999a). El sector rural y el plan de desarrollo. *Cuadernos de Economía*, 30(XVII), 167-179. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ>
- Machado, A. (1999b). *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia: La RED de Solidaridad Social*. Bogotá, D.C. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobrezared_sol2.pdf
- Machado, A. (2002). De la reforma agraria a la reforma rural. *Colombia, tierra y paz*, 38-52.
- Machado, A. (2003). Colombia: La Red de Solidaridad Social. En CEPAL, FAO, y RIMISP (Eds.), *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 141-158). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>
- Machado, A. (2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. *Revista Economía Colombiana*, 309, 66-74.
- Machado, A. (2009a). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).
- Machado, A. (2009b). *La reforma rural, una deuda social y política, Bogotá*. Bogotá, D.C.: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia- Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A., Salgado, C., y Vásquez, R. (2004). *La academia y el sector rural 1*. Bogotá, D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200406maacse.pdf>
- Machado, A., y Samacá, H. (2000). *Las organizaciones del sector agropecuario: Un análisis institucional*. Bogotá, D.C.: Tercer Mundo Editores en colaboración con Colciencias y CEGA.
- Machado, A., y Suárez, R. (1996). *El mercado de tierras en Colombia: ¿Una alternativa*

- viable?* (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA y Centro de Estudios Ganaderos y la Agrícolas- CEGA, Eds.). Bogotá, D.C.: TM Editores.
- Machado, A., Vásquez, R., y Núñez, L. (2005). *La academia y el sector rural 5*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Meny, Y., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona (España): Editorial Ariel S.A.
- Ministerio de Agricultura, y Departamento Nacional de Planeación- DNP. (1990). *El desarrollo agropecuario en Colombia, Informe Final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario*. Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación-DNP.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (1996). *Contrato Social Rural para Colombia*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (2004). *Resolución 000164. Por la cual se modifica la Resolución 00460 del 1º de octubre de 1997, con el fin de organizar el Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, comercial forestal y de desarrollo rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45509. Recuperado de http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2004/45509/r_ma_0164_2004.html
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR. (2012). *Resolución 000178. Por la cual se crean instrumentos para fortalecer el servicio de asistencia técnica agropecuaria*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de [https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución No 000178 de 2012.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución%20No%20000178%20de%202012.pdf)
- Ministerio del Interior. (1997). *Decreto 1226. Por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43038. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1247517>
- Moncayo, V. (1975). La Ley y el problema agrario en Colombia. *Ideología Sociedad*, (14-15), 23.
- Mondragón, H. (2002a). ¿Dónde está la falla y como remediarla? *Colombia, tierra y paz*, 53-71.
- Mondragón, H. (2002b). La organización campesina en un ambiente de terror. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 7, 23-24.
- Mondragón, H. (2003). *Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras?* Bogotá D.C.

- Moreno, A., Rodríguez, D., y Otero, W. (2006). *Mejora de las políticas de apoyo para el desarrollo sostenible de las montañas - Caso Colombia*. Etiopía: Global Mountain Programme. Recuperado de <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/63524>
- Moreno, A., Rodríguez, D., y Otero, W. (2012). Informe Especial. Los agujeros negros del campo en Los pilares olvidados de la ti. *Revista Semana Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*. Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/los-agujeros-negros-del-campo.html>
- Moreno, M. (2001). *Zona de Reserva Campesina estrategia sostenible de construcción social en la región de los llanos del Yari*. Universidad Nacional de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- Ossa, C., Candelo, R., & Mera, D. (2000). La reforma agraria, perspectivas internacionales. *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 278.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO, y Corporación Andina de Fomento-CAF. (2009). *Colombia: Nota de Análisis Sectorial - Agricultura y Desarrollo Rural*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO y Corporación Andina de Fomento CAF. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ak167s/ak167s00.htm>
- Ortíz, C. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 143-166. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1282>
- Palou, J. (2008). Aproximación a la cuestión agraria: Elementos para una reforma institucional. *Informes Fundación Ideas para la Paz*, 6.
- PBEST Asesores. (1996). *Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA*. Santafé de Bogotá: PBEST Asesores.
- Pérez, E., Farah, M., y Rojas, M. (2000). *Reconstruir la confianza en Colombia: nueva institucionalidad en el sector rural*. Bogotá, D.C.: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales- Pontificia Universidad Javeriana.
- Perry, S. (2000). *El Impacto de Reformas Estructurales en América Latina*. Desarrollo

- Productivo* (Vol. 94). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4468/S00100997_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Presidencia de la República de Colombia. (1962). *Decreto 1562. Por el cual se crea el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA*. Bogotá, D.C. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65485>
- Presidencia de la República de Colombia. (1987). *Decreto 77. Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 37757. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1016996>
- Presidencia de la República de Colombia. (1992a). *Decreto 2132. Por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la administración nacional*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40704. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1405211>
- Presidencia de la República de Colombia. (1992b). *Decreto 2141. Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano Agropecuario*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40703. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1406563>
- Presidencia de la República de Colombia. (1992c). *Decreto 281. Por el cual se crea el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 40334. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1065318>
- Presidencia de la República de Colombia. (1994a). *Decreto 1278. Por el cual se modifica la Estructura Orgánica y Funciones del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT-, antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras-HIMAT*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41409. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1737916>
- Presidencia de la República de Colombia. (1994b). *Decreto 2083. Por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41525.
- Presidencia de la República de Colombia. (1994c). *Decreto 2099. Por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41528. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1399362>
- Presidencia de la República de Colombia. (1994d). *Decreto 2305. Por el cual se reglamenta la elección de los representantes de las organizaciones campesinas,*

indigenas y comercializadoras privadas y la de los gremios de la produccion, ante el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Camp. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41566. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1434023>

Presidencia de la República de Colombia. (1994e). *Decreto 2663. Por el cual se reglamentan los Capítulos X y IVX de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772756>

Presidencia de la República de Colombia. (1994f). *Decreto 2664. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772822>

Presidencia de la República de Colombia. (1994g). *Decreto 2665. Por el cual se reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41627. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772966>

Presidencia de la República de Colombia. (1995a). *Decreto 1031. 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.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1732251>

Presidencia de la República de Colombia. (1995b). *Decreto 1032. Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41896. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1211197>

Presidencia de la República de Colombia. (1995c). *Decreto 1139. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial*

- de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administra.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41912. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1231001>
- Presidencia de la República de Colombia. (1995d). *Decreto 21. por el cual se aprueba el Acuerdo 025 de julio 21 de 1994 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, que adopta los Estatutos Internos, establece la Estructura Interna y determina las funciones de la dependenc.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41673. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1699948>
- Presidencia de la República de Colombia. (1995e). *Decreto 2164. 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 Resgua.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42140. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247>
- Presidencia de la República de Colombia. (1995f). *Decreto 245. Por el cual se ajusta la infraestructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determina la del Incora y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41702. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1055129>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996a). *Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42892. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1348758>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996b). *Decreto 2217. 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 cala.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42938. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1419996>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996c). *Decreto 982. Por el cual se modifica el Decreto 2664 de 1994.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42800. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1731310>
- Presidencia de la República de Colombia. (1997a). *Decreto 1675. Por el cual se suprime el*

Instituto de Mercadeo Agropecuario «Idema» y se ordena su liquidación. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1864838>

Presidencia de la República de Colombia. (1997b). *Decreto 1690. Por el cual se fusionan y suprimen unas dependencias del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1865048>

Presidencia de la República de Colombia. (1997c). *Decreto 1691. Por el cual se fusiona el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS- a la sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43072.

Presidencia de la República de Colombia. (1999a). *Decreto 1065. Por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero s.a., se reestructura el «Banco de Desarrollo Empresarial S.A.» y se le trasladan algunas funciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43615. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1897370>

Presidencia de la República de Colombia. (1999b). *Decreto 1127. Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43623. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1734432>

Presidencia de la República de Colombia. (1999c). *Decreto 1159. Por el cual se fusiona el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX, con el Ministerio de Comercio Exterior.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43621. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1692809>

Presidencia de la República de Colombia. (1999d). *Decreto 2478. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 43819. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1769815>

Presidencia de la República de Colombia. (2001a). *Decreto 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su r.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44564. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1385213>

Presidencia de la República de Colombia. (2001b). *Decreto 2895. por el cual se modifica*

- la estructura y se determinan las funciones de las dependencias del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 44663. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1499527>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003a). *Decreto 1290. Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260076>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003b). *Decreto 1290. Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196.
- Presidencia de la República de Colombia. (2003c). *Decreto 1291. Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y se ordena su liquidación.* Bogotá D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1260309>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003d). *Decreto 1292. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260637>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003e). *Decreto 1300. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45196. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1262523>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003f). *Decreto 2998. Por el cual se reglamentan los artículos 24 y 26 de la Ley 731 de 2002.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45350. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1506793>
- Presidencia de la República de Colombia. (2003g). *Decreto 3520. Por el cual se establecen los mecanismos para la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas y de los gremios del sector agropecuario ante el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desa.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45398. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1529934>
- Presidencia de la República de Colombia. (2004a). *Decreto 11. Por el cual se amplían los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, a los*

pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45429. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1002747>

Presidencia de la República de Colombia. (2004b). *Decreto 1250. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45532. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1252432>

Presidencia de la República de Colombia. (2004c). *Decreto 219. Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45444. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1846063>

Presidencia de la República de Colombia. (2004d). *Decreto 3749. Por el cual se adiciona el Decreto 0011 del 8 enero de 2004.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 45734. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1535999>

Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Decreto 4488. Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46114. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1546882>

Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 4486. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46487. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785079>

Presidencia de la República de Colombia. (2007a). *Decreto 4902. Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785776>

Presidencia de la República de Colombia. (2007b). *Decreto 4903. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, "Incoder".* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785825>

- Presidencia de la República de Colombia. (2007c). *Decreto 4907. Por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1553385?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1553385?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidencia de la República de Colombia. (2007d). *Decreto 4909. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46849. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785838>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007e). *Decreto 4983. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, y el deslinde de las tierras del dominio de la Nación, se establecen los procedimientos r*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46855. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1880412>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007f). *Decreto 4984. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46855. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1880442>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007g). *Decreto 4988. Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46858. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1554764>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008a). *Decreto 2055. por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4984 de 2007, en lo relacionado con la forma de pago del subsidio para el proyecto productivo*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47017. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1391882>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008b). *Decreto 230. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan .* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46887. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1052268>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008c). *Decreto 3065. Por el cual se deroga el literal c) del artículo 13 del Decreto 4984 de 2007 y se dictan otras disposiciones*.

Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47089. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1511152>

Presidencia de la República de Colombia. (2008d). *Decreto 639. Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la extinción del derecho de dominio sobre inmuebles rurales por incumplimiento de la función social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 46921. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1136755>

Presidencia de la República de Colombia. (2008e). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47212. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1551051>

Presidencia de la República de Colombia. (2009a). *Decreto 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47368. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1384067>

Presidencia de la República de Colombia. (2009b). *Decreto 3759. Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 47488. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1536234>

Presidencia de la República de Colombia. (2011a). *Decreto 4145. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48242. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483>

Presidencia de la República de Colombia. (2011b). *Decreto 4181. Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48242. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1543403>

Presidencia de la República de Colombia. (2011c). *Decreto 4944. Por el cual se reglamentan los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario o Forestal de que*

- tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48298. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1554273>
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 19. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48308. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013a). *Decreto 1277. Por el cual se establece un programa especial de Dotación de Tierras.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48828. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1257534>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013b). *Decreto 1465. Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinc.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48847. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1291452>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013c). *Decreto 1985. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48911. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1381213>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013d). *Decreto 1987. por el cual se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48911. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870592>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013e). *Decreto 698. Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48759. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1830261>
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 2333. Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y*

territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49340. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757>

Presidencia de la República de Colombia. (2015a). *Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49523. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019931>

Presidencia de la República de Colombia. (2015b). *Decreto 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019573>

Presidencia de la República de Colombia. (2015c). *Decreto 2364. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019584>

Presidencia de la República de Colombia. (2015d). *Decreto 2365. Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019585>

Presidencia de la República de Colombia. (2015e). *Decreto 2366. Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.* Bogotá, D.C.: Diario Oficial 49719. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019579>

Presidencia de la República de Colombia, y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *INSTALACIÓN DE LA MESA DE CONVERSACIONES, INICIO DE LOS CICLOS DE CONVERSACIONES Y LA DISCUSIÓN DEL PUNTO 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.* Bogotá, D.C.: Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>

Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en*

- Colombia. *Informe preventivo elaborado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá, D.C.
- Quintero, J. (1988). *¿Qué paso con la tierra prometida?* Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Rducación Popular-CINEP.
- Ramírez, M. (1998). Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, XXIX(2). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/programas/AdecuacionTierrasAR.pdf>
- Reyes, A. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político*, 2.
- Reyes, A., y Martínez, J. (1993). Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia. En Departamento Nacional de Planeación- Fonade (Ed.), *Competitividad sin pobreza. Estudios para el desarrollo del campo en Colombia* (p. 305). Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.
- Roth, A. (2014). *Política Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Sojo, J. (1994). *Bases para la Comercialización de los Productos de los Beneficiarios de la Reforma Agraria – Ley 160/94*. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Suárez, R. (2005). Incidencia de la academia y de los centros de investigación en las políticas ganaderas. En A. Machado, R. Suárez, J. Melo, G. Suárez, S. Ibarra, y M. Mejía (Eds.), *La Academia y el Sector Rural 4*. Bogotá, D.C.: Centro de Invetigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En B. R. y C. E (Ed.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid, España: Alianza Editorial S.A.
- Téllez, G. (2016). *Análisis de la Política Pública de Reforma Agraria (1991-2010)*. Universidad Externado de Colombia.
- Téllez, G., y Cubillos, A. (2009). *Políticas públicas y sector agropecuario*. (Universidad Nacional de Colombia, Ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Hispanoamericanas.
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura Social*, 5, 121-143. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1888>
- Trivelli, C., y Venero, H. (2007). *Banca de desarrollo para el agro: Experiencia en curso en*

América Latina. Serie: Análisis Económico (Vol. 25). Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Universidad Nacional de Colombia. (2012a). Entrevista Parcelero Puerto Wilches. Puerto Wilches, Santander.

Universidad Nacional de Colombia. (2012b). Entrevista Representante EPSAGRO Rivera. Rivera, Huila.

Universidad Nacional de Colombia. (2013a). Entrevista Parcelero Fuente de Oro. Fuente de Oro, Meta.

Universidad Nacional de Colombia. (2013b). Entrevista Parcelero Montelíbano. Montelíbano, Córdoba.

Vargas, A. (1992). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá D.C.: Almudena Editores.

Vargas, C. (2015). *Análisis de la etapa de implementación de la política pública de reforma agraria en Colombia en el contexto del desarrollo rural (1994-2010)*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/51549/1/1014180450.2015.pdf>

Vargas, R. (2003). Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino. En CEPAL, FAO, y RIMISP (Eds.), *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 125-140). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6540-la-pobreza-rural-america-latina-lecciones-reorientacion-politicas>

Villaveces, J. (2008a). *Política de tierra en Colombia: enfoques y perspectivas de política pública*. (O. de políticas Públicas, Ed.), *Documentos de políticas públicas*. Cali: Universidad ICESI.

Villaveces, J. (2008b). *Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia*. Bogotá D.C.

