UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Reivindicando al campesinado en Colombia: Análisis de las fallas de redistribución y de reconocimiento en la implementación de las Política Agrarias de los Siglos XX - XXI, y en la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras

DIANA MARCELA MENDOZA OSPINA

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2017

Reivindicando al campesinado en Colombia: Análisis de las fallas de redistribución y de reconocimiento en la implementación de las Política Agrarias del Siglo XX - XXI, y en la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras

Trabajo de Grado para optar al título de:

Magister en Políticas Públicas

Director:

Nelson Camilo Sánchez León

PhD en Derecho

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2017

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN..... 1
CAPITULO 1. DISEÑO METODOLÓGICO..... 7
CAPITULO 2. MARCO TEÓRICO- ANALÍTICO..... 10
FALLAS DE REDISTRIBUCIÓN 13
1.1 Limitación del acceso a la propiedad de la tierra y al capital..... 13
1.2 La exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios como consecuencia de la informalidad de la tierra. 19
1.3 La consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados..... 22
1.4 La política de apertura económica y sus efectos para la agricultura y el campesinado 24
FALLAS DE RECONOCIMIENTO 28
2.1 El desconocimiento del campesino como sujeto político. 28
2.2 La dificultad en torno a la conceptualización y definición del campesino..... 33
CAPITULO 3. Análisis de las políticas agrarias, programas de desarrollo rural, y del marco normativo y jurídico en torno a la garantía de derechos en materia redistributiva y de reconocimiento del campesinado en Colombia....... 35
1. Las reformas agrias. Análisis de los alcances e impactos de las reformas agrarias para la superación de las fallas de redistribución y reconocimiento de la población campesina en el país……..35
1.1 La Ley 200 de 1936. La Reforma Agraria del Gobierno de Alfonso López Pumarejo..... 36
1.2 Ley 135 de 1961: La reforma agraria promovida por el Gobierno de Alberto Lleras Camargo….....38
1.3 La contra reforma agraria del Pacto de Chicoral y el Desarrollo Rural Integrado (DRI). 39
1.4 La Ley 160 de 1994: Cambio de la reforma agraria del tipo redistributivo a un modelo sustentado en la lógica del mercado. 41
2. Las Zonas de Reserva Campesina- ZRC como un instrumento de la política de tierras promovida por la Ley 160 de 1994. Alcances y limitaciones para el desarrollo rural y para la superación de la injusticia social contra la población campesina. 49
3. Otros avances en materia institucional y legislativa para el reconocimiento y protección de derechos de la población campesina en Colombia. 56
4. Nuevos retos, iniciativas y desafíos en materia rural y campesina establecidos en los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC. 58
CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS DESDE LA APLICACIÓN DEL MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (IAD). 63
4.1 Análisis del Marco Institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas- SNARIV. 66
4.1.1 Presupuesto de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras. 67
4.1.1.1 Apropiación presupuestal por fuente de recursos..... 68
4.1.1.3 Apropiación presupuestal de las entidades responsables de la reparación integral 72
4.1.2 Fortalecimiento de la capacidad institucional 76
4.1.3 Coordinación Nación- Territorio.....83
4.1.4 Enfoque diferencial 88
4.2 Análisis de los resultados de la Política Pública de víctimas en materia de Restitución de Tierras y Participación de las víctimas. 91

4.2.1 Medidas de la política pública de víctimas conducentes a garantizar los derechos en materia redistributiva: Restitución de tierras, formalización de la propiedad rural, acceso a proyectos productivos y subsidios de tierras. 92
4.2.1.3. Fase gestión posfallo: Compensaciones, Formalización de la propiedad, Subsidio Integral para el Acceso a Tierras, Proyectos Productivos, Créditos Agropecuarios. 106
- Compensaciones:..... 107
- Formalización y Adjudicación de Tierras 107
- Proyectos Productivos 110
- Subsidios Integrales para el Acceso a Tierras 111
- Créditos Agropecuarios pequeños productores 112

4.2.2 Medidas de la política pública de víctimas conducentes a garantizar los derechos en materia de reconocimiento: La participación efectiva de las víctimas para la toma de decisiones y de planeación en la política pública de víctimas y restitución de tierras..... 114
CONCLUSIONES 123
ANEXOS..... 134

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1. Modelo de Estructura para el Análisis Institucional (IAD)..... 9
Gráfico 2. Presupuesto Asignado para la Política de Población Desplazada ……67
Gráficos 3. Apropiación porcentual de la política pública de víctimas...…….....……70
Gráfico 4. Presupuesto política pública de víctimas 69
Gráfico 5 Destinación presupuestal de las medidas de la Politica Pública de Víctimas…….……72
Gráfico 6. Apropiación presupuestal por componente de la Política Pública de Víctimas 71
Gráfico 8. Apropiación presupuestal de las entidades del SNARIV encargadas de la Política de Restitución de Tierras 73
Gráfico 9. Apropiación presupuestal del componente de Restitución de Tierras 74
Gráficos 10. Porcentaje de Ejecución del Programa de Restitución de Tierras…….……76
Gráficos 11. Porcentaje de Ejecución del Programa de Proyectos Productivos..... 75
Grafico 12. Solicitudes RTDAF 2012- 2016..... 100
Gráfico 13. Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDAF. 101
Gráfico 14. Porcentaje de solicitudes RTDAF 101
Gráfico 15. Solicitudes con restitución de tierras vrs sentencias registradas 102
Gráfico 16. Predios y hectáreas restituidas..... 103
Gráfico 17.Número acumulado de familias con orden judicial de restitución 104
Gráficos18. Familias con orden Judicial de restitución de tierras PND 2014-2018…….……....……..106
Gráfico 19. Cumplimiento meta 2018. Familias restituidas PND 2014- 2018..... 104
Gráfico 20. Formalización de baldíos para familias desplazadas y retornadas 108
Gráfico 21. Hectáreas Formalizadas al 2016..... 109.

Gráfico 22. Proyectos Productivos y familias beneficiadas ..... 110.
Gráfico 23. Hectáreas entregadas por subsidios de tierras y familias beneficiadas ..... 111.
Gráfico 24. Créditos Agropecuarios dirigidos a las víctimas beneficiarias del programa de restitución… 113

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Diferencias de los paradigmas de Redistribución y Reconocimiento. 12
Tabla 2. Resumen las diferentes reformas agrarias implementadas desde el año de 1936 hasta la reforma de la Ley 160 de 1994: 44
Tabla 3. Elementos claves de la constitución de las Zonas de Reserva Campesina asociados a la superación de las fallas de redistribución y fallas de reconocimiento, tales como: 50
Tabla 4. Zonas de Reserva Campesina aprobadas en Colombia entre los años de 1997 y el 2002. .. 51
Tabla 6. Componentes de la Reforma Rural Integral claves para la garantía de derechos en materia redistributiva y de reconocimiento. 60
Tabla 7. Apropiación Presupuestal de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras..... 68
Tabla 8. Ejecución presupuestal por componente de la política pública y por vigencia 70
Tabla 9. Presupuestal de las entidades SNARIV para reparación integral..... 72
Tabla 10. Ejecución Presupuesto de Inversión Unidad de Restitución de Tierras 73
Tabla 11. Avances en la Macro focalización en el país 2011- 2016 95
Tabla 12. Resultados Política de Restitución de Tierras 2012- 2016..... 97
Tabla 13. Indicadores GEP de resultado y producto del PND 2014- 2018 de la política pública de víctimas. 99
Tabla 14. Balance de los resultados y avances alcanzados en la implementación de la Mesa de Participación de Víctimas..... 116

ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

La situación de conflicto armado que ha atravesado Colombia durante más de cinco décadas ha minado seriamente la legitimidad del Estado, ha debilitado la democracia y la institucionalidad, y ha generado un fenómeno masivo de despojo y desplazamiento, que ha contribuido a la fragmentación territorial y a la ruptura del tejido social y cultural de la nación.

La violencia y el conflicto armado en el país han estado asociados, fundamentalmente, al conflicto agrario. La disputa por la tierra por más de medio siglo se ha constituido en el principal motor de reproducción de las dinámicas de guerra, violencia e inequidad, contribuyendo al despojo y desplazamiento de millones de colombianos. De acuerdo con Caycedo (2007), el conflicto político armado desencadenó una guerra social histórica que ha estado enmarcada por la debilidad, inestabilidad y desarticulación en los procesos políticos, económicos e institucionales en torno a la ruralidad, a la tenencia y distribución del acceso a la tierra.

La lucha por el control territorial protagonizado por los diferentes actores armados del conflicto ha conllevado a una violación sistemática de los derechos humanos de los sectores de la sociedad más vulnerables, como son: las mujeres, los niños, los grupos étnicos, y los campesinos, y pobladores rurales. Asimismo, ha generado dos de los fenómenos más notorios de la problemática rural: el despojo y el desplazamiento forzado.

De acuerdo a la ley 387 de 1997 el desplazado es definido como: "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias".

Por su parte, el despojo de tierras es un fenómeno bastante complejo, ya que se establece como una estrategia de guerra para la posesión y ocupación de la tierra, en búsqueda de lograr objetivos vinculados a los intereses de los actores que determinan en lo local las relaciones de poder y de violencia (Ibañez, 2009). Igualmente, el despojo deriva en una serie de afectaciones que implican dimensiones materiales e inmateriales[1], individuales y colectivas (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2009: 30). El despojo, a diferencia del abandono, no es un momento sino una situación que se profundiza en el tiempo, a medida que se desarrollan contextos de diferente índole (políticos, sociales, jurídicos, etc.), que facilitan la pérdida del patrimonio de las victimas (PNUD, 2011-2: 47).

El desplazamiento forzado y el despojo, además de responder a una disputa territorial histórica, también han sido el resultado de una sinergia de factores tales como: la debilidad y desarticulación institucional, que han coadyuvado a la ocupación y adquisición fraudulenta de tierras; la desigualdad en la distribución de la tierra; la concentración de la propiedad rural en

[1] En Colombia, las expresiones de despojo pueden materializarse en dos tipos de bienes: muebles e inmuebles. Los bienes muebles pueden ser categorizados en: semovientes, muebles y enseres, herramientas, cultivos y plantaciones, maquinaria y vehículos, etc. En el caso de los bienes inmuebles, se refiere estrictamente al aspecto territorial, su clasificación se limita a un predio con o sin vivienda.

manos de los grandes hacendados y terratenientes; y la informalidad de la tenencia de la tierra, evidenciada en la ausencia de derechos de propiedad rural claros (Berry, 2006).

Lo anterior ha requerido del establecimiento de reformas, así como de mecanismos institucionales, normativos y legales novedosos que allanen el camino hacia la paz y la reconciliación. Es así como la reforma agraria fue considerada como uno de los principales mecanismos de cambio, no sólo institucional sino también político, económico y social.

Desde la década de 1930, los gobiernos de Alfonso López Pumarejo (1936), Alberto Lleras Camargo (1961), Misael Pastrana Borrero (1970), y Cesar Gaviria Trujillo (1994), promovieron diferentes procesos de reforma dirigidos a restructurar la política agraria del país para favorecer, en principio, la redistribución y el reconocimiento de la población campesina en Colombia, y superar la violencia asociada a la concentración y la desigualdad en la distribución de la tierra, y a la ambigüedad en torno a los derechos de propiedad rural. De acuerdo con Berry (2006), "la presión por una reforma de la estructura agraria surge de una combinación de problemas percibidos, incluida la pobreza, la injusticia, la ambigüedad y la ineficiencia".

Sin embargo, la implementación de los diferentes intentos de reforma agraria no fueron lo suficientemente robustos y eficaces para lograr, primero, cambios radicales en la estructura agraria del país con el fin de reducir los niveles de violencia y conflicto armado vinculados a la tenencia y distribución de la tierra; y segundo, para reivindicar y fortalecer el papel y la función productiva, económica y social del campesinado en las zonas rurales.

Igualmente, el Estado Colombiano ha promulgado normas y disposiciones legales que han intentado buscar una salida pacífica y negociada al conflicto armado, crear condiciones para una paz duradera y garantizar los derechos de las víctimas[2] a la verdad, la justicia y la reparación[3]. Entre estas disposiciones se encuentran; la Ley 418 de 1997, por la cual se consagran algunos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia; la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia; y la Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz, la Sentencia T-025 del 2004 de la Corte Constitucional, que establece el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la Ley 1448

[2] Para dar un tratamiento integral y una atención adecuada a las víctimas de la violencia y el conflicto, es importante establecer y delimitar lo que se entiende por la palabra "víctima". De acuerdo con la Convención de la ONU sobre "abuso de poder" de 1965 se define por víctimas: "las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder". Igualmente, podrá considerarse «víctima» a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión «víctima» se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización." La Ley 1448 de 2011, en su artículo 3, define a las víctimas como: "las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencias de infracciones al Derecho Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno".

[3] "El análisis del acceso a la justicia de las víctimas se debe hacer a la luz de los desarrollos constitucionales, legales y doctrinarios en materia de derechos de esta población a la verdad, la justicia y la reparación. El hecho de ser víctimas las convierte en titulares de estos derechos, que para su satisfacción pueden necesitar del acceso a la justicia". Lalinde O, Santa M, Uprimny Yepes, La Rota (2013: 347)

del 2011, y la nueva normatividad que reglamenta los Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC.

Estas leyes han establecido un punto de partida importante para los procesos de construcción de paz en el país, consistente en la reparación y el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

No obstante, fue a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que por primera vez en la historia del país las víctimas del conflicto armado interno se convirtieron en una prioridad para el Gobierno. Esta ley se estableció como uno de los mecanismos de Justicia Transicional más significativos para el logro de la paz y la reconciliación, ya que busca garantizar los procesos de atención, asistencia, participación, reparación integral y restitución de las víctimas.

Este marco legal e institucional plantea grandes desafíos y retos, especialmente, para el Estado y la sociedad civil en general, dado que la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras se instaura como la mayor apuesta normativa e institucional del ideal democrático de construir un Estado Social de Derecho, orientado por el desarrollo humano y enmarcado por un enfoque de derechos y un enfoque diferencial.

Particularmente, el establecimiento de una política pública fundada en el principio de enfoque diferencial garantiza que la implementación de las componentes de Asistencia y Atención; Reparación Integral; Prevención y Protección; y Verdad y Justicia se hagan de manera coherente y efectiva de acuerdo con las necesidades específicas de los grupos poblacionales expuestos a mayor riesgo.

En la política pública de víctimas estos componentes se encuentran dirigidos, principalmente, hacia las comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes y Rom), discapacitados, mujeres, niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en torno a la población campesina, que se constituye en uno de los grupos poblaciones más afectados y vulnerados históricamente por el conflicto armado y la violencia, no hay ninguna claridad frente al tratamiento diferenciado y especial que debería brindársele. La política de víctimas solamente incluye al campesino de manera general dentro de la población desplazada del país, sin tener en cuenta su situación de vulneración, exclusión y riesgo particular al que han estado sometidos por causa del conflicto armado.

El campesino se entenderá en este trabajo de acuerdo con algunos aspectos definidos por Shanin (1979) y por la Declaración de los derechos de los campesinos (2009). El campesino es aquel hombre o mujer que tiene una relación directa y especial con la tierra[4] y la naturaleza, se caracterizan por: la presencia de explotaciones familiares externas e internas como unidades básicas de la economía y la sociedad; la agricultura como su principal fuente de sustento y

[4] "El término campesino también se aplica a las personas sin tierra. De acuerdo con la definición de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU (FAO 1984) las siguientes categorías de personas se consideran sin tierra, y es probable que se enfrenten a dificultades para asegurar sus medios de vida: 1. Familias de agricultores con poca tierra o sin tierra. 2 Familias no agrícolas en áreas rurales, con poca tierra o sin tierra, cuyos miembros se dedican actividades como la pesa, artesanías. 3 Otras familias de trashumantes, nómadas, campesinos que practican cultivos cambiantes, cazadores y recolectores. "Declaración de los Derechos de los Campesinos y Campesinas (2009). Tomado disponible (en línea) http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf. Consultado: junio 15 del 2015.

producción de alimentos; están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales; y cuidan el entorno natural, local y los sistemas agro- ecológicos. Además, al campesino debe entenderse en sus reacciones y comportamientos específicos de acuerdo con un contexto social más amplio, es decir, a los impactos que tiene el comercio internacional, y las políticas económicas globales. En últimas, la esencia de la unidad campesina no reside en el parentesco o idea de comunidad cualquiera, sino fundamentalmente en los factores de producción (Shanin, 1979).

En este sentido, el reconocimiento al campesinado es un imperativo jurídico de los principios del Estado Social de Derecho, y es también una deuda histórica para las comunidades campesinas que no solo han padecido una fuerte victimización, sino que también han sido marginalizadas y olvidadas por décadas. Esto configura una *falla de reconocimiento* que hace referencia a la no valoración y reconocimiento de un sujeto particular, para dar paso a sus derechos y constitución de ciudadanía. Esta falla niega, a su vez, la redistribución de activos a favor del sujeto desvalorizado y configura una *falla de redistribución* a partir de las cuales la sociedad no reacciona para integrarlo al desarrollo (PNUD, 2011: 34).

De acuerdo con los planteamiento teóricos sobre las reivindicaciones de justicia social de Nancy Fraser (2004) y Francois Dubet (2011), que versan sobre dos grandes concepciones o paradigmas: la "redistribución" y el "reconocimiento"; y/o modelos de igualdad de posiciones e igualdad de oportunidades, respectivamente, es posible analizar la manera en que el campesinado en Colombia se instaura como una categoría bidimensional que requiere tanto de una política de redistribución y una política de reconocimiento, que implica, por un lado, un cambio en la estructura económica, y por el otro, cambios en el orden de estatus y participación dentro de la sociedad.

Según PNUD (2011), la injusticia de redistribución puede resumirse en los siguientes aspectos relevantes: 1) la limitación del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados; 2) la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural como consecuencia de la informalidad de la tierra; y 3) la no identificación del campesino como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados.

Igualmente, la población campesina ha sufrido de una profunda falla de reconocimiento como sujeto político. En Colombia "el campesinado no ha logrado que el Estado reconozca su importancia como grupo social, a lo que se ha sumado la victimización histórica a la que ha sido condenado por la violencia. Desatención estatal y violencia han sido la fuente principal de su vulnerabilidad" (PNUD, 2011). Lo anterior ha implicado que la violencia haya podido ejercerse con tanta fuerza sobre el campesinado, particularmente, en la violación de sus derechos humanos, y sobre sus bienes patrimoniales y tierras (Ordoñez, 2012).

En este sentido, el presente trabajo tiene el objetivo principal de analizar la implementación de las principales políticas de reforma agraria y los programas de desarrollo rural de los diferentes Gobiernos del siglo XX y XXI en torno a la cuestión agraria y rural en el país, y en particular, de la actual política pública de víctimas y restitución de tierras con el fin de determinar si estas han logrado superar, o por el contrario, reforzar las fallas históricas de reconocimiento y

redistribución hacia el campesinado relacionados con el derecho a la tierra, la participación y su inclusión como un sector relevante de la sociedad.

Partiendo de la problemática descrita, el presente trabajo girará en torno a dos grandes interrogantes: ¿Cuáles han sido los resultados y efectos de la implementación de las diferentes reformar agrarias y programas de desarrollo rural a lo largo de los diferentes gobiernos del siglo XX y XXI para superar las fallas redistributivas y de reconocimiento históricas en torno al campesinado? Y ¿es la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas del conflicto armado (Ley 1448 del 2011), una estrategia efectiva del Gobierno para atender las fallas de redistribución y reconocimiento del campesinado, ante la ausencia de una nueva reforma agraria que logre una transformación de la estructura agraria del país?

Frente a estas preguntas surgen algunas hipótesis que se desarrollaran en cada uno de los capítulos de este trabajo: La primera de ellas señala que el campesinado en Colombia ha sido objeto de una larga injusticia social por parte del Estado, por eso el campesino se instaura como una categoría social bidimensional que requiere, tanto de la implementación de políticas de redistribución como de políticas de reconocimiento con un enfoque diferencial particular. Razón por la cual, es necesario combinar la estructura económica y el orden de estatus de la sociedad.

La segunda hipótesis sostiene que ninguno de los intentos de reforma agraria y programas de desarrollo rural a lo largo de 80 años en Colombia, han sido lo suficientemente eficaces para lograr cambios radicales en la estructura agraria del país, y para dar soluciones a problemas críticos de redistribución y reconocimiento en torno a la población campesina. Al contrario, han generado el escenario ideal para incrementar la violencia en el sector rural, el despojo de tierras, el desplazamiento forzado, la desigualdad en la propiedad rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, y para favorecer los intereses de los grandes poseedores y la clase política rural.

La tercera hipótesis plantea que las nuevas garantías jurídicas e institucionales que se introducirán en el marco del posconflicto con la puesta en marcha de los acuerdos de paz, específicamente, el de la Reforma Rural Integral- RRI, configurarán una nueva estructura de oportunidad política para impulsar nuevos mecanismos e instrumentos de política bajo un enfoque diferencial campesino conducentes a garantizar los derechos de la población campesina, en materia redistributiva y de reconocimiento.

Finalmente, se afirma que si bien las entidades del Estado que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), han logrado importantes avances y resultados en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y despojo en el marco del conflicto armado, la política pública no ha sido suficiente para superar las fallas de reconocimiento y redistribución de la población campesina víctima, especialmente, en relación con las medidas de restitución de tierras y participación política.

De esta forma, en el presente trabajo se abordan los siguientes objetivos específicos: 1) Establecer cuáles han sido las fallas de redistribución y las fallas de reconocimiento en torno al

campesinado en Colombia, a lo largo de las diferentes reformas agrarias y programas de desarrollo rural; 2) Analizar si los diferentes intentos políticos, económicos y jurídicos implementados por parte del Estado para superar los problemas de redistribución y reconocimiento, han sido y/o serán suficientes y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los campesinos en materia territorial y participativa; 3) Analizar, a partir del *Marco de Desarrollo y Análisis Institucional (IAD)* de Ostrom (2005), los resultados y efectos de la implementación de la política pública de víctimas para atender las fallas de reconocimiento y redistribución del campesinado, particularmente, los relacionados con la restitución de tierras y los programas rurales y productivos vinculados; y la participación efectiva de las víctimas dentro de la política pública de víctimas.

Para lo anterior el presente trabajo se dividirá en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se describe el diseño metodológico utilizado para la elaboración del presente trabajo de grado, el cual se fundamenta en una investigación de carácter deductivo, cualitativo, y de tipo teórico analítico. Asimismo, se describe el modelo de análisis del *Marco de Desarrollo y Análisis Institucional (IAD)* de Elinor Ostrom (2005) utilizado para el análisis de la política pública de víctimas y restitución, específicamente, en los componentes relacionados con el tema agrario y la participación.

El segundo capítulo aborda los planteamientos teóricos de Nancy Fraser (2004) y Francois Dubet (2011) sobre las reivindicaciones de justicia social, para explicar cómo el campesinado en Colombia ha sido víctima de unas fallas de redistribución y de reconocimiento por parte del Estado, que se evidencian en los siguientes aspectos fundamentales: 1) la limitación del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados; 2) la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios como consecuencia de la informalidad de la tierra; 3) la consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados (PNUD, 2011); 4) la apertura económica y sus efectos para la agricultura y el campesinado; 5) la falla de reconocimiento como sujeto político; y 6) la dificultad en torno a la conceptualización y definición del campesino.

En el tercer capítulo se describen y analizan los diferentes mecanismos que se han establecido desde los últimos años para atender y dar solución a las fallas de redistribución y reconocimiento del campesinado en Colombia. Estos son: las reformas agrarias, y los programas de desarrollo rural; la configuración territorial a partir de la instauración de la figura de zonas de reserva campesina (ZRC) con la Ley 160 de 1994; el establecimiento de mecanismos institucionales y jurídicos; y el acuerdo de paz de Reforma Rural Integral – RRI.

En el último capítulo se analiza la implementación de la política pública de víctimas y restitución de tierras, específicamente, en lo relacionado con las medidas de restitución de tierras y la participación efectiva de los campesinos víctimas de desplazamiento forzado y despojo a partir del enfoque de *Desarrollo y Análisis Institucional (IAD)* de Ostrom (2005).

La implementación de este modelo de análisis arrojará algunas respuestas a los cuestionamientos planteados en este trabajo, y permitirá concluir frente a uno de los siguientes escenarios posibles, como son: 1) la política pública de víctimas y su implementación por parte del SNARIV, es suficiente y efectiva para la superación de las fallas de reconocimiento y redistribución históricas de la población campesina desplazada en torno al componente territorial y participativo; 2) la política pública de víctimas presenta avances y resultados importantes pero no ha logrado cambios significativos para superar las fallas de redistribución y reconocimiento; o 3) la política pública de víctimas es limitada y su implementación no tiene efectos ni resultados considerables en la solución de las fallas de reconocimiento y redistribución de la población campesina desplazada y despojada por causa del conflicto.

CAPITULO 1
DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico del presente trabajo se fundamenta en una investigación de carácter deductivo, cualitativo, y de tipo teórico analítico. Para esto, se realizó una revisión bibliográfica minuciosa de fuentes secundarias orientada a indagar sobre las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas. Los temas consultados fueron: reformas agrarias; desarrollo rural; enfoque diferencial; economía campesina, agricultura y movimiento campesino; estructura agraria; conflicto armado en Colombia; zonas de reserva campesina; política pública de víctimas, legislación agraria; restitución de tierras, entre otros.

Asimismo, para analizar las reformas agrarias y la política pública de víctimas y restitución de tierras, se utilizó el enfoque metodológico del modelo de análisis institucional (IAD) de Elinor Ostrom (2005). Dicho modelo se constituye en una herramienta metodológica del neoinstitucionalismo que se sitúa en la corriente de la sociología, cuyos postulados principales establecen a las instituciones como el conjunto de convenciones sociales que moldean y guían el comportamiento y las acciones de los individuos. En otras palabras, permite analizar el efecto de las instituciones cuando estas adoptan formas de política pública u otras decisiones, esto es, además de aspectos estructurales, intentan dar cuenta de la dinámica actual de las instituciones (Eslava, en Roth, 2010: 111) y de las situaciones e interacciones que enfrentan los actores humanos inmersas en ellas.

La utilización del modelo de análisis institucional (IAD) en este trabajo, pretende abordar de manera rigurosa, las acciones de intervención del Estado a lo largo de las diferentes reformas agrias y programas de desarrollo rural para atender el conflicto agrario y el tema campesino, y en particular, para analizar los efectos e impactos que ha tenido la política pública de víctimas en materia territorial para la superación de las fallas de reconocimiento y redistribución en torno al campesinado en Colombia.

Este modelo de análisis se soporta en los postulados del neoinstitucionalismo y la teoría de juegos. En dicho método la complejidad de las interacciones humanas no es entendida desde la formalización de la teoría de juegos, por el contrario, el IAD permite centrarse en las estructuras que conforman las situaciones de acción, y entiende a los individuos como sujetos que se encuentran en un continuo aprendizaje. De ahí, que este modelo se constituye en un

marco conceptual y metodológico importante, toda vez que, permite desarrollar el análisis institucional desde sus componentes subyacentes a las situaciones que enfrentan los actores sociales en escenarios de acción colectiva. (Rodríguez, Parra en Roth, 2010: 128).

El análisis institucional según Ostrom, implica el análisis de la diversidad de las interacciones humanas, por que *entender las instituciones permite a su vez entender la lógica, las normas, las reglas y las estrategias de las interacciones entre los seres humanos* (Rodríguez, Parra en Roth, 2010: 128).

Las instituciones son fundamentales ya que se encargan de regular las interacciones humanas a partir de una serie de normas que proporcionan estabilidad, información a los actores "sobre los estados posibles del mundo", y parámetros de acción que permiten reducir la incertidumbre y los costos de transacción en contextos marcados por los intercambios. Además, las instituciones se constituyen en un mecanismo artificial que crea el hombre con el fin de establecer los marcos y elegir los instrumentos más adecuados dentro del repertorio conductual, que ayudan a resolver los problemas de cooperación y coordinación[5] propios de la interacción humana. En otras palabras, las instituciones como guía para la toma de decisiones involucran un proceso de aprendizaje colectivo, ya que el ser humano no solo aprende a resolver sus problemas desde su experiencia directa con su entorno, sino también de observar como otros resuelven problemas. (Mantzavinos, 2001: 45).

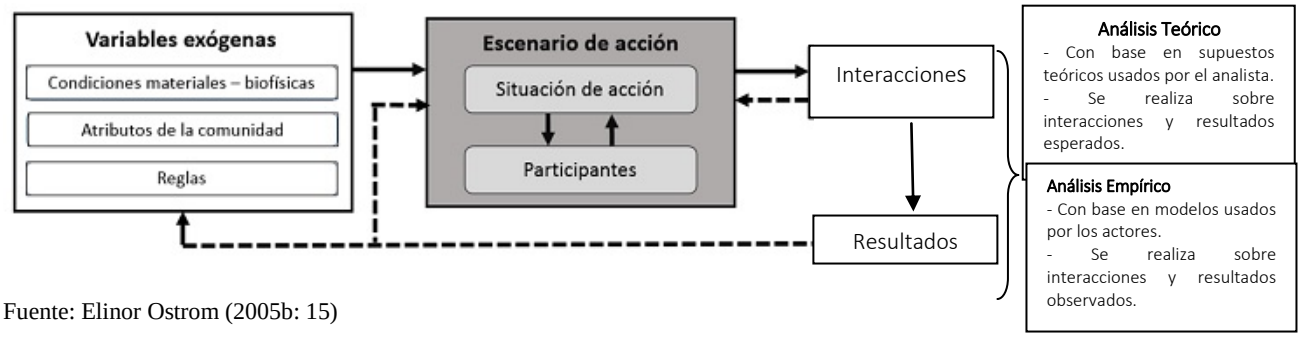
Existen dos tipos de instituciones, las informales y formales. Las instituciones informales son el resultado de la acción humana y sus interacciones cotidianas, por ejemplo, los convenios, las reglas morales y las normas sociales que emergen continuamente de forma espontánea o deliberada, posibilitando la interacción y la solución a problemas de coordinación. Y las instituciones formales, son aquellas soluciones contractuales a problemas de cooperación que, por medio de las reglas expresas y formales, como estatutos, decretos, y leyes, buscan incentivar el respeto de acuerdos y el cumplimiento de obligaciones (Losada y Casas, 2008: 184- 185).

De acuerdo con Ostrom (2005a), las reglas pueden denotar cuatro campos de interacción: regulación, instrucción, precepto y principio. La regulación hace referencia a la noción de autoridad, la segunda se refiere a la forma en que se puede resolver un problema, el precepto obedece al comportamiento prudente y moral, y el último, se asocia a las leyes físicas. (Eslava, en Roth, 2010: 106). De esta manera, el abordaje de las reglas institucionales es esencial ya que estas son las limitantes o promotoras de la capacidad del Estado para concebir o aplicar las políticas públicas (Eslava, en Roth, 2010: 111).

El siguiente esquema corresponde al Modelo de Estructura para el Análisis Institucional (IAD) planteado por Ostrom (2005a).

[5] Cooperar es "resolver (por medio de un contrato) un conflicto de interés en donde cada parte tiene incentivos para explotar al otro. Esta sería la salida institucional a los problemas centrales del orden social que han sido definidos como un dilema del prisionero de n personas". La coordinación, por su parte, "es lograr (por medio de la comunicación) hacer las cosas en conjunto con otro, basados en la información preestablecida de sus acciones frente a situaciones dadas". (Losada y Casas, 2008: 186).

Grafico No 1. Modelo de Estructura para el Análisis Institucional (IAD)



Fuente: Elinor Ostrom (2005b: 15)

La arena o escenario de acción está constituida por situaciones de acción y por los actores o participantes. La situación acción se refiere a dilemas sociales que implica la interacción de uno o más individuos que enfrentan un conjunto de acciones potenciales que producen resultados. Es el espacio donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, y resuelven problemas (Ostrom, 2005: 14). La situación acción tiene las siguientes variables: 1) la serie de participantes (individuales o corporativos), que son los actores que participan en la situación acción; 2) las posiciones asociadas a roles, que permiten asociar participantes en diferentes etapas del proceso; 3) la serie de acciones posibles y las relaciones y funciones entre mapas de acción y productos realizados; 4) los resultados potenciales que se dan de las acciones de los participantes bajo ciertas condiciones; 5) la información disponible para los participantes que se encuentran en una posición en cierta etapa del proceso; y 7) los costos y beneficios, asociados a las acciones y resultados.

Por su parte, las variables exógenas que afectan la estructura de la arena de acción son: las condiciones materiales o biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas[6].

Las condiciones materiales del entorno o atributos biofísicos hacen referencia a las condiciones de exclusión y substracción. El primer atributo versa sobre la capacidad del usuario para explotar el recurso sin la interferencia de otros actores, y a la dificultad de restringir a las personas de disfrutar de un bien o un servicio así estos no contribuyan a la consecución de este bien. Y la condición de substracción, se refiere a que el uso de un recurso por parte de un individuo substrae a otros del disfrute y bienestar que se podría obtener con dicho recurso. (Ostrom 2000: 66).

Los atributos de la comunidad corresponden a los valores de comportamiento aceptado por la comunidad, nivel de entendimiento común sobre la estructura de tipos particulares de arena de acción, grado de homogeneidad de las preferencias, tamaño y composición de la comunidad, y rango de inequidad de la misma.

Según Ostrom, las reglas son definidas como "algo" dado por una autoridad para ser compartido y entendido de manera conjunta por parte de los participantes. Son aquellas a través de las cuales los participantes explican o justifican sus acciones. Cualquier cambio en las

[6] Ostrom diferencia tres niveles de reglas: reglas operacionales (las del día a día, pueden cambiar rápidamente), reglas de elección colectiva (afectan actividades y resultados operacionales) y reglas de elección constitucional (afectan los dos primeros niveles). (López y Parra, en Roth 2010: 130)

variables exógenas o en los componentes de las arenas de acción se constituye en fuente de transformación de los comportamientos de los participantes. En consecuencia, tanto la interacción entre organizaciones, individuos e instituciones, que se encuentre mediado por las reglas, son las que determinan el cambio institucional[7].

Ostrom (2005b) propone que el análisis de la interacción entre diferentes actores y sus intereses se puede llevar a cabo a partir de dos formas de análisis uno teórico y uno empírico, como lo indica la gráfica anterior: a) mediante el uso de supuestos teóricos y el análisis de interacciones y resultados esperados; y/o b) partiendo del análisis de prácticas, arreglos y resultados observados.

Para los fines de este trabajo, se partirá de un análisis sobre las interacciones, arreglos y prácticas institucionales, y los resultados observados de las políticas agrarias, y la política pública de víctimas y restitución de tierras. De esta manera, para la construcción del marco teórico- analítico de los capítulos dos y tres se tomará el modelo de estructura para el análisis institucional de Ostrom (2005), que permitirá centrar el análisis en dos dimensiones: una dimensión institucional, referida a las variables exógenas; y una dimensión interpersonal, relacionada con el escenario o arena de acción que es el espacio de interacción y resolución de problemas entre los participantes y/o actores vinculados.

CAPITULO 2
MARCO TEORICO- ANALITICO

En este capítulo se analizan dos de las variables exógenas. Las condiciones materiales, referidas a los factores de exclusión y substracción sobre la tierra. Esta variable hará especial énfasis en las fallas de redistribución. La segunda variable relacionada con los atributos de la comunidad, y relacionada con las fallas de reconocimiento hará alusión a las condiciones, características y conceptualización del campesino.

El presente capítulo busca responder a una de las hipótesis planteadas en este trabajo. Esto es, que *el campesinado en Colombia ha sido objeto de una larga injusticia social por parte del Estado, que ha contribuido a reforzar y reproducir su condición de vulnerabilidad, marginalización, y victimización en el marco del conflicto armado. Por eso el campesino se instaura como una categoría social bidimensional que requiere, tanto de la implementación de políticas de redistribución como de políticas de reconocimiento con un enfoque diferencial particular*.

Para lo anterior, se partirá de los planteamientos desarrollados por Nancy Fraser (2004) y François Dubet (2011) sobre la injusticia social, para analizar cómo el campesinado en Colombia se instaura como una categoría social bidimensional, en la que se presentan problemas de redistribución y de reconocimiento por parte del Estado.

[7] "El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico". Empero, el cambio institucional no es posible si los actores relevantes no perciben en lo fundamental y reasignan concertadamente los beneficios y costes derivados del cambio propuesto (North, 1998: 18-19)

Para analizar las fallas de redistribución se tendrán en cuenta los siguientes aspectos fundamentales, como son: 1) la limitación del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, y los mercados; 2) la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios como consecuencia de la informalidad de la tierra; 3) la consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados; 4) la apertura económica y sus efectos para la agricultura y el campesinado. Y en relación con las fallas de reconocimiento se abarcarán aspectos como: 1) la falla de reconocimiento como sujeto político, y 2) la dificultad en torno a la conceptualización y definición del campesino.

La injusticia social contra el campesinado en Colombia: ¿un problema de reconocimiento o un asunto de redistribución?

La población campesina en Colombia se ha constituido en uno de los grupos poblaciones[8] del mundo rural que ha sido mayormente afectado y vulnerado por la violencia y la guerra. El campesinado ha sido objeto de una injusticia social[9] histórica, que se evidencia en las permanentes discriminaciones, inequidades sociales, desigualdades y violaciones a sus derechos fundamentales. Esta situación ha requerido de la intervención del Estado, y del establecimiento de medidas y políticas públicas para atender de manera integral al campesino, y para garantizar la protección de sus derechos.

No obstante, es importante preguntarse si ¿la injusticia social que ha sufrido la población campesina en el marco del conflicto armado, responde fundamentalmente a fallas de reconocimiento o, exclusivamente a fallas de redistribución?

De acuerdo con Nancy Fraser (2004), la justicia es un concepto complejo que comprende varias dimensiones: la distribución de recursos, el reconocimiento y la representación. Para ella, en la actualidad la justicia exige *tanto* la redistribución *como* el reconocimiento, ya que, por separado, ninguno es suficiente. Según Fraser, el paradigma redistributivo pretende lograr una distribución más justa de los recursos y la riqueza. Suele equipararse a la política de clase, donde el único objetivo de la lucha política es la economía. Este enfoque hace referencia a la estructura económica.

Por su parte, el paradigma del reconocimiento, busca el respeto y aceptación de la diferencia étnica, social y cultural. Se asimila a la "política de identidad", luchas de género, sexualidad, nacionalidad, y raza, donde el objetivo político privilegiado es la transformación cultural. En últimas, hace referencia al estatus de la sociedad.

[8] De acuerdo Pérez y Pérez (2002: 37), la población rural en Colombia está conformada por los campesinos pobres, los pequeños, medianos y algunos grandes propietarios. También son pobladores rurales los pescadores, los artesanos y quienes se dedican a las actividades de la minería. Asimismo, los indígenas y gran parte de los miembros de las comunidades negras conforman la población rural.

[9] Tres grandes concepciones de Justicia social conviven en la actualidad: Justicia Social como Distribución (Rawls, 1971; Nussbaum, 2006; Sen 2010, Dubet 2011), Reconocimiento (Collins, 1991; Fraser y Honneth, 2003; Fraser, 2008) y Participación (Young, 1990; Miller, 1999; Fraser y Honneth, 2003; Fraser, 2008). El primero está centrado en la distribución de bienes, recursos materiales y culturales, capacidades; el segundo en el reconocimiento y el respeto cultural de todas y cada una de las personas, en la existencia de unas relaciones justas dentro de la sociedad; y el tercero está referido a la participación en decisiones que afectan a sus propias vidas, es decir, asegurar que las personas son capaces de tener una activa y equitativa participación en la sociedad (Torrecilla y Castilla, 2011).

De otro lado, el autor Francois Dubet (2011), señala que la justicia social versa sobre dos grandes concepciones: los modelos de igualdad de posiciones y el de igualdad de oportunidades. Para Dubet, el modelo de igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos. Este modelo de justicia busca reducir las desigualdades en los ingresos, en las condiciones de vida, al acceso a los servicios. En síntesis, la igualdad de posiciones y la redistribución remiten a una concepción de la sociedad construida sobre la base del trabajo, de utilidad colectiva y de funciones. Entre tanto, el modelo de igualdad de oportunidades ofrece a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones. Implica también, tener en cuenta la "diversidad" étnica y cultural con el fin de lograr una igual representación en todos los niveles de la sociedad.

Ambos modelos buscan dar solución a la injustica social, y tratan de reducir algunas inequidades haciéndolas más justas, o por lo menos, más aceptables para la sociedad. En palabras de Dubet, "la lucha contra las discriminaciones es entonces una pieza esencial y hay que combatir para que la equidad procesal del tratamiento de los individuos por parte de las instituciones públicas y del mercado quede asegurada en la justicia, el empleo, la vivienda, la educación, la salud, etc." (Pág. 107).

De acuerdo con estos autores, los dos modelos de justicia tienen diferencias muy amplias y, por lo tanto, producen efectos opuestos. Estas diferencias se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla 1: Diferencias de los paradigmas de Redistribución y Reconocimiento.

REDISTRIBUCIÓN	RECONOCIMIENTO
Los dos paradigmas asumen concepciones diferentes de justicia	
Las injusticias son caracterizadas como socioeconómicas. Enraizadas en la estructura económica de la sociedad	Las injusticias son interpretadas como culturales. Enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación, comunicación
Proponen diferentes tipos de soluciones de la injusticia	
El remedio es la reestructuración económica (redistribución del ingreso, reorganización división del trabajo, cambio estructura de la propiedad). Apela a la tolerancia o a la indiferencia.	La solución es el cambio cultural o simbólico. (Reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural, transformación de los patrones sociales de representación, interpretación, comunicación). Democratización.
Asumen concepciones diferentes de las colectividades que sufren injusticia	
Los sujetos colectivos de injusticia son clases o colectividades similares a las clases que se definen por una relación con el mercado o los medios de producción. El actor está definido por su trabajo, función, utilidad y explotación.	Las víctimas de la injusticia son los grupos étnicos de bajo estatus, grupos sexuales, grupos raciales. Están definidas por su identidad, por su naturaleza, y por las discriminaciones.
Asumen ideas distintas acerca de las diferencias de grupo	
Trata esas diferencias como diferencias de injusticia, son los resultados de una economía política injusta	Dos versiones: 1) son variaciones culturales benignas y preexistentes, se han transformado de manera maliciosa en una jerarquía de valores; 2) las diferencias de grupo no existen antes de transvaloración jerárquica, su elaboración es contemporánea de la misma.

Fuente: Cuadro elaboración propia. Contenido, tomado de: Fraser, Nancy y Honneth Axel (2004), ¿Redistribución y reconocimiento? Ed Morata (Páginas 13- 87), y Dubet, Francois (2012). "Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de las oportunidades". Ed siglo XXI

Para Fraser, si bien estos modelos plantean grandes diferencias, es necesario conciliar la redistribución y el reconocimiento como perspectivas diferentes de justicia y dimensiones de la misma, ya que por separado no son suficientes para superar la injusticia social.

> *Llamaré bidimensionales a estas divisiones. Arraigadas al mismo tiempo en la estructura económica y en el orden de estatus de la sociedad, implican injusticias que pueden atribuirse a ambas realidades. Los grupos bidimensionalmente subordinados padecen tanto de una mala distribución como un reconocimiento erróneo en formas en las que ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales. Por tanto, en su caso, no basta ni una política de redistribución ni una de reconocimiento solas. Los grupos bidimensionalmente subordinados necesitan ambas*. (Fraser, 2004: 29)

Por este motivo, señala que la tarea consiste en imaginar un conjunto de planes institucionales y reformas políticas que puedan solucionar tanto la mala distribución como el reconocimiento erróneo frente a los grupos poblaciones que presentan ambas dimensiones.

A la luz de estos planteamientos, podría argumentarse que la reparación de la injusticia social del campesinado no responde exclusivamente a uno de estos dos paradigmas. De acuerdo con Salgado (2004: 110),

> *El campesino es un sujeto social desvalorizado que suele no ser reconocido socialmente y sufre un daño severo en la construcción de su propia subjetividad. El no reconocimiento social conduce a que la sociedad no avale procesos de redistribución de activos en su favor, constituyendo una doble falla que configura un cuadro de injusticia con el cual es tratado. Sin reconocimiento y sin redistribución a su favor, este sujeto es fácilmente vulnerado por aquellos otros sujetos u actores que creen tener el favor de la sociedad porque portan los "valores" que impone el desarrollo.*

De esta forma, el campesino se instaura como una categoría bidimensional, que implica entenderlo a partir de las fallas de redistribución y fallas de reconocimiento que se explican en los siguientes aspectos:

1. FALLAS DE REDISTRIBUCIÓN

1.1 Limitación del acceso a la propiedad de la tierra y al capital.

Es deber del Estado Colombiano garantizar a los campesinos y campesinas del país, como sujetos de derechos, el acceso y formalización de la tierra. Según la Defensoría del Pueblo (2015), el Derecho a la tierra y al territorio implica la garantía de los siguientes derechos: 1) el derecho al acceso progresivo a la tierra como factor primordial de producción, garantía de su mínimo vital y reproducción de sus prácticas culturales y sociales; 2) el derecho a acceder a un sistema judicial oportuno, imparcial y especializado para la protección de sus derechos relacionados con el acceso a la propiedad de la tierra; 3) el derecho a la adecuación de sus tierras para la generación de ingresos; y 4) el derecho a la sostenibilidad de la tierra y el territorio.

No obstante, la historia ha demostrado que el derecho al territorio ha sido uno de los principales derechos vulnerados a los campesinos, y el Estado en su deber de respetar y garantizar la protección de este derecho fundamental, ha activado mecanismos perversos para limitar el

acceso de los campesinos a la propiedad y explotación de la tierra, el capital, el crédito, y los mercados.

Esta falla de redistribución responde a un proceso histórico de conflicto asociado a la distribución, tenencia y uso de la tierra, en donde el campesinado se ha visto obligado a adaptarse a los cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales que ha implicado por tantas décadas la disputa por la tierra. Por este motivo, es imperativo analizar la situación del campesinado desde la comprensión del campo y el problema por la tierra en el país, y entenderla en el marco del conflicto armado y la violencia.

El conflicto por el acceso a la propiedad rural entre los campesinos y los poseedores de poca tierra o sin tierra con los terratenientes o grades propietarios, ha sido una constante en el sector rural. Sin embargo, la gran desigualdad en la propiedad rural no es solo resultado de la apropiación de los grandes terratenientes quienes tienen el poder político y usan la tierra con fines de poder, prestigio y renta, es también la consecuencia "de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avidez de la renta" (PNUD 2011: 204)

En este contexto, la tierra ha cambiado su papel central en la inclusión productiva del campo de los productores agropecuarios (DNP, Informe misión para la transformación del campo, 2015; 101), y como medio esencial de subsistencia y supervivencia, para convertirse bajo una lógica capitalista, en una fuente de riqueza y plusvalía. Esto es así, por el carácter monopolizable y enajenable de la tierra, es decir, se constituye en un instrumento que puede ser vendido o rentado como mercancía. (Harvey, 1990).

En ese sentido, según Berry (2006) el conflicto armado que ha estado asociado a la estructura agraria del país se ha caracterizado por: 1) la ambigüedad en los derechos de propiedad rural; 2) el papel del Estado en la forma de administrar el uso, posesión y tenencia de la tierra; 3) la debilidad institucional reflejada en los gobiernos locales que han favorecido sistemáticamente a los grandes poseedores; 4) el otorgamiento indiscriminado de los títulos de propiedad; 5) la concentración de la tierra; 6) los procesos de despojo y usurpación de tierras permanentes a los colonos, campesinos y pequeños propietarios; 7) la colonización para la expansión de la frontera agrícola; 8) la falta de modernización de las formas y condiciones laborales de la fuerza de trabajo de los pobladores rurales; y 9) la colonización dirigida por parte de la implementación de programas del Estado y políticas agrarias.

Lo anterior ha sido exacerbado por algunas limitaciones institucionales y presupuestales que, pese a la implementación de las diferentes políticas agrarias en el país, no se han logrado resolver. Entre estas limitaciones se destacan: la desinstitucionalización del desarrollo rural que implica una debilidad y agotamiento de las instituciones establecidas a nivel nacional y territorial para atender de manera efectiva la problemática del campo, y crear las condiciones que garanticen la estabilidad en el crecimiento del agro y el desarrollo rural, ya que la institucionalidad se ha orientado más al favorecimiento de los intereses de los grupos de poder

en el sector agrario que a la atención y satisfacción de las necesidades de los pobladores rurales más vulnerables[10] (PNUD, 2011).

El proceso de reforma institucional del sector agrario se inició a partir de los años de 1990. Este proceso evolutivo tiene como antecedente el desmonte de una serie de programas creados para impulsar y proteger el agro, tales como: el DRI, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronatta). El balance de la modificación institucional, que se tradujo en una reducción del Esta en el sector entre las décadas de 1990 al 2010, involucró el cierre de ocho instituciones públicas agropecuarias, entre estas: Inderena, el Himat, Idema, Caja Agraria, Incora, el Inpa, el Fondo DRI. Adicionalmente a esto, hubo un ajuste radical en la institucionalidad agropecuaria con la reagrupación de cuatro entidades en el INCODER. Después del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, el INCODER se constituyó en el gran ejecutor de los recursos públicos sectoriales.

No obstante, la insuficiencia de personal y el desborde de los requerimientos y demandas solicitadas parte de la población rural, que significó asumir las competencias de las cuatro entidades liquidadas por el INCODER, conllevó a dejar en segundo plano el desarrollo rural en la agenda de las políticas públicas (Informe misión para la transformación del campo, Tomo1, 2015: 276).

Durante el último cuatrienio el Gobierno Nacional ha creado 7 entidades nuevas ejecutoras de la política agraria, y encargadas de implementar el acuerdo de Reforma Rural Integral. Estas son: la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de tierras y Uso Agropecuarios (UPRA); La Unidad de Restitución de Tierras (URT); Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Viceministerio de Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Estas tres agencias, fueron creadas para darle profundidad a la política de Desarrollo Rural con enfoque territorial; modernización de la institucionalidad del sector agropecuario y desarrollo rural para la competitividad; y desarrollar la política de ordenamiento social de la propiedad, dirigido al acceso y la administración de la tierra, y la formalización de la propiedad rural.

Por otro lado, el gasto público en el sector agropecuario, ha presentado una tendencia a la disminución que empezó a generarse a partir del año 1990. Según PNUD (2011), "el gasto público agropecuario cayó como porcentaje del PIB total, de un promedio de cerca de 0,67% entre 1990 y 1996 a uno de cerca de 0,27% entre 2000-2009". La trayectoria del gasto para la agricultura muestra una pérdida importante dentro de la política pública, que se refleja en el índice de orientación agrícola. Este índice señala que la disminución del gasto en el agro ha sido más notoria que la del PIB sectorial en la economía. La baja participación del gasto en el PIB, demuestra que el tema agrario no ha sido un tema de gran importancia para la política pública en el país. Sin embargo, a partir del 2010 con el Gobierno de Juan Manuel Santos, se le

[10]Es importante señalar que a partir del 2011, se dio una reforma del Estado, en donde se crearon nuevas entidades, entre estas instituciones para responder a los nuevos desafíos que implica la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Unidad de Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras) y la promulgación de la ley de tierras y desarrollo rural[10] (Viceministerio de Desarrollo Rural, modernización del Banco Agrario y Finagro) impulsadas dentro del Gobierno Santos.

ha inyectado recursos de inversión al sector, particularmente, para atender con los acuerdos y compromisos de Gobierno, establecido en la Reforma Rural Integral.

De acuerdo con Misión Rural (2015; 276- 277), son varios factores que han impedido, por un lado, que la institucionalidad agraria logre impulsar el desarrollo rural y agropecuario, y por el otro, contar con un marco institucional moderno y eficiente para el campo. Entre estos se encuentran: 1) atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización; 2) inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario; 3) poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio; 4) débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios; 5) poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural; 6) ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública; 7) un enfoque donde predominan los subsidios y las compensaciones que no impactan positivamente la productividad y la modernización del sector; y 8) Poca presencia del MADR y sus entidades en el territorio y un acentuado enfoque centralista.

Ahora bien, una de las principales características de la desigualdad en el sector rural por décadas que ha exacerbado las dinámicas de conflicto en los territorios, es la concentración de la propiedad rural. Entre los años del 2000-2009 gran parte de la concentración de la tierra estuvo en manos de los terratenientes y grandes propietarios, de ahí que durante este periodo el nivel de inequidad (Coeficiente de Gini 0.86) fuera uno de los más altos. (Álvarez, 2008).

Algunas mediciones realizadas por el Instituto Agustín Codazzi (IGAC) en el año 2012, mostraron que el 1,6% de los grandes propietarios (mayores a 500 has) tenían el 28,5% de la tierra, en tanto que el universo de los pequeños dueños (hasta 50 has), que representaba el 87,2% de los propietarios, solo accedía a la tercera parte de ella. Lo anterior se traduce en que la gran propiedad es 255 veces mayor que la pequeña y 11,5 veces mayor que la mediana (50-500 has), (IGAC, 2012, p. 117).

El último Censo Nacional Agropecuario[11] realizado por el DANE en el año 2014, señala que los índices de concentración de la tierra en nuestro país han aumentado. Según este Censo, el 69,9% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA)[12] tiene menos de 5 hectáreas, las cuales ocupan menos del 5% del total del área rural dispersa[13] censada, mientras que los predios de más de 500 hectáreas están en manos de 0,4 % de los propietarios que representan el

[11] El Censo Nacional Agropecuario del 2014, fue por su complejidad el mayor ejercicio estadístico a nivel nacional en la historia del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE. Este ejercicio censal proporciona información estadística, georreferenciada o de ubicación satelital y actualizada del sector agropecuario del país. Es el único de los tres censos realizados en Colombia, que se caracteriza por ser incluyente. Tuvo una cobertura operativa del 98.9%, cubriendo los 1.101 municipios del país, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 32 departamentos, 20 áreas no municipalizadas, 773 resguardos indígenas, 181 tierras de comunidades negras y 56 parques nacionales naturales. (DANE, 2016).

[12] La Unidad Productiva Agrícola- UPA es la unidad de organización de la producción agropecuaria. Debe cumplir con las siguientes condiciones: 1) Produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas; 2) Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos, 3) Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinarias, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran. (DANE, Boletín No 6 del 2016).

[13] Área rural dispersa: se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas.

41,1 % de las 113 millones de hectáreas censadas. En otras palabras, la tierra continúa concentrándose en manos de unos pocos, lo que está generando un aumento en la brecha de desigualdad en la distribución de la tierra.

En términos de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) también es posible medir la concentración de la tierra. La UAF, según el acuerdo 02 del 2009, establece que es la cantidad de tierra que permite con el trabajo familiar tener hasta cuatro salarios mínimos vigentes como producto, representando en remuneración del trabajo hasta dos salarios para la reproducción de activos y mantener la UAF. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) arroja cifras que muestran que la propiedad rural está concentrada en manos de pocos tenedores, es decir, que poseen predios mayores de 10 UAF, mientras que la mediana propiedad cuenta con predios menores a las 10 UAF, y los pequeños propietarios tienen un porcentaje mucho menor de la tierra, esto es del 18,8%. (PNUD, 2011). De acuerdo con el Informe de Misión Rural del DNP (2015; 146), se entiende por pequeños productores[14] "aquellos que desarrollan su actividad productiva en predios inferiores a dos (2) UAF y emplean principalmente mano de obra familiar".

De Acuerdo con Perfetti, Balcázar, Hernández, & Leibovich (2013), la pequeña propiedad es de gran importancia a nivel nacional, dado que los pequeños productores[15]son aproximadamente 2,2 millones de personas; si se incluyen sus familias, representan el 80 % de la población rural. De acuerdo con el (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social, 2010) los predios de menos de dos UAF suman el 94 % de todos los predios del país y representan el 29 % de la superficie total (DNP, Informe misión para la transformación del campo, 2015; 146).

Sin embargo, los hogares rurales que poseen más tierra de la que estipula el tope máximo de distribución, responde esencialmente a la distribución desigual que han hecho las autoridades estatales rurales (Lipton; 2009).

Otro elemento que debe considerarse es la explotación inadecuada del suelo. La tierra en Colombia está siendo utilizada para distintos usos contrarios a sus propiedades naturales (Cabrera, 2009; Fajardo, 2006; Kalmanovitz y López, 2006; PNUD, 2011). En el país el suelo apto para la agricultura tiene un porcentaje de explotación muy reducido frente a la utilización que se hace de grandes extensiones de tierra para actividades pecuarias, ganadería, cultivos ilícitos, minería legal e ilegal y la producción de agrocombustibles.

Según el Censo Agropecuario del 2014, de los 113 millones de hectáreas del área rural censada, el 40,6 % de la tierra se le da uso agropecuario. La mayor parte de este porcentaje está enfocada en la siembra de pasto para engordar animales. Entre tanto, solo 19,1% del territorio agropecuario es para uso agrícola y, de este, solo el 6,3% corresponde al área cultivada que representa 7,1 millones de hectáreas.

[14] Los pequeños productores están concentrados en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Cauca y Santander; estos seis departamentos concentran el 71 % de los microfundios del país. (DNP, Informe misión para la transformación del campo, 2015; 146).

[15] De acuerdo con el Informe de Misión Rural del DNP (2015), se entiende por pequeños productores "aquellos que desarrollan su actividad productiva en predios inferiores a dos (2) UAF y emplean principalmente mano de obra familiar".

Según las cifras del DANE, las UPA mayores de 1.000 ha ocupan el 70,2% del área en bosques naturales, y solo el 27% en uso agropecuario, mientras que las UPA de menos de 5 ha destinan la mayor proporción a la agricultura. Más de la mitad del número de UPA se encuentra destinada a uso pecuario y representa casi el 40% del área censada del uso agropecuario. Casi una tercera parte de la UPA más grandes usa el suelo para bosques naturales.

Estas cifras del Censo 2014, revelan que el uso que se le está dando al suelo[16] apto para la agricultura, más allá de las zonas protegidas de parques y de reserva forestal, están siendo utilizados para fines contrarios a su vocación. De acuerdo con (Álvarez, 2008), el uso inadecuado del suelo en Colombia ha ocasionado impactos negativos de todo tipo: erosión de los suelos, costos ambientales, desabastecimiento de los productos de la canasta familiar, especulación en los precios de los alimentos, aniquilamiento de la economía campesina, incorporación de los campesinos a las plantaciones, abandonando su cultura y forma de relacionamiento con el campo, así como mayor utilización de agro tóxicos para estos monocultivos.

En suma, la estructura agraria en Colombia se ha establecido como el principal obstáculo para el desarrollo del campesinado y para la reproducción de la violencia y el conflicto armado. Esto se debe a: 1) las limitaciones en el acceso a la tierra, la producción y la inversión han impedido la superación de la pobreza; 2) las dificultades en el uso del suelo[17] y la ganadería extensiva han obstaculizado la generación de empleo rural, y por lo tanto han limitado el aumento del ingreso; 3) el control territorial por parte de los actores armados ha restringido la democracia, la libertad y el libre desplazamiento de la población rural; 4) los altos niveles de concentración territorial han incrementado los conflictos sociales, la desigualdad y la improductividad de la tierra, así como han dificultado el acceso a los mercados y a la generación de capital, y han generado un cambio en la agricultura hacia la desagriculturización, que se refleja principalmente en el orden económico, cuyos efectos se evidencian en un desempeño agrícola deficiente que ha conllevado a una crisis alimentaria en el país. (Méndez, 2011); 5) los intereses de los gobiernos locales en la posesión de las tierras y los pagos tributarios para el desarrollo de las regiones; y 6) el despojo y el desplazamiento de la población rural hacia las áreas urbanas.

Esta situación ha demandado del Estado y de la institucionalidad formal el establecimiento de medidas políticas, jurídicas y administrativas que posibiliten la resolución de problemas, y la promoción y protección de los derechos territoriales y productivos de los campesinos y pobladores rurales. Sin embargo, el Estado ha logrado activar diseños institucionales negativos,

[16] De acuerdo con las cifras del 3er Censo Nacional Agropecuario, la cobertura del uso del suelo se distribuye de la siguiente manera: 50,6 % a bosques naturales, 40,6 % a usos agropecuarios, 7,2 % a usos no agropecuarios y 1,5 % a desarrollos urbanos (3 Censo Nacional Agropecuario, 2015). "La situación de uso actual del suelo agropecuario contrasta con el uso potencial. La UPRA ha estimado que solo 20 millones de hectáreas son aptas para la ganadería, cerca de 21,5 millones de hectáreas deberían destinarse a la agricultura y hay 14 millones de hectáreas con potencial para plantaciones forestales". (DNP. Informe misión para la transformación del campo, 2015; 238).

[17] Los conflictos asociados al uso del suelo están relacionados con: los diversos intereses de orden productivo y social de los actores sobre un mismo territorio y su acceso ilimitado a ciertos recursos; la subutilización y sobreutilización del suelo, de acuerdo con criterios físico-bióticos, responde al cruce entre su vocación y usos recomendados, y frente al uso actual; y las limitaciones de acceso a suelos productivos por parte de los habitantes rurales generan conflictos de tenencia de tierras y la división de predios (DNP; Informe misión para la transformación del campo; 2015; 234)

empoderar redes de coerción privada y emerger con diversas formas del capitalismo político que han favorecido la acumulación y tenencia de la tierra de unos cuantos privilegiados (Gutiérrez, 2010).

De acuerdo con Gutiérrez Sanín (2010), Colombia se ha caracterizado por tener un tipo de gobierno limitado que en vez de garantizar los derechos críticos (derechos de propiedad) y prevenir sus cambios, se ha construido sobre mecanismos institucionales y políticos débiles, injustos e ineficientes que han coadyuvado a exacerbar los problemas sociales, económicos y políticos asociados a los derechos de propiedad y la distribución desigual de la tierra.

Es por esto que el conflicto en torno a la ruralidad en Colombia ha generado efectos perversos en doble vía, esto significa, que la guerra y la violencia no sólo han sido resultados directos necesariamente de la propensión a acumular tierra, sino que además han producido un ambiente favorable que ha impulsado y reafirmado los mecanismos de expropiación rural, que ha tenido nefastas consecuencias en materia de redistribución para la población rural y fragmentación del campesinado.

1.2 La exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios como consecuencia de la informalidad de la tierra.

La informalidad[18] en la tenencia de la tierra no solo se ha instaurado como una de las principales causas del despojo[19] de tierras y el desplazamiento, sino también como una de las razones fundamentales de la exclusión del campesinado para acceder a los programas de desarrollo rural, proyectos productivos, subsidios, créditos y financiación por parte de las entidades del Estado.

En Colombia la tenencia de la tierra es informal pues solo el 6 % de los municipios tiene un grado de formalidad total o casi-total, mientras que del 94 % restante, un 16 % se encuentra en informalidad total o casi total (DNP. Informe misión para la transformación del campo, 2015; 240).

La tenencia de la tierra se establece como el componente fundamental de la estructura agraria, y es quizás el elemento que tiene mayores efectos sobre el desarrollo humano de la sociedad rural. La tenencia, es decir, la propiedad sobre la tierra se realiza a través de la formalización de los títulos. Esto comprende el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio sobre las

[18] En Colombia se considera informal la tenencia de la tierra en el caso de los (a) ocupantes, quienes explotan predios baldíos de la nación que no les han sido adjudicados por el INCODER; (b) poseedores, quienes no cuentan con título de propiedad sobre el bien o, en caso de contar con el título, dicho documento no llena los requisitos legales que los acredite como propietarios; y (c) propietarios, por sanear, quienes contando con un título de propiedad, no han llevado a cabo el registro del mismo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o, en caso de derivar los derechos de propiedad de un tercero, no han realizado los procedimientos requeridos para garantizar el pleno dominio sobre el bien (Acción Social, pptp, 2010).

[19] Uno de los principales factores que están asociados al despojo en el país es la informalidad de la propiedad agraria. De ahí que uno de los ejes más importante de la política agraria sea la protección y formalización de los derechos de la tenencia de la tierra para las comunidades campesinas. De acuerdo con el texto de Política integral de tierras de Juan Camilo Restrepo, "la informalidad está relacionada con el tema del despojo; si del total de los predios de Colombia, un 40 o 45% son informales, no es de sorprender que gran parte de estos correspondan a tierras despojadas, pues al momento del despojo se tenían títulos precarios" (Pág. 13).

tierras con fines económicos o de poder, por medio del cual se busca legalizar la propiedad de la tierra mediante la inscripción del título en los folios de matrícula inmobiliaria del predio, para ser registrado en las Oficinas de Registros e Instrumentos Públicos (ORIP).

En este sentido, la formalización de la propiedad rural, por un lado, garantiza que el predio quede protegido y blindado jurídicamente, de tal suerte que no vuelva a ser susceptible de despojo por razones de informalidad en la tenencia. Por otro lado, la formalización de la propiedad es muy importante no solo en términos de equidad, sino también porque busca: 1) estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales; 2) promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva; 3) dinamizar el funcionamiento del mercado de tierras; 4) asegurar los derechos de propiedad frente a terceros; 5) proteger la diversidad biológica y cultural del territorio nacional; 6) reducir las causas de la informalidad; y 7) "regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos". (Ley 160 de 1994, artículo 9).

De acuerdo con la III Encuesta de la Comisión de Seguimiento (2011), las familias desplazadas encuestadas señalaron, que tenían algún derecho sobre la tierra de la que fueron despojadas y desplazadas. Según la encuesta, el 10,6% eran herederos, 2,8% poseedores, 2,2% ocupantes de baldío, 2,5% ocupantes de hecho, y de los propietarios, solo el 21,5% tenía escritura debidamente registrada. Cerca de otra décima parte tenía título sin registrar y más de la tercera parte (33,4%) no tenía ningún papel que los acreditara como propietarios del predio, y más de otra cuarta parte tenía documentos precarios e insuficientes (promesa de compraventa, contrato de compraventa, carta venta, certificado del INCORA- INCODER, certificación de alcaldía). (Garay et ál., 2011).

Según Restrepo (2011), la formalización de la propiedad es fundamental, ya que tener títulos precarios o no tenerlos significa para el campesino colombiano entrar en una trampa de la pobreza o perdurar en ella. Ya que no puede pedir ningún crédito ni tampoco puede tener acceso a subsidios que el Estado ofrece, lo que los excluye y los margina.

> *Los altos niveles de informalidad de los derechos de propiedad sobre la tierra en Colombia perjudican la inversión en el campo, pues modifican el comportamiento de los campesinos que, de acuerdo con sus percepciones sobre el nivel de seguridad y formalidad de los derechos de propiedad, toman decisiones respecto a inversiones de bajo rendimiento y riesgo* (PNUD, 2011: 283).

Los campesinos tienen el derecho de contar con mecanismos ágiles que brinden seguridad a las formas de tenencia de la tierra que les permitan acceder a su derecho sobre la propiedad de los predios que ocupan y explotan de manera progresiva. No es suficiente tener tierra por tenerla, es fundamental contar con programas y recursos específicos dirigidos a la adecuación de sus tierras, garantizar la generación de ingresos, asistencia técnica, y distritos de riego, drenaje y regulación hídrica. (Guía de Derechos de los campesinos colombianos. Derechos a la tierra y al Territorio, Defensoría del Pueblo, 2015).

De acuerdo con el Censo Nacional 2014, en el área rural dispersa censada la forma de tenencia predominante es la propia con un 72,6%, y en arriendo un 9,6%. Las dos formas de tenencia

aumentaron comparativamente con el Censo Nacional de 1970, que mostró que la propiedad de la tierra correspondía al 68,7%, y en arriendo el 5,8%. Esto demuestra que la mayor parte de la tierra no está en manos de los campesinos, sino en manos de unos pocos.

Debido a la informalidad en la tenencia de la tierra los campesinos no han podido acceder de manera eficaz a los créditos, subsidios y asistencia técnica[20]. El Censo Agropecuario del 2014 señala que el campo tiene un bajo nivel de capitalización. Durante el año 2013, solamente, el 11 % de los productores solicitó crédito agropecuario, de ellos el 89% lo obtuvo. Los principales destinos del crédito a los productores residentes fueron para la compra de insumos (36,8%), compra de animales (16,1%), y pago de mano de obra (14,8%).

Las cifras del Censo indicaron en relación con la asistencia técnica, maquinaria, y sistemas de riego, que sólo el 9,9% de los productores de las UPA recibieron asistencia técnica. Los productores residentes de UPA de menos de 500 hectáreas recibieron una proporción mayor de este tipo de asistencia. De otro lado, el 83,3 % de los campesinos no tienen maquinaria para realizar sus actividades productivas. Los productores del 48,0% de las UPA de 500 a 1.000 hectáreas tienen maquinaria para el desarrollo de sus actividades, en contraste con los productores de las UPA de menos de 5 hectáreas (11,7%).

En el año 2013 el 30% de los productores residentes declaró contar con infraestructura para el desarrollo de sus actividades agropecuarias. De otro lado, el 20,4% de las UPA del área rural dispersa censada los productores declararon tener sistemas de riego para el desarrollo de sus actividades agropecuarias. Aún hay cerca de un 5% de tierra para uso agrícola que no tiene acceso agua.

Esto demuestra que los campesinos del país siguen siendo el grupo poblacional con menores oportunidades en materia de acceso a la tierra, créditos y asistencia técnica. Es por este motivo, que las organizaciones campesinas se han visto avocadas a demandarle al Estado la formalización de sus territorios y su integración a los procesos de producción para lograr ser beneficiarios de créditos, proyectos productivos, asistencia técnica y programas de Desarrollo Rural Territorial, que buscan generar transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales para mejorar las condiciones y calidad de vida de los pobladores rurales.

Uno de los principales objetivos de la Ley 160 de 1994 es el de “apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo”, y el apoyo en la implementación de proyectos productivos. Sin embargo, la implementación de estos mecanismos únicamente pueden ser materializados a los campesinos y productores agrarios que tengan formalizada la tenencia de la tierra, o aquellos tenedores, poseedores u ocupantes de baldíos de la nación que sean sujetos de reforma agraria[21].

[20] Asistencia Técnica: “Orientación dirigida a productores en la implementación, manejo y utilización de técnicas o procedimientos que permitan mejorar la producción agropecuaria y forestal. Es realizada por un técnico de dependencias oficiales o particulares” (DANE, 2016)

[21] “Para establecer la condición de sujetos de la reforma agraria, el INCODER diseñará estrategias de conformidad con las características particulares de la población rural objetivo, según se trate de campesinos que tengan la condición de asalariado rural,

En últimas, la informalidad en la tenencia de la tierra continúa constituyéndose en el principal obstáculo para que los campesinos puedan acceder a este tipo de programas. Esta situación ha contribuido a perpetuar las condiciones de pobreza, marginalización y vulneración del campesinado en el campo.

En el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la formalización de la tenencia de la tierra es un elemento fundamental no solo para la reparación integral y para la restitución de tierras, sino también para que la población campesina logre tener acceso a la oferta institucional disponible.

La formalización de la propiedad rural en Colombia cobra especial relevancia, dado que su implementación posibilitará para el campesinado los siguientes procesos: el restablecimiento del control sobre sus recursos vitales, su medio ambiente y programas de desarrollo; la inclusión del desarrollo de las capacidades; el fortalecimiento de capital social; una relación más equitativa con las áreas urbanas; conectividades con el mercado; y justicia y garantías con los derechos de los campesinos a la propiedad rural (PNUD, 2011).

1.3 La consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados

A partir de los años 50 y después de finalizada la segunda guerra mundial, hubo una tendencia de crecimiento económico en el país, la cual estuvo marcada por las restricciones del comercio internacional que obligaron a la industria a aumentar su producción para el mercado interno, y el crecimiento de la utilización de las materias primas de procedencia local. Esto conllevó al crecimiento del PIB industrial que pasó del 13.36% en 1945 al 17,37% en 1957. En este sentido, las medidas tomadas en el escenario de la economía durante los primeros años de la posguerra se orientaron hacia la sustitución de importaciones estimulando a la industria y a los importadores.

Para Darío Fajardo (1986), "el auge industrial se produjo en un contexto de centralización del control económico, imponiendo tempranamente las características monopólicas a la industria nacional, las cuales se acentuarían gracias a los volúmenes y hegemonización de la inversión extranjera, en particular norteamericana" (pág. 75). Este desarrollo de la industria repercutió en un mercado fortalecido para las materias primas. Además, aunado a los precios favorables a la producción, la oferta de fuerza de trabajo permitió que la agricultura comercial entre 1950-1954 alcanzara un crecimiento del 3.3%, el cual llegaría a ascender hasta el 15% entre 1955- 1959.

Este desarrollo estuvo ligado a los cambios en la agricultura que se centraron en el incremento de la maquinaria agrícola, la modificación en el uso de las tierras ganaderas, y la expulsión de campesinos. El resultado de esta expulsión forzosa favoreció la formación de una gran oferta de

---

minifundistas o tenedores de la tierra, de tal manera que posibiliten la transformación de sus condiciones de producción, a través del desarrollo de programas tendientes a formar pequeños empresarios. También serán considerados como sujetos de reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente, así como las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias". (Ley 160/94, art 20).

trabajo que repercutió en el desarrollo industrial, pero que también contribuyó abaratar sus salarios, y ampliar la separación entre el campo y la ciudad (Fajardo, 1986). En palabras de Marx "la separación entre el trabajo y la tierra como medio de producción ha sido una precondición esencial para la formación del trabajo asalariado".

En este contexto, el campesinado pasó de ser un productor de excedentes a un productor de mercancías. Situación que introdujo el trabajo asalariado en la parcela, aumentando los rendimientos por hectáreas.

Considerar al campesinado exclusivamente como fuerza de trabajo y mano de obra, y no como un sector fundamental con capacidad productiva para los mercados, se ha constituido en una falla de reconocimiento que implica un problema de redistribución. El campesinado ha sido un actor fundamental para el desarrollo del sector agropecuario, principalmente, por la explotación de los factores productivos, y por sus aportes a la producción de alimentos. Igualmente, han sido esenciales en la organización de la sociedad rural constituyéndose en los protagonistas de las luchas por el acceso, tenencia, y producción de la tierra.

> *La economía campesina es un sistema socioeconómico y cultural de producción- consumo fundamentado en el trabajo familiar, articulado de múltiples maneras al sistema socioeconómico y a los mercados, operando dentro de un modo de vida rural* (Machado, 1993)

De acuerdo con Forero (1999), en la primera mitad del siglo XX la participación de los campesinos en el valor de la producción agrícola estuvo en crecimiento. Se pasó de 69,5% en los años 1930 a un 44,2% en los años 1990, sin considerar uno de los sectores agrícolas principales, el café.

En promedio, para el periodo comprendido entre 1970-1988 los alimentos de origen campesino constituyeron el 72.9% y el 71,9% respectivamente de la producción física y el valor real de la producción de alimentos agrícolas. En suma, se cubrió el 90,3% de la superficie, el 98,0% de la producción física y el 93,2% del valor de la producción agrícola campesina, representando el 20% del PIB sectorial. (Arango, 1991).

El informe de PNUD (2011), señala además que en 1990 los cultivos campesinos controlaban el 74,2% del área y el 66,8% del volumen de la producción, en tanto los capitalistas tenían para los mismos parámetros 25,8 y 33,2%. Para 2008, los cultivos campesinos aumentaron el control del área a 75,9% y la producción bajó a 66,3%, en tanto los capitalistas redujeron el área al 24,1% y la producción subió ligeramente a 33,7%.

Para el año 1993 el campesinado generaba el 53, 6% de la producción física agrícola, el 71% de los alimentos, el 43,6% de las materias primas, el 20% del inventario nacional bovino, el 70% de los porcinos y el 5,3% de la producción de aves; además contribuyó al 22% de las exportaciones totales, en las cuales se incluye el café. (Machado, 1993)

Sin embargo, como lo señalan Kalmanovitz y López (2006) el proceso de quiebre y tendencia a la disminución de la producción agropecuaria por parte del campesinado se inició desde 1950.

Si bien la participación de los campesinos en la producción agrícola fue importante debido a su articulación con el sistema agroalimentario a través del autoconsumo familiar y local, el abasto directo a los mercados locales y masivo a centros urbanos, así como a su articulación con cadenas formales (Forero, 1999), estuvo fuertemente reducida con el paso de los años. Los cultivos campesinos que aportaban en 1950 el 59,39% del valor total de la producción agropecuaria pasaron en el 2000 al 36,15%, incluido el café. Mientras que los capitalistas contribuyeron con el 4,43 y 25,41% en los mismos años.

> *Esa tendencia a la menor participación de los cultivos campesinos en el valor de la producción se mantiene en el periodo de cincuenta años y se explica por varios factores: una mayor reducción relativa de sus precios; la menor elasticidad precio de este tipo de productos de consumo directo; la presión de las importaciones y la exposición a los precios internacionales; una muy escasa organización institucional, con la excepción de la papa, el cacao, el fique y el tabaco; los sesgos negativos en el crédito, y una casi inexistente red de apoyo para la comercialización.* (PNUD, 2011: 120)

Estas cifras pueden indicar que el papel del campesinado como fuerza socioeconómica y productiva ha sido significativo e importante para la agricultura y economía del país. No obstante, los cambios que trajo la modernización agrícola capitalista que estuvo marcado por el proceso de transnacionalización y modificación del esquema de división del trabajo, definieron el sistema agrario.

Esta situación contribuyó en la transformación del mercado interno, en las nuevas presiones sobre la estructura agraria, y en la modificación del papel de la agricultura en la relación campo- ciudad a través del impulso de la agroindustria, que fueron fundamentales para reestructurar las relaciones de poder en lo rural (García, 1982).

A partir de estos procesos económicos y políticos, el campesinado ha sido excluido de la visión productivista, para "estar condicionado a que su fuerza de trabajo y demás recursos con que cuente o los que se provea, esté articulada a formas modernas de organización de la producción, tales que superen las formas tradicionales de la economía campesina, buscando transformar su estatus de labriego campesino al de campesino empresario" (Marulanda, 2002).

En suma, el modelo de desarrollo rural adoptado por el país, no sólo ha subordinado la importancia socioeconómica del campesinado, sino que también ha rezagado las políticas agrarias. De esta forma, se le ha asignado al sector rural el papel de proveedor de alimentos, de materias primas y de mano de obra barata.

> *El campesinado fue lanzado al telón de fondo de la historia, relegado a ser complemento de la reproducción de la fuerza de trabajo no estimada importante para los procesos de acumulación* (Salgado, 2004)

1.4 La política de apertura económica y sus efectos para la agricultura y el campesinado

Con el proceso de apertura de la economía colombiana a comienzos de los años noventa, el Gobierno contribuyó a la caída en el producto de los sectores agrícolas e industriales, los cuales fueron reemplazados por minería de enclave, la especulación financiera y otros servicios (Acosta, 2012: 1). Con el establecimiento de un modelo de desarrollo económico basado en la generación de riqueza, crecimiento económico, y producción de bienes y servicios, el Gobierno

de Cesar Gaviria buscó alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y los equilibrios macroeconómicos, dejando en segundo plano el desarrollo y el fortalecimiento del sistema productivo, y el apoyo a los pequeños y medianos productores.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) impulsó programas de ajuste estructural que resultaron en recortes masivos en las subvenciones a la agricultura y en los servicios sociales. De esta forma, muchos países en Latinoamérica, entre ellos Colombia, se vieron obligados a privatizar las empresas estatales y a desmantelar mecanismos de apoyo al sector agrícola[22].

En términos generales, la economía colombiana sufrió una gran transformación, y la institucionalidad del sector agropecuario y rural fue reestructurada[23]. Especialmente, el cambio más notorio fue el de la composición de la balanza comercial, caracterizada por la caída de las exportaciones tradicionales como el café, que fueron desplazadas por productos como los textiles, alimentos, químicos entre otros bienes de origen industrial. Por su parte, el crecimiento de los productos agrícolas importables como el arroz, maíz, leche y soya fueron afectados por el cambio estructural que experimentó el sector a comienzos de los años 90. En este periodo se inició una fase de desregularización del Estado, en donde el mercado empezó a cobrar mayor importancia. Este proceso estuvo acompañado por una mayor incidencia de los gremios empresariales en las decisiones de política pública. (PNUD, 2011).

Adicionalmente, en el marco de este proceso económico la agricultura en el país tuvo que enfrentarse y ajustarse a los nuevos desafíos que les impusieron el mercado y la competencia externa.

> *La apertura económica de los años 1990 derribó las barreras de protección que tenían muchos de los productos básicos, pero la crisis agrícola que se desencadenó, las presiones ejercidas por los gremios afectados y los resultados de los acuerdos internacionales, llevaron a que la agricultura volviera a gozar de niveles relativamente de protección (PNUD, 2011:362).*

Desde entonces, el Estado colombiano no solo ha priorizado el libre mercado, sino que también ha instaurado en los últimos años políticas agrarias dirigidas a impulsar y fortalecer la producción de agrocombustibles[24], a través de la aprobación de exenciones de impuestos, la expedición de resoluciones para el incremento de los precios, y conferir estabilidad jurídica para los inversionistas (Álvarez, 2008).

---

[22] Declaración de los Derechos de los Campesinos y Campesinas (2009). Tomado disponible (en línea) http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf. Consultado: junio 15 de 2015.

[23] El primer ajuste en el sector fue dado por la Ley 16 de 1990, en la que se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, FINAGRO y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como instancia rectora de la política de financiamiento agropecuario; en 1992 se creó la Corporación Colombia Internacional (CCI), con el propósito de apoyar el desarrollo de nuevos productos de exportación; se creó, con base en la Ley 41 1993, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras (CONSUAT) como instancia de coordinación sectorial de la política de adecuación de tierras (DNP. Informe misión para la transformación del campo, 2015; 275).

[24] A través del establecimiento de un amplio marco normativo en Colombia en materia agraria, el Gobierno le ha conferido grandes estímulos a la producción de agrocombustibles. Entre estos se destaca el estatuto rural, con el cual se fundó un nuevo marco institucional para adecuar el campo al plan agroexportador de cultivos de tardío rendimiento, se dieron apoyos económicos, se financiaron proyectos productivos, y se adjudicaron tierras. Igualmente, leyes como la Ley 693/2002, Ley 788/2002, Ley 939/2004, y el Decreto 383/2007 entre otros, se han dirigido a exonerar de impuestos al sector y crear incentivos a la producción de etanol, diésel y alcohol carburante. El objetivo, es convertir al país en una "potencia" de agrocombustibles, sembrando palmas de aceite para agrodisel y caña de azúcar para producir etanol, y utilizando parte de los 40 millones de hectáreas subutilizadas en ganadería extensiva y rastrojo, que pueden ser reconvertidas a cultivos abastecedores de materias primas para agrocombustibles: palma, caña, higuerilla, yuca, madera. (Álvarez, 2008)

Particularmente, el hecho que el desarrollo rural se armonice con la industria de agrocombustibles implica efectos a corto, mediano y largo plazo que puede tener la producción de hidrocarburos en el ámbito social, ambiental, cultural y económico en el país.

La industria de los agrocombustibles y/o hidrocarburos ha ocasionado impactos negativos de todo tipo: 1) ha profundizado las relaciones entre capital transnacional y las élites locales, generando consecuencias en las luchas por la tierra y la producción local de alimentos; 2) desabastecimiento de los productos de la canasta familiar; 3) desestructuración de la unidades campesinas; 4) especulación en los precios de los alimentos; 5) aniquilamiento de la economía campesina; 6) incorporación de los campesinos a las plantaciones, abandonando de su cultura y forma de relacionamiento con el campo; 6) mayor utilización de agro tóxicos para estos monocultivos que ha generado impactos nefastos para el ambiente. (Álvarez, 2008, Pág. 177).

De acuerdo con Breton (1994), en el contexto de políticas neoliberales los objetivos sociales de favorecer una distribución equitativa de los ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, choca de manera radical y absoluta con los postulados y pretensiones de las medidas de ajuste neoliberal. En consecuencia, "cualquier intento de planificar políticas tendentes a disminuir la miseria rural en América Latina no podrá triunfar, sin una asignación mínimamente ecuánime de los medios de producción" (Pág. 60).

En este sentido, la entrada de las políticas de libre mercado y la implementación de un modelo de desarrollo rural sustentado en un modelo agroexportador y agroindustrial ha beneficiado principalmente, a los sectores productivos más fuertes en lugar de aquellos grupos rurales que han requerido históricamente de un mayor apoyo y atención por parte del Estado.

El Censo Agropecuario 2014 evidencia que el índice de pobreza multidimensional (IPM) pese a que disminuyó comparativamente con el Censo del 2005 que fue del 73,7%, continúa siendo muy alto en el área rural dispersa con un 44,7%. El 19% de la población dispersa se encuentra en pobreza extrema, lo que implica que no tienen los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, y el 24% de la población en municipios rurales dispersos (incluidas sus cabeceras) es pobre extrema. (DNP, Informe misión para la transformación del campo, Tomo 2; 2015).

Según Rubio (2000), las políticas neoliberales hicieron efectiva la exclusión del campesinado, al desalentar la producción interna, disminuir el gasto público y privatizar las entidades. Igualmente, redujeron el crédito y aumentaron las tasas de interés, y promovieron reformas agrarias sobre la base del mercado de tierras. Así las cosas, la prioridad para el Estado se convirtió en la competitividad de los mercados internacionales y el actor principal en este escenario pasó a ser el empresario.

En últimas, la lógica capitalista de acumulación ha desmantelado la agricultura familiar[25]. Las políticas neoliberales que ha mantenido el Gobierno han traído consecuencias nefastas para la

[25] Se entiende por agricultura familiar al modo de producción y de vida, que contempla aspectos económicos, sociales y culturales, que implica que la familia es una unidad económica; los ingresos provienen principalmente de actividades agropecuarias; la fuerza de trabajo preponderante es la de la familia; los ingresos son normalmente diversificados (no dependen de un solo cultivo, o actividad pecuaria); el jefe de la familia participa en las actividades productivas y vive en la parcela, o cerca de ella, con otros miembros de la

agricultura del país y para los campesinos y productores rurales, ya que las políticas gubernamentales han buscado remplazar la agricultura campesina con un modelo industrial. Esto no solo ha contribuido al abaratamiento y desvalorización de los productos agrícolas, y la sobreoferta de algunos productos como el arroz y la papa, sino que también ha desestructurado a las unidades campesinas, agudizando la marginalización y la pobreza rural. De acuerdo con Forero (2010), del área cultivada en Colombia la agricultura familiar contribuía con el 62%, aportaba el 67,3% de la producción agrícola y el 62,9% del valor de la producción. Los agricultores familiares responden por cerca del 60% del volumen de la producción agrícola del país.

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario 2014, la importación en Colombia ha crecido preocupantemente, aproximadamente, más del 50% de los productos agrícolas son importados. Esta situación tiene efectos perversos no solo en la economía campesina y en los pequeños productores, sino también en los sectores urbanos que son los que pagan los altos precios que impone el mercado gracias a la devaluación del peso frente al dólar.

Igualmente, la producción de agrocombustibles y el acaparamiento de tierras[26] en el país, está profundizando las relaciones entre capital transnacional y las élites locales, generando consecuencias en las luchas por la tierra y la producción local de alimentos; situación que ha repercutido en la crisis de la soberanía alimentaria, y en la exclusión y desplazamiento de miles de campesinos a las ciudades.

Frente a esto, muchas organizaciones campesinas se han levantado en protesta en contra del Gobierno para exigir protección y garantías para la producción agrícola interna del país, y poner freno a las políticas de apertura comercial. Esto requerirá de un cambio en la relación entre Estado, Sociedad, Mercado, que no esté determinado por la hegemonía del capitalismo y del mercado, sino que se establezca un escenario en donde el Estado retome su papel de regulador e inicie cambios profundos en las políticas agropecuarias, que impliquen cerrar las importaciones, retomar el control de los precios internos e impulsar la autosuficiencia alimentaria sostenida en los pequeños productores.

---

unidad familiar; Cobija a productores agropecuarios familiares propietarios y poseedores a cualquier título, a pescadores artesanales y pequeños acuicultores, a comunidades indígenas y afrocolombiana. (DNP, Informe misión para la transformación del campo, 2015; Tomo 2: 64).

[26] El acaparamiento de tierras no solo tiene el propósito de producir alimentos por parte del sector agroindustrial, que se ha concentrado fundamentalmente en la región de la Altillanura Colombiana. En el país también se está presentando el acaparamiento de tierras para la explotación de recursos naturales por parte de empresas extranjeras en el sector minero-energético, y por parte del sector forestal, que se ha concentrado en el uso del suelo y entrada al mercado de certificados de reducción de emisiones. problema del acaparamiento de tierras en el mundo ha comenzado a evidenciar efectos como la pérdida del acceso a la tierra y el hambre. Detrás de esta dinámica "se esconden propósitos únicamente entendidos en la búsqueda de mejores y mayores dividendos, y han encontrado en la tierra y en la producción de alimentos una manera de incrementarlos" (Álvarez, 2012: Pág. 38).

2. FALLAS DE RECONOCIMIENTO

2.1 El desconocimiento del campesino como sujeto político.

El campesinado se constituye en el actor social[27] más relevante de la realidad rural y de la economía nacional, pero al mismo tiempo, se instaura como una de las principales víctimas de la violencia y el conflicto armado asociado a la disputa por la distribución, tenencia y uso de la tierra.

Esto ha conllevado a una deuda social y política del Estado con el sector rural, especialmente, con el campesinado, quienes no solo se han constituido es uno de los actores más vulnerados y afectados por el conflicto armado en la historia del país, sino porque además han sufrido una fuerte desvalorización y exclusión por parte del Estado, la institucionalidad, y la sociedad en general.

> *El campesinado no ha logrado que el Estado reconozca su importancia como grupo social, a lo que se ha sumado la victimización histórica a la que ha sido condenado por la violencia. Desatención estatal y violencia han sido la fuente principal de su vulnerabilidad* (PNUD, 2011).

En este contexto, el campesinado se ha visto en la obligación de desarrollar un amplio conjunto de capacidades que le permitan adaptarse y sobrevivir a los diferentes contextos y situaciones y poseer un carácter social y político a través del cual han logrado negociar con los diversos actores involucrados en el mundo (Arango, 1991).

> *El campesinado como una forma de producción en la sociedad rural no ha desaparecido, aunque sí se ha transformado; y lo ha hecho mediante el desarrollo de formas de resistencia frente a la condición de vulnerabilidad a la que ha sido relegado* (Salgado, 2000)

El problema central del campo está en su incapacidad para involucrar a todos los actores que lo conforman en condiciones de igualdad de derechos y bienestar, en particular, en la discriminación negativa del campesinado (Salgado, 2004).

Frente a esta realidad, el campesinado a lo largo de su historia ha tenido que organizarse para exigir la reivindicación y garantía de sus derechos en el campo. El derecho a la participación se constituye en uno de los derechos fundamentales de los campesinos para garantizar una verdadera injerencia e intervención directa en los distintos planes, programas y proyectos de política pública que puedan afectar de manera positiva o negativa sus territorios y sus derechos individuales y colectivos.

La participación es un derecho que apunta a garantizar otros derechos humanos dado que regula las relaciones del Estado con la sociedad civil, por eso para que este derecho a la participación de los campesinos se haga efectivo es necesario que: 1) la participación se ejerza libre y sin discriminación para pronunciarse sobre las decisiones de política pública que afectas a sus comunidades; 2) presenten por libre iniciativa y en igualdad de oportunidades sus ideas y

[27] "El actor social serían todos aquéllos grupos, sectores, clases, organizaciones o movimientos que intervienen en la vida social en aras de conseguir determinados objetivos propios sin que ello suponga precisamente una continuidad de su actividad como actor social (…) Los actores tienden a constituirse en sujetos en la medida que inician (o se integran a otro ya existente) un proceso de reiteradas y continuas inserciones en la vida social que implica, a la vez que el desarrollo de sus luchas y sus niveles y formas de organización, el desarrollo de su conciencia". (Rauber, Isabel, 2001: 12).

propuestas, o mediantes acciones y movilizaciones especificas; 3) el Estado debe tener en cuenta la opinión de los campesinos organizados; 4) el Gobierno debe estimular la participación directa de los campesinos desde sus territorios, reconocer y apoyar sus organizaciones; 5) los procesos de participación deben ser abiertos, transparentes y continuos; 6) la participación efectiva e informada de los campesinos mejore los niveles de relacionamiento con la institucionalidad; y 7) la participación sea a través de la asociatividad, pues permite a las familias campesinas organizarse en torno a propuestas productivas sostenibles y sustentables. (Guía Derechos de los Campesinos. Defensoría del Pueblo, 2015).

No obstante, como lo señala el Censo Agropecuario 2014, los niveles de participación del campesinado son muy reducidos, el 73% de los productores residentes en el área rural dispersa censada declaró no pertenecer a ninguna asociación, el 11,9 % declaró pertenecer a organizaciones comunitarias, el 6,8% a asociaciones de productores, el 6,2% a cooperativas, y solo el 1,2% a gremios.

Si bien es deber del Estado garantizar el derecho a la participación del campesinado, tal y como lo establece la Constitución Política en su artículo 40, *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*, y la Ley 160 de 1994, *la participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones*, no obstante, históricamente los canales, espacios e instancias de participación para que el campesinado tenga injerencia en materia de política pública han sido insuficientes.

Por este motivo, el movimiento campesino ha surgido como un motor de lucha, a través del cual han intentado organizarse como una fuerza social a partir de unos intereses políticos y económicos propios (Tovar, 1975), y para demandarle al Estado el cumplimiento y protección de sus derechos civiles, sociales y políticos.

Las movilizaciones campesinas en el país por más de dos siglos se han caracterizado por ciertas tendencias o modelos de movilización, entre las que se destacan: a) los movimientos campesinos inducidos; estos se identifican por tener factores de movilización de tipo ideológico, sentimientos de lealtad basados en relaciones de servidumbre, y la reivindicación de derechos de los campesinos; b) movimientos inducidos a la autogestión (colonos, arrendatarios), se basan en factores de tipo ideológico, en donde los intereses son manipulados de manera externa, deseo por transformar estructuras de tenencia de tierras existentes y reivindicaciones de derechos salariarles y de tierra; c) movimiento de autogestión (trabajadores sin tierra y pequeños propietarios) en donde los factores de movilización son de tipo ideológico que no son manipulados desde afuera, se busca romper con las estructuras tradiciones de relaciones sociales en el campo, y reivindicación de los derechos laborales y la lucha por la tierra (Tovar,1975).

Sin embargo, varias de estas formas organizativas campesinas no tuvieron más vías para enfrentar políticamente al Estado, mientras otras por su parte, cedieron a la cooptación con lo que tendieron a desaparecer como un actor relevante del campo en el escenario político, relegando su importancia a lo micro (Rojas y Castillo, 1991). Esta fragmentación permitió

sentar las bases para una fuerte desvalorización política de las organizaciones campesinas frente a otros actores rurales como las guerrillas, autodefensas y narcotraficantes (Romero, 2002).

Este es el caso concreto de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos- ANUC. La ANUC, fundada en 1967 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, nació como una iniciativa en el periodo del Frente Nacional para que la reforma agraria cambiara la distribución de la propiedad. Los usuarios campesinos consolidaron un fuerte nivel de organización y adquirieron su propia dinámica de poder y reivindicaron su carácter gremialista y su independencia ante los partidos políticos tradicionales que, entre otras cosas, buscó involucrar al campesinado como un grupo de presión participante en un proceso de reforma. Empero, la ANUC se truncó por la reacción violenta de los terratenientes y políticos (Gilhodes, 1989). Así las cosas, lo que empezó como una manera de involucrar al campesinado como un grupo de presión participante en un proceso de reforma, los perjudicó hasta llegar a la represión (Berry, 2006).

Ahora bien, esta falla de reconocimiento se extiende más allá de la ausencia de acciones y políticas claras por parte del Estado para atender y asistir de manera integral al campesinado, para abrir espacios de participación, y para reconocerlo como un sujeto político. Ha sido también una falla de reconocimiento en materia de instrumentos internacionales y en materia constitucional.

En primer lugar, el conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC), no cubren ni previenen completamente las violaciones de los derechos humanos de los campesinos y campesinas. Aunado a esto, la carta del campesino, creada por la ONU en 1979, no fue capaz de proteger al campesinado de las políticas internacionales de liberalización, y otros pactos internacionales que contienen políticas dirigidas a los campesinos no se han podido implementar eficazmente para atender y proteger los derechos humanos de los campesinos. Entre estos pactos se destacan: el Convenio de la OIT 169, Pacto de la cláusula 8-J sobre Biodiversidad, punto 14.60 Agenda 21, y el Protocolo de Cartagena[28].

El principal antecedente de esta desvalorización del campesinado en Colombia se remite a la promulgación de la Constitución Política de 1991. Pese que la carta política reconoció en los artículos 64, 65 y 66 algunos derechos fundamentales del campesinado o pobladores rurales como; el acceso a la tierra, la protección en la producción de alimentos, y el acceso a créditos, no reconoce al campesinado como un sujeto de especial protección por su condición de vulnerabilidad, como si lo hace, con las poblaciones indígenas y afrocolombianas. En la constitución no se especifican acciones afirmativas para el campesinado, "a pesar de ser parte de la sociedad rural y una de las víctimas del conflicto armado interno, a la población campesina no se le consagró en la Constitución de manera positiva o afirmativa como población vulnerable" (Rubio, 2002: 35).

[28] Declaración de los Derechos de los Campesinos y Campesinas (2009). Tomado disponible (en línea) http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf. Consultado: junio 15 de 2015.

Esto implica una falla de reconocimiento político del campesinado como sujeto de derechos específicos y como actor social diferenciado, con identidad propia y pluricultural (Suárez, 2005). Por lo tanto, no hay un reconocimiento de su derecho a la tenencia y la propiedad de la tierra- individual o colectiva-, ni la posibilidad de construcción de territorios.

Esta falla de reconocimiento ha conllevado a que la violencia haya podido ejercerse con tanta fuerza sobre el campesinado, particularmente, en la violación de sus derechos humanos, y sobre sus bienes patrimoniales y tierras (Ordoñez, 2012).

Otro elemento que ha contribuido a esta falla de reconocimiento se remite al año de 1970. Fecha desde la cual no se realizaba un censo nacional agropecuario que proporcionara información estadística, georreferencia y actualizada del sector agropecuario del país, y del porcentaje de campesinos y hogares rurales en el área rural. De otro lado, el último Censo realizado por el Dane en el año 2005, ni siquiera incluía la categoría "campesino", sino que los consideraba como población "resto", dificultado el estimativo preciso del número de campesinos y hogares rurales en el país.

El Censo Nacional Agropecuario del 2014 es la tercera medición estadística del campo colombiano que se hace en la historia del país, y la primera desde 1970. Este censo mostró una radiografía de las zonas rurales dispersas de Colombia, en el cual se reportaron 2,7 millones de productores, de los cuales, 725 mil son residentes en el área rural dispersa censada, esto corresponde al 26,7%. A su vez, de este total, 404 hombres son jefes de hogar, y 123 mil mujeres son cabeza de hogar. Los Productores No Residentes en el área rural dispersa censada son 1,9 millones que corresponde al 73,3%.

Por otro lado, los planes de desarrollo, muestran que el campesinado no es considerado de ninguna manera como sujeto o como actor importante en los esquemas teóricos y prácticos sobre el futuro del país. Esto es así, porque el Estado considera a la agricultura como un sector residual del crecimiento y por lo tanto, discrimina al campesinado al considerarlo como el sujeto más atrasado del sector rural (Salgado, 2002).

El desconocimiento del campesinado y la forma en la que opera la realidad campesina del país, ha contribuido para que no se haya formulado una política social articulada y coherente hacia el campesinado. De acuerdo con Salgado (2002; 14)

> *Los planes no discuten las condiciones políticas que crean las limitaciones (las que se asignan al campesinado). Por ello, las falencias se terminan asignando al sujeto y no al entorno social; al campesinado y no a las relaciones de poder creadas por el control sobre la vida política local, la probidad de la tierra y las formas de presencia del Estado (...) De esta manera es muy fácil definir paquetes de políticas que simulan soluciones, pero no pueden trascender el instrumental convencional, porque no intentan comprender cómo opera la realidad campesina.*

Igualmente, dentro de los planes y políticas del Estado no se han implementado acciones afirmativas dirigidas al campesinado. Las políticas públicas en el país han tenido un sesgo en lo urbano, de manera que las inversiones públicas siempre se han priorizado para las ciudades, y a las poblaciones campesinas y rurales se les ha mantenido maginadas. Un caso concreto es la

Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas[29]. Aquí se establecen de manera clara las disposiciones jurídicas, administrativas e institucionales específicas, para atender, asistir y reparar de manera especial a las comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes y Rom), los discapacitados, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, pero no a los campesinos.

Si bien en la Ley 1448 y en la Política Pública el campesino es un sujeto de protección y de derechos en tanto es considerado como una de las principales víctimas del despojo y del desplazamiento forzado en el país, no es claro el tratamiento diferenciado y especial que deba brindársele teniendo en cuenta sus derechos culturales, económicos y sociales particulares. Por el contrario, al campesinado se les incluye de manera general dentro de la población desplazada, en la cual están contemplados los diferentes sectores de la población rural (colonos, latifundistas, terratenientes, pequeños y medianos productores, empresarios, comerciantes, etc.).

Esto implica que no existe ningún tratamiento diferencial para atender al campesinado como uno de los principales actores del mundo rural, dada la importancia que tienen estos para la agricultura, y los aportes que realizan desde su singular lógica productiva al conjunto de la sociedad y la economía.

Tanto en el Conpes de Víctimas 3726 de 2012[30] como en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se menciona ni una sola vez al campesino, ni tampoco se le reconoce como un actor principal frente al cual deban orientarse los componentes de la política pública. Dichos componentes son: 1) Asistencia y Atención; 2) Reparación Integral, 3) Prevención y Protección, 4) Verdad y 5) Justicia. Allí, se definen los alcances, universo, rutas de acceso e implementación de las medidas de política pública, bajo las cuales el Estado debe orientar su accionar. Sin embargo, dichos lineamientos se desarrollan bajo los enfoques diferenciales de género, etnia, generación y discapacidad.

En ultimas, el centro del problema no se remite exclusivamente en la diputa y acceso a la tierra. Es también un asunto de reconocimiento del sujeto. “Si este reconocimiento no se hace efectivo o, en otras palabras, si para el caso del campesinado, indígenas y afros no se corrige la falla de reconocimiento que ha dado lugar al desplazamiento forzado y a la no reacción de la sociedad frente a esta atrocidad, cualquier política redistributiva será mínima y no brindará garantías de no repetición del desplazamiento”. (Salgado, 2004).

[29] Mediante el Decreto 1725 de 2012, fue adoptado el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cuyo objetivo fundamental es establecer los mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación integral de que trata la Ley 1448 de 2011.

[30] Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social los lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PNARIV, de acuerdo con los artículos 19, 175 y 182 de la Ley 1448 de 2011, y los artículos 119 y 154 de los Decretos Ley 4634 y 4635 de 2011 relativos a grupos étnicos.

2.2 La dificultad en torno a la conceptualización y definición del campesino

Uno de los grandes problemas a la hora de implementar medidas y acciones concretas en materia de política pública para atender, asistir y reparar al campesinado, se centra en la dificultad que existe en torno a la definición y conceptualización del término campesino. Este vacío conceptual constituye una falla de reconocimiento, pues no permite la construcción de una "política de identidad" propia que hace referencia al estatus o posición política y social que ocupa el campesinado dentro de la sociedad.

Debido a que suele argumentarse que la categoría de "campesino" es ambigua, las estadísticas censales del DANE realizadas en el año 2005, los categorizó como población "resto". Esto dificultó la medición de la población campesina en el país. Con el Censo del 2014, se hizo un esfuerzo mayor para establecer una categoría que permitiera realizar una medición del número de campesinos y hogares rurales. El Censo 2014, los definió como productores residentes del área rural dispersa. El productor es la persona natural o jurídica que dirige la Unidad Productora Agropecuaria- UPA y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, la cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios.

Los productores residentes en el área rural dispersa censada de Colombia se caracterizaron porque un poco más de la tercera parte son mujeres, una mayor proporción tenían entre 40 y 54 años, el mayor nivel educativo fue primaria, el 17% no sabía leer o escribir. Y el 95,8% de los productores residentes en el área rural dispersa censada se encontraban afiliados al sistema de social en salud.

Los campesinos no pueden ser comprendidos o ni siquiera descritos de manera apropiada por fuera de su escenario societal general (Shanin, 1979), y mucho menos por fuera de procesos históricos concretos y su relación con otras historias societales más amplias, y del contexto particular del campo y sus propias dinámicas.

Además, la utilización de la generalización como concepto no implica de ninguna manera la homogeneidad de los campesinos de todo el mundo. El campesinado difiere necesariamente de una sociedad a otra, así como al interior de una misma sociedad, y esto se debe precisamente a los diferentes procesos históricos, y a la coyuntura política y económica de un país. Sin embargo, son muchas las semejanzas, capacidades, y condiciones que comparten los sujetos sociales que integran este grupo social, que le confieren al campesinado sus rasgos característicos y particulares que los distinguen del resto de los actores rurales.

Algunas de estas características más simples y generales responden a un perfil del campesinado que incorpora: a) la explotación de la tierra familiar como unidad básica de la organización económica y social; b) la agricultura como principal fuente de sustento; c) la vida de aldea o comunidad como cultura especifica de las pequeñas comunidades rurales (Shanin, 1979); d) están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales; y e) cuidan el entorno natural local y los sistemas agro-ecológicos.

El término campesino aplica, igualmente, a las personas que se ocupan de la agricultura, ganadería, la trashumancia, las artesanías relacionadas con la agricultura, esto incluye a los indígenas y afrodescendientes que trabajan la tierra, y también a las personas sin tierra. (Declaración Derechos Campesinos, 2009).

Empero, la singularidad del campesinado presupone entenderlos en una relación estrecha y de interdependencia entre estos elementos básicos, en donde no se puede reducir su comprensión solamente a uno de ellos. Antes bien, implica concebirlos a partir de la presencia de explotaciones familiares como unidades básicas de la economía y la sociedad. De ahí que, el campesinado debe ser comprendido desde las características de la explotación familiar externas e internas, lo cual lleva a considerar sus reacciones y comportamientos específicos de acuerdo con un contexto social más amplio, y a los impactos que tiene el comercio internacional, y las políticas económicas globales. En últimas, la esencia de la unidad campesina no reside en el parentesco o idea de comunidad cualquiera, sino en los factores de producción[31] (Shanin, 1979).

En la literatura sobre este tema, pueden evidenciarse algunos de estos elementos característicos del campesinado. Autores como Stavenhagen (1976), Shanin, y Díaz Polanco (1977), lo definen como un agricultor o productor directo que junto con su familia producen para la satisfacción de sus necesidades básicas. Barta (1974), Rello (1976), Amin (1977) y Días (1977), definen al campesino como un pequeño productor mercantil. Otros como Chayanou (1967), Engels (1974), Sismondi lo definen como un cultivador de una parcela suficiente para su sustento. Y autores como Esteva, Warman (1980) y Schejtman, lo definen como miembro de una comunidad agraria caracterizada por: la forma de existencia social, las condiciones de trabajo, su organización, modalidades de procesos productivos y la acumulación individual.

Ante los diversos significados que responden a su utilidad para fines ideológicos, políticos y descriptivos, en este trabajo se optará por la comprensión del campesino desde los aportes conceptuales de Shanin (1979), y de la Declaración de derechos de las campesinas y campesinos (2009), en la medida en que el campesino es el actor social más significativo del sector rural. Son una clase[32], una economía y una sociedad parcial con diversas características y condiciones. Desde ahí se buscará analizar y demostrar cómo las trasformaciones que se han venido presentando en los ámbitos del campesinado, por causa del conflicto armado, pueden generar complicaciones en la manera en que se les aborda y atienda dentro de la política pública de víctimas (Ley 1448 del 2011).

[31] El modo de producción representa la forma general y especifica en que las necesidades materiales de la sociedad son satisfechas en un estadio concreto de su desarrollo (Shanin, 1979) Implica, además, la interdependencia de las relaciones de producción y las fuerzas de producción; es decir, "surge como la relación entre individuos y sus comportamientos específicos de cada día respecto a la naturaleza inorgánica, su modo especifico de trabajo" (Marx.Pág. 94).

[32] La clase representa no solo una definición más amplia que "clase en sí misma", sino también un nivel de abstracción diferente no como construcción analítica sólo, sino como existencia de un grupo social en la conciencia directa y acción política d sus miembros (Shanin,1979)

CAPITULO 3

Análisis de las políticas agrarias, programas de desarrollo rural, y del marco normativo y jurídico en torno a la garantía de derechos en materia redistributiva y de reconocimiento del campesinado en Colombia.

Este capítulo aborda la variable exógena referida a las reglas o el marco institucional. De esta forma, se hace un recuento y análisis de los diferentes instrumentos políticos, económicos y jurídicos que se han implementado en los siglos XX y XI en Colombia con el fin de atender la vulneración de los derechos del campesinado en materia redistributiva y de reconocimiento.

El objetivo principal de este capítulo es abordar la segunda hipótesis de este trabajo la cual sostiene que, *ninguno de los intentos de reforma agraria y programas de desarrollo rural a lo largo de 80 años en Colombia, han sido lo suficientemente eficaces para lograr cambios radicales en la estructura agraria del país, y para dar soluciones a problemas críticos de redistribución y reconocimiento en torno a la población campesina. Al contrario, han generado el escenario ideal para incrementar la violencia en el sector rural, el despojo de tierras, el desplazamiento forzado, la desigualdad en la propiedad rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, y para favorecer los intereses de los grandes poseedores y la clase política rural.*

En primer lugar, se analizarán los efectos e impactos de las diferentes reformas agrarias implementadas en los años de 1936, 1961 y 1994, y los programas de desarrollo rural en materia redistributiva y de reconocimiento en torno al campesinado.

Posteriormente, se abordará la figura de las Zonas de Reserva Campesina como un instrumento específico de la política de tierras promovida por la Ley 160 de 1994, y se identificarán sus alcances y limitaciones para el desarrollo rural, y para la superación de las fallas de reconocimiento y redistribución.

En tercer lugar, se revisarán los diferentes instrumentos internacionales y la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional para garantizar la protección de los derechos de los campesinos, y se identificarán sus alcances concretos. Finalmente, se analizarán las nuevas iniciativas, retos y desafíos en materia rural y campesina planteados en los acuerdos derivados de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, concretamente, del primer acuerdo sobre la Reforma Rural Integral.

1. Las reformas agrias como instrumentos de política pública para la consolidación de una política agraria en Colombia. Análisis de los alcances e impactos de las reformas agrarias para la superación de las fallas de redistribución y reconocimiento de la población campesina en el país.

Es importante resaltar lo que se entiende por reforma agraria. Son muchos los referentes conceptuales en torno a esta definición. Para Barraclough (1965), la reforma agraria es un proceso que incluye la redistribución del ingreso a gran escala derivado de la propiedad de la tierra; Chonchol (1965) resalta por su parte, el carácter político en tanto abarca el establecimiento de una nueva estructura de poder en la sociedad; J.Le Coz (1976), establece

que la reforma agraria tiene como finalidad la reivindicación social a través de una mejor distribución de bienes y la reivindicación económica dirigida a la implantación de unidades de producción más eficaces; Flores (1970), plantea que las verdaderas reformas van más allá de las medidas técnicas y de la búsqueda del aumento de la eficacia en la agricultura, este debe ser un proceso que centrado en la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra.

En últimas, es fundamental tener presente los factores que normalmente están asociados a los procesos de reforma agraria, como son: la existencia de latifundios; la presión ejercida por la lucha de clases (movimientos campesinos); la articulación de un proceso de industrialización para absorber el excedente de la mano de obra rural; y la obligación del Estado de realizar una asignación equitativa de los recursos (Bretón, 1994).

En Colombia los esfuerzos por implementar reformas agrarias datan desde mediados de los años 30, y han tenido como objetivo principal fortalecer la institucionalidad, modernizar la explotación y uso de la tierra, y garantizar su redistribución y acceso a través del establecimiento y defensa de los derechos de propiedad rural. Lo anterior ha demando al Estado y a la institucionalidad poner en marcha medidas políticas, jurídicas y administrativas eficaces que posibiliten la resolución de los problemas asociados a la tenencia, concentración y distribución de la tierra, así como medidas que garanticen la promoción y protección de los derechos de las víctimas de despojo territorial y el desplazamiento forzado.

De acuerdo con Villaveces (2008), es esencial resolver el problema de la tierra para lograr el desarrollo del país y de la sociedad, para mejorar la economía y modernizar el sistema político y hacerle frente a la pobreza, cuyo impacto es mayor en las áreas rurales.

Por este motivo, las reformas agrarias tienen como objetivo central superar problemas esenciales en materia de redistribución y reconocimiento asociados con el campo y los pobladores rurales en el país. No obstante, dichos esfuerzos no obtuvieron los alcances y resultados esperados para superar la crisis agraria y los conflictos rurales asociados con la tierra, y menos aún, para reconocer y reivindicar a un actor social como el campesinado que ha sido marginado y olvidado por décadas.

1.1 La Ley 200 de 1936. La Reforma Agraria del Gobierno de Alfonso López Pumarejo.

La reforma promovida por el gobierno del Presidente Alfonso López Pumarejo en el año de 1936, se presentó como la más prometedora y el más serio intento de reforma agraria, cuyo éxito, en palabras de Berry (2006), *pudo haber tenido gran impacto en la posterior evolución de la economía y de la sociedad*.

Las condiciones de la época caracterizadas por: la desigualdad en la distribución de la tierra, la violencia concentrada en las zonas rurales, el conflicto bipartidista, los impactos económicos causados por la depresión mundial, la falta de claridad en la titulación rural, la concentración de la tierra en grandes latifundios, y los altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad en el campo, fueron el escenario perfecto para desatar una fuerte oleada de violencia y conflicto en el país (Fajardo, 1986).

Ante esta coyuntura política, social y económica, el gobierno concentró sus esfuerzos en ponerle fin a los problemas asociados a la tierra, y por este motivo expidió la Ley 200 de 1936, por medio de la cual se proclamaba la función social de la propiedad. El objetivo de esta reforma era subsanar problemas agrarios importantes, como fueron: 1) los baldíos y la delimitación entre propiedad privada y estatal, 2) las parcelaciones, 3) los colonos y arrendatarios, y 4) la colonización marginal (Tovar, 1975).

Esta reforma estuvo centrada en la promoción de la redistribución eficiente de la tierra, y en la construcción de una base de poder entre los trabajadores urbanos. Asimismo, amplió las propiedades campesinas independientes y apoyó los proyectos de colonización y parcelación (Fajardo, 1986).

Sin embargo, estos factores generaron fuertes incentivos para que los diferentes actores defendieran la tierra a través de la combinación de actividades legales y el uso privado de la violencia y acciones coercitivas.

Con dicha ley, y con el objetivo de recuperar el poder político, López favoreció a los grandes propietarios (terratenientes) en la medida en que facilitó la reclamación de las tierras que consideraban suyas. Este primer esfuerzo de reforma agraria más que ponerle fin a la violencia rural contribuyó al escalamiento de la peor oleada de violencia en el país. Además, contribuyó a la apropiación indiscriminada de las tierras públicas (baldíos de la nación) y a las tensiones entre colonos y grandes empresarios alrededor la propiedad rural, y promovió la privatización de las tierras y la expulsión de los colonos (Berry 2006).

Igualmente, desde el año 1936 se produjo la desmovilización del movimiento campesino que se había consolidado a partir de la lucha del partido comunista en torno a la defensa agraria del campesinado. De otro lado, el partido liberal sirvió a los intereses de la clase terrateniente, garantizando la protección de la propiedad de los latifundistas, y debilitando las luchas agrarias. Entre 1936 y 1944, bajo la orientación del partido liberal, fueron organizados y legalizados sindicatos y ligas campesinas en procura del fortalecimiento del latifundio (Tovar 1975).

En suma, la implementación de la ley 200 de 1936 no logró superar las fallas de redistribución asociadas a la desigualdad en la distribución de la tierra, la concentración de la propiedad rural, y las restricciones para acceder al capital y otros mercados, y favoreció los intereses de los terratenientes. Esta la ley de tierras, al contrario, impuso la modernización del latifundio caracterizado por la protección arancelaria, el saneamiento de títulos, la carencia de conflictos agrarios y movimientos campesinos, el poder político terrateniente fundamentado en la posesión de tierras y en las alianzas con la burguesía agroexportadora, industrial y comercial (Fajardo, 1986).

Bajo este escenario y a partir de la implementación de la Ley 135 de 1961, el Estado replanteó “la cuestión agraria” y las políticas necesarias para adecuar las estructuras agrarias y productivas del campo a las necesidades del desarrollo económico.

1.2 Ley 135 de 1961: La reforma agraria promovida por el Gobierno de Alberto Lleras Camargo.

A raíz del problema agrario, evidenciado en la falta de una política de fomento y ausencia de seguridad de la propiedad privada, así como de una política de colonización de baldíos que garantizara una distribución equitativa de la tierra, se promulgó la Ley 135 de 1961. Esta reforma agraria en palabras de Fajardo (1986) "se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad antes que la retribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino. Esta etapa podría llamarse desarrollista de la Reforma Agraria" (Pág. 109).

Principalmente, las condiciones que suscitaron una reforma agraria en este periodo estuvieron centradas en: 1) el conflicto rural, 2) la preocupación por el rezago de la producción de alimentos y la motivación política directa de recaudar votos, 3) el creciente poder de los agricultores comerciales modernos contribuyó a la parálisis de los esfuerzos de reforma agraria, 4) la agricultura moderna y mecanizada comenzó a sustituir la ganadería extensiva, 5) masivas expulsiones de campesinos. Algunas obedecían al desplazamiento de antiguos trabajadores y arrendatarios de las haciendas[33] tradicionales cuando estas pasaron a la agricultura moderna, y 6) el malestar rural estuvo en alza y adoptó un carácter rebelde que condujo algunos grupos de campesinos hacia el camino de la "autodefensa", en busca de autonomía de los dos partidos tradicionales y la defensa de sus derechos rurales. (Berry, 2006)

La Ley 135 de 1961 buscaba "eliminar y prevenir una concentración inequitativa de la propiedad, crear unidades de explotación adecuadas, dar mejores garantías a aparceros y arrendatarios, dotar de tierras a los peones del campo y elevar el nivel de vida de los campesinos, fomentar el cultivo de las tierras incultas, incrementar la producción y la productividad, y asegurar la conservación de los recursos naturales" (Gilhodes, 1989, 358).

Asimismo, uno de los grandes desafíos de esta ley estuvo centrado en la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria- INCORA, entidad encargada de la administración de los baldíos de la nación, y de las tierras de extinción de dominio, las cedidas por los propietarios, las vendidas al INCORA, y las tierras expropiadas.

Con la creación del INCORA se buscó superar las fallas de redistribución y reconocimiento del campesinado en tanto se le dio facultades para la ejecución de obras de infraestructura; mejoramiento social; adquisición de tierras y adjudicación de baldíos a nivel nacional; constituir reservas y crear zonas de colonización dirigida; conformar unidades agrícolas familiares destinadas a los trabajadores de la explotación de esas tierras; administrar las tierras indígenas; constituir, ampliar y sanear resguardos; y construir distritos de riego y drenajes (Gilhodes, 1989).

Empero, este nuevo diseño institucional no logró los resultados esperados. En cambio, propició las condiciones para que las élites y los grandes grupos económicos y familias acaudaladas,

[33] En este contexto, la economía se basó en las relaciones de servidumbre y patronazgo que se materializaron bajo la figura de la hacienda. El sistema de hacienda fue un elemento esencial para entender la debilidad institucional, ya que se instauró como una institución en donde se reprodujeron todas las formas de poder político y social del país. (López-Alves, 2003: 49).

usualmente ligadas con dinámicas clientelares o corruptas de la clase política local, concentraran mayores extensiones de tierra (Gutiérrez, 2010).

Bajo este panorama, la presión campesina fue relativamente localizada por los sindicatos y las ligas según las regiones. Los primeros estaban ubicados en los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Santander, Caquetá. Estas organizaciones campesinas reclamaban una reivindicación sobre la tierra y replanteaban el sistema de latifundio-minifundio característico del país. Igualmente, organizaciones armadas como las FARC, EPL y ELN se instauraron como otro tipo de presión al que debía hacer frente el Estado (Gilhodes, 1989).

En este sentido, se desató una nueva ola reformista de mayor escala en la que se promovió una nueva organización campesina, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos- ANUC. La ANUC, fundada en 1967 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, nació como una iniciativa en el periodo del Frente Nacional para que la reforma agraria cambiara la distribución de la propiedad (Gutiérrez, 2010). Empero, los intentos de la ANUC por instaurarse como una fuerza social y de presión política para lograr cambios importantes en la reforma, estuvo truncada por la reacción violenta de los terratenientes y políticos. Esto constituyó una de las principales fallas de reconocimiento hacia el movimiento campesino por parte del Estado.

Pese a que esta reforma introdujo algunos cambios en el aprovechamiento del suelo y en la incorporación del capital, no logró la transformación de la estructura de la propiedad, por el contrario, los patrones de concentración de la tierra por parte de los grandes terratenientes y latifundistas se fortalecieron, haciendo más crítica la relación entre ocupación y las proporciones de tierra monopolizadas (Fajardo, 1986).

En suma, la reforma agraria promovida por la ley 135 de 1961 no logró aliviar la crisis agraria del país, ni tampoco transformar la propiedad, tenencia y explotación de la tierra, antes bien, aumentó la concentración de la tierra en manos de los grandes hacendados, y desalentó el arriendo, lo cual creó un incentivo para que los propietarios aceleraran el proceso de desplazamiento de los arrendatarios o tenedores de la tierra.

1.3 La contra reforma agraria del Pacto de Chicoral y el Desarrollo Rural Integrado (DRI).

El primer esfuerzo impulsado por el Gobierno de Pastrana Borrero, fue ponerle fin a la reforma agraria de Lleras Restrepo, a través del Pacto de Chicoral, el cual fue firmado el 9 de enero de 1972 (Alban, 2011) por los partidos liberal y conservador, los latifundistas, especialmente los gremios de propietarios, ganaderos, arroceros y bananeros.

El Pacto de Chicoral estaba centrado en el logro de los siguientes objetivos: 1) responder a la creciente movilización campesina protagonizada por la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos); 2) buscar mayor productividad para aumentar la exportación de productos agrícolas, proyecto integrante de "las cuatro estrategias"[34], el plan económico del

[34] El Gobierno de Misael Pastrana minoritario en el Congreso, resolvió buscar aliados para constituir una mayoría que le permitiera actuar. En este sentido, la condición de dicha alianza era abandonar el impulso a la reforma agraria. La filosofía económica del nuevo gobierno lo encaminó a adoptar el Plan de Cuatro Estrategias que estaba dirigida principalmente a fomentar la agricultura empresarial más que la reforma de la tenencia.

gobierno diseñado por el economista canadiense Lauchlin Currie; y 3) calmar a los empresarios y grandes propietarios de tierras inquietos por la posibilidad de una expropiación motivada por las leyes de reforma agraria aprobadas en el gobierno de Lleras Restrepo (Pecaut, 1989).

Asimismo, en el Pacto de Chicoral se decidió modificar la legislación agraria. Esta determinación se concretó a través de la expedición de las leyes 4 y 5 de 1973. La ley 4 modificó la ley 135 y cambió, esencialmente, las condiciones de indemnización de las fincas mediante una catalogación de las tierras y de su potencial productivo (Gilhodes, 1989) beneficiando a los terratenientes a través de obstaculización de la expropiación de los latifundios y reducción de impuestos sobre los predios (Pecaut, 1989). Por su parte, la ley 5 completaba la financiación del agro mediante el Fondo Financiero Agropecuario que reemplazó al Fondo Financiero Agrario, creado por Carlos Lleras (Gilhodes, 1989). El crédito a los campesinos estuvo orientado al componente de asistencia técnica y se definieron las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios (Machado 1991).

En 1975, bajo la presidencia de Alfonso López Michelsen, se instauró la ley 6 sobre aparcería que estableció un contrato de trabajo, el suministro por parte del propietario de elementos y herramientas para la producción, y el pequeño arriendo hasta de tres hectáreas. En últimas, esta ley no buscaba dar solución jurídica a los campesinos, en cambio promovió la coexistencia de explotaciones capitalistas. En consecuencia, estas tres leyes buscaron ajustar la reforma con el fin de que no se derogara (Pecaut, 1989).

En conclusión, el Pacto de Chicoral logró obstaculizar la redistribución de la tierra ante el ascenso de la movilización campesina, aceleró la concentración y la expulsión de los campesinos y otras comunidades de sus territorios, implantó el modelo agro- exportador e impulsó la capitalización de la gran propiedad (Albán, 2011).

Frente a los fracasos de las reformas agrarias implementadas hasta los años 70 y el estancamiento de la agricultura campesina entre 1950 y 1975, se promovió un cambio en las políticas estatales hacia el campo a través de la implementación del Desarrollo Rural Integrado (DRI). El DRI nace en 1976 durante el gobierno del Presidente Alfonso López Michelsen, considerándose como un sustituto de la reforma agraria que buscaba aumentar el ingreso de los pequeños agricultores y campesinos, quiénes representaban el sector tradicional del agro que generaba la mayor parte de los productos de consumo directo y el sector que, a la vez, representaba los más altos índices de pobreza (Murillo, 1995).

El DRI se sustentaba en el incremento de la producción a partir de la inyección de créditos, tecnología, recursos humanos, organizaciones para fomentar el crecimiento económico en las áreas rurales, a fin de incrementar la calidad de la vida rural. En este contexto, la cuestión agraria era entendida como un problema técnico y no como una cuestión meramente social. Sin embargo, la propuesta del DRI pretendía combinar los objetivos productivistas del desarrollo rural con los ideales sociales, de ahí que los esfuerzos eran destinados a la obtención de bienestar de los sectores rurales más desfavorecidos, a través de la implementación del fomento a la agricultura y de la pretensión de transformar el sistema social e institucional del sector rural (Bretón, 1994).

A través de la implementación de este programa, los campesinos empezaron a ser visibilizados y ser reconocidos como parte del problema de la pobreza, y como un objetivo de intervención de la política social. El DRI fue un esfuerzo por tener en cuenta las necesidades del sector campesino que tuvo un impacto positivo sobre la producción de alimentos y los ingresos del campesinado, y un efecto desalentador en la desigualdad rural (Berry, 2006).

Entre 1976 y 1984, el DRI atendió a 98.000 familias y financió 355.000 has, construyó 1.200 kilómetros de vías e instaló 45.000 conexiones eléctricas en el campo, y entregó 444 millones para créditos de comercialización. No obstante, algunos analistas señalan que el auge del agro y la situación favorable que se vivió en el campo en esta época, fue gracias a la bonanza cafetera de 1976 y a la revolución tecnológica que la acompañó. Para Gilhodes (1989) "la revolución cafetera de la segunda mitad de los 70 transformó en alguna medida la tenencia de la tierra, paralelamente que se formó una clase de obreros agrícolas especializados" (pág. 365).

Si bien, este programa hizo aportes significativos a la construcción de una infraestructura regional para las sociedades rurales de pequeños y medianos productores, en términos generales no mostró avances consolidados en los ingresos y la calidad de vida rural (Machado, 2009). El programa del DRI fue más del tipo asistencialista dirigido a los pequeños productores y no a la población rural en general, en donde se desconocieron las características socioculturales de las comunidades campesinas (Murillo, 1995).

De acuerdo con Breton (1994), las políticas agrarias del tipo reforma integral y el desarrollo rural emprendidas, han tenido el fin instrumental de incrementar el control social y neutralizar las protestas políticas a través de la redistribución de algunas tierras. En consecuencia, "cualquier intento de planificar políticas tendentes a disminuir la miseria rural en América Latina no podrán triunfar, sin una asignación mínimamente ecuánime de los medios de producción" (Pág., 30).

1.4 La Ley 160 de 1994: Cambio de la reforma agraria del tipo redistributivo a un modelo sustentado en la lógica del mercado.

Las reformas agrarias promovidas hasta los años 90 en el país se caracterizaron por ser del tipo redistributivo, y por no lograr los cambios sustanciales en la estructura agraria en el país, fundamentales para superar las fallas de reconocimiento y redistribución en torno al campesinado.

El carácter redistributivo de las reformas agrarias implementadas hasta ese entonces, respondía a los fuertes conflictos y la violencia armada asociada, fundamentalmente, a la concentración de la tierra, la desigualdad en la distribución de la propiedad rural y las limitadas garantías para respetar los derechos de propiedad. Al respecto, el Estado se vio obligado a implementar mecanismos e instrumentos de política para redistribuir la tierra entre los campesinos desposeídos, conformar una estructura agraria más igualitaria, productiva y eficiente, con una fuerte articulación al sector industrial, a los sectores urbanos y a los distintos mercados, y para transformar las relaciones de poder en el sector rural (García, 1970).

Sin embargo, estas reformas no generaron cambios y mejoras sustanciales en la estructura agraria del país ya que, en vez de garantizar una mayor equidad y distribución de las tierras entre los campesinos y los grandes propietarios o latifundistas, reforzó los niveles de desigualdad, inequidad y pobreza rural.

Desde mediados de los años 80 el país entró en un proceso de transformación estructural en materia de política económica, centrada en el crecimiento económico a partir de la producción de bienes y servicios, la apertura a nuevos mercados, y la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. En este nuevo contexto, la intervención del Estado en la economía se limitó, de ahí que la función de la reforma agraria que era de carácter redistributivo cambió a un modelo económico en donde se privilegiaba el mercado de tierras como la alternativa de acceso a la propiedad rural (Machado, 2009).

En el año de 1994 el Gobierno de César Gaviria Trujillo promulgó la Ley 160, con la cual se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCORA. Esta reforma se gestó bajo el telón de fondo de la política neoliberal, con un enfoque orientado al mercado que buscó dar mayores garantías institucionales para la protección y distribución de los derechos de propiedad rural y el acceso equitativo de la tierra (Berry, 2006), tendientes a reducir los factores de desigualdad para el mejoramiento de las condiciones de existencia de los campesinos, especialmente, de aquellos que se encontraban en una situación de vulnerabilidad manifiesta.

La Ley 160 de 1994 contempla el deber estatal de dotar tierras a hombres y mujeres campesinos, mayores de 16 años y de escasos recursos que no las posean o que tengan en su titularidad porciones de tierra insuficiente. Para ello, el ordenamiento jurídico contempló una medida económica, traducida en la cantidad de hectáreas necesarias para que una familia establecida en el sector rural, disponga de los ingresos necesarios para consolidar su patrimonio económico y garantizar la sostenibilidad de su actividad productiva.

Esta medida conocida como Unidad Agrícola Familiar – UAF ha sido definida en el artículo 38 de la Ley 160, como la 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.

Esta ley, además, introdujo dos instrumentos novedosos para solucionar fallas de redistribución de la población campesina del país. Una de estas, es el mercado asistido de tierras- MAT como alternativa de acceso a la propiedad rural y como sustitutivo de la reforma agraria redistributiva; y la segunda, la figura de las Zona de Reserva Campesina (ZRC), que se abordará en el siguiente apartado. El mercado asistido de tierras (MAT) como una medida para acceder a la propiedad rural, supone que el mercado es mejor asignador de recursos que el Estado, el cual debe limitarse a facilitar el desarrollo del mercado de tierras y el acceso a los créditos al otorgar ciertos subsidios[35], pero sin intervenir directamente (Machado, 2009).

[35] El artículo 20 de la Ley 160, "establece un subsidio para la compra de tierras en las modalidades y procedimientos que para tal fin se han previsto en esta Ley, como crédito no reembolsable, que se otorgará por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y a los criterios de elegibilidad que se señalen". En este sentido, el

No obstante, el mercado asistido de tierras no ha podido resolver el problema de la desigualdad en la posesión de recursos y en la negociación entre pequeños campesinos junto con trabajadores sin tierra y los grandes propietarios (Reydon y Plata, 1996). El mercado ha mantenido la estructura de la propiedad y las relaciones de poder existentes en las sociedades rurales (Machado, 2009).

En últimas, el mecanismo de subsidio para la compra de tierras ha debilitado la voluntad de los campesinos y otros agentes económicos para explotar y utilizar adecuadamente la tierra, además, los subsidios integrales de tierra (SIT) han promovido el establecimiento de actos corruptos entre los intermediarios – políticos, funcionarios- encargados de asignar estos subsidios. Este mecanismo favoreció de nuevo a los grandes propietarios y no a los pequeños poseedores, y no se dieron las garantías legales ni institucionales para garantizar las negociaciones entre beneficiarios pobres y hacendados poderosos (Gutiérrez, 2010).

De acuerdo con (Machado, 2009), para que el mercado asistido de tierras funcione debe estar acompañado de una política de desarrollo rural consecuente con los procesos de transformación requeridos en la sociedad rural. La reforma agraria, el mercado de tierras y la tributación a la propiedad rural, no pueden implementarse de manera separada en sociedades como la nuestra con altas desigualdades y conflictos.

Durante el mandato del presidente Álvaro Uribe entre el 2002 y el 2010, se produjo una transformación a gran escala de la economía rural y la sociedad, la cual venía enmarcada por el conflicto armado interno y el mercado global del narcotráfico. El énfasis del gobierno de Uribe estuvo centrado en la eficiencia y no en la redistribución. La reconfiguración de la institucionalidad agraria empezó con la liquidación del INCORA y la creación en el 2003 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el cual estaría a cargo de la coordinación del sistema nacional del desarrollo rural en el país.

Bajo esta nueva suerte de institucionalidad, surgieron algunos obstáculos para la regulación de los derechos de propiedad territorial. Entre estos se encuentran: la debilidad institucional de entidades como el INCODER, que mostraron fuertes dificultades para desarrollar una coordinación efectiva con el sector rural; y la permeabilidad de varias entidades del orden nacional, que sirvieron a los intereses de los grandes terratenientes del país y grupos criminales (Gutiérrez, 2010).

Esta ley ha sido bastante limitada en identificar mecanismos para abrir el mercado, y para encontrar otras alternativas que permitan realmente su desarrollo (Machado, 2009). En conclusión, ninguno de estos intentos de reforma agraria a lo largo de 80 años en Colombia, han sido lo suficientemente robustos y eficaces para lograr cambios radicales en la estructura agraria del país.

Estado otorga un subsidio del 70% a la compra de tierras y el campesino aporta el otro 30%, sea mediante recursos propios, o un crédito que le otorgue una entidad financiera como el Banco Agrario a través de redescuento en el Fondo para el Financiamiento Agropercuaria- Finagro.

Esto ha sido así debido a factores como: 1) la ausencia de un enfoque diferencial en estas políticas limitaron la implementación de acciones afirmativas hacia el campesinado que reconocieran las diferencias con otros grupos poblaciones del sector rural, y que tuvieran en cuenta sus necesidades particulares para garantizar el goce efectivo de sus derechos; 2) las diferencias de política agraria entre los partidos y los gobiernos; 3) la falta de continuidad de las política que ha contribuido para que las reformas fueran efímeras; 4) la ausencia de una política agraria clara; 5) el hecho de no haber enfrentado exitosamente la pobreza y el malestar rural mediante una política agraria, lo cual sentó las bases para el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y la apertura a la industria de drogas; 6) la difundida impresión que los pequeños agricultores son económicamente menos eficaces que los grandes (Berry, 2006); 7) los procesos de redistribución operaron aislados en sociedades que requerían reformas urbanas, industriales y financieras para poder hacer compatibles los cambios en el sector rural con los exigidos en los demás sectores de la economía y la sociedad (Machado, 2009); 8) las reformas agrarias operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas de subsistencia (Machado, 2009); 9) la manera de legislar ha afectado la posibilidad de expropiación de la tierra; y 9) las medidas de reparto de tierras no estuvieron acompañadas de medidas de apoyo que permitieran reorganizar adecuadamente la producción agropecuaria y transformar las relaciones sociales en el campo (Bretón, 1994).

Lo anterior permite preguntarse si ¿la solución a los problemas de redistribución y reconocimiento del sector rural en el país, se encuentran exclusivamente en la implementación de una reforma agraria? o si ¿los fracasos que han tenido los diferentes intentos de reforma obligan a poner en marcha nuevas alternativas y mecanismos institucionales, políticos, y legislativos que sean más eficaces en producir cambios y transformaciones para superar el conflicto agrario y el problema de injusticia social frente al campesinado?

En la Tabla 2 se resumen las diferentes reformas agrarias implementadas desde el año de 1936 hasta la reforma de la Ley 160 de 1994:

Reforma agraria	Principales aspectos que suscitaron la necesidad de una reforma agraria	Objetivo Principal	Logros y beneficios para el campesinado y el agro	Impactos y consecuencias	Características del Movimiento Campesino	Fallas de reconocimiento	Fallas de Redistribución
Ley 200 de 1936	• Desigualdad en la distribución de la tierra • Violencia en las zonas rurales • Conflicto bipartidista • Impactos económicos causados por la depresión mundial • No titulación rural • Concentración de la tierra- latifundios.	Garantizar la protección jurídica sobre la propiedad privada de tierras y los títulos, y sentar las bases para que la propiedad rural estuviera fundamentada por su aprovechamiento económico, y subsanar los problemas agrarios de: 1) los baldíos y la delimitación entre propiedad privada y estatal, 2) las parcelaciones, 3) los colonos y arrendatarios, y 4) la colonización marginal.	• Apoyó los proyectos de colonización y parcelación. Se creó el sistema de parcelaciones, que fue dirigido por el Banco Agrario Hipotecario • Conformación de pequeños propietarios rurales y trabajadores urbanos • Se estableció un mecanismo conciliatorio entre hacendados y campesinos a través de la "Ley de Aparcerías", que buscó incentivar la producción de alimentos dentro de las formas de trabajo (aparcería) en el interior de las haciendas	• Escalamiento de la violencia rural en el país. • Grandes expulsiones de arrendatarios, aparceros y colonos • Se impuso la modernización del latifundio • Continúo el poder político terrateniente fundamentado en la posesión de tierras y en las alianzas con la burguesía agroexportadora, industrial y comercial.	• Organización del movimiento campesino • Bajo el impulso del partido comunista y la orientación del partido liberal fueron organizados y legalizados sindicatos, ligas campesinas, y agremiaciones de los arrendatarios.	No reconocimiento del campesino como sujeto político. Con esta reforma no se modificaron los factores de poder al interior de la estructura agraria.	Limitaciones acceso propiedad rural, capital y mercados. Exclusión de beneficios de asistencia técnica, subsidios- créditos.
Ley 136 de 1961	• Centralización del control económico • Intensificación de la violencia en regiones campesinas como el sur y oriente del Tolima, Cundinamarca y Valle del Cauca • Disputas territoriales entre terratenientes y campesinos • Falta de una política de fomento y ausencia de seguridad de la propiedad	Eliminar y prevenir una concentración inequitativa de la propiedad, crear unidades de explotación adecuadas, dar mejores garantías a aparceros y arrendatarios, dotar de tierras a los peones del campo, fomentar el cultivo de las tierras incultas, incrementar la producción y la productividad, y	• Expansión de la agricultura comercial. • Introdujo algunos cambios en el aprovechamiento del suelo y en la incorporación del capital • Creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria- INCORA. • El INCORA logró la circulación y la	• No logró aliviar la crisis agraria del país. • No logró que la estructura de la propiedad se transformara. • Fortalecimiento de los patrones de concentración de la tierra por parte de los grandes terratenientes y latifundistas. • Se hizo más crítica la relación entre	• Transformación de la lucha campesina entre 1958-1964; y la aparición de las guerrillas, el fin del bandidismo y la reagrupación campesina en organizaciones sindicales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos- ANUC, fundada en 1967.	Se buscó involucrar al campesinado como un grupo de presión participante en un proceso de reforma, pero esta se vio truncada por la reacción violenta de los terratenientes y políticos. Se limitó el ascenso social y político de los pobladores rurales,	La reforma continuó reforzando las fallas de redistribución, que se evidenció en los siguientes aspectos: • Fortaleció los patrones de concentración de la propiedad rural • Bajo nivel de productividad • Deficiente vinculación con los

	privada, así como de una política de colonización de baldíos que garantizara una distribución equitativa • Explotación de la tierra continuaba siendo baja, aún en 1968 sólo el 3,6% de las explotaciones tenían un nivel técnico • Preocupación por el rezago de la producción de alimentos.	asegurar la conservación de los recursos naturales	asimilación de los campesinos, alcanzó a titular 3.662.082 has de baldíos a campesinos o agricultores, entregó 3.957 títulos correspondientes a 57.443 has, y recuperó por extinción de domino 1.958.682 has de tierras.	ocupación y las proporciones de tierra monopolizadas. • La tenencia de la tierra no logró ser solucionada • El INCORA, favoreció que las élites y los grandes grupos económicos y familias acaudaladas, concentraran mayores extensiones de tierra. • Aumento de la migración de la población residente en el campo a las ciudades	• Establecimiento del movimiento guerrillero el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el Ejército Popular de Liberación (EPL), en los llanos orientales, Antioquia y Tolima. • Los campesinos consolidaron un fuerte nivel de organización y adquirieron su propia dinámica de poder y reivindicaron su carácter gremialista y su independencia ante los partidos políticos tradicionales	vía su incorporación a la modernización	mercados • Difícil acceso a los servicios básicos • Reproducción de la pobreza rural • Restricción del ahorro, la inversión y la capitalización
Pacto de Chicoral 1972	• Consolidación de los movimientos de izquierda influenciados por los países de Cuba y la Unión Soviética. • Los resultados de las reformas agrarias no fueron positivos, tuvieron alcances muy limitados en lo rural y la cuestión campesina. • Clima de tensiones e inconformismos por parte de los latifundistas y campesinos.	• Responder a la creciente movilización campesina protagonizada por la ANUC • Buscar mayor productividad para aumentar la exportación de productos agrícolas • Aliviar a los empresarios y grandes propietarios de tierra por la posibilidad de una expropiación. • Responder al	• Ninguno	• Aceleró y reforzó la concentración de la propiedad rural • Favoreció la expulsión de los campesinos • Incrementó la desigualdad en la distribución de la tierra. • Obstaculizó la expropiación de los latifundios • Redujo los impuestos sobre los predios	División del movimiento campesino	La división del movimiento campesino mino la participación y su posicionamiento como un actor importante dentro de la sociedad.	• El crédito a los campesinos se orientó al componente de asistencia técnica. • Aceleró la concentración y la expulsión de los campesinos. • Implantó el modelo agro- exportador Impulsó la capitalización de la gran propiedad

		contexto político y económico del momento basando el desarrollo del país no en la agricultura sino en la urbanización y en la industria.					
Desarrollo Rural Integrado- DRI	• Estancamiento de la agricultura campesina. • Fracasos causados por reformar la estructura agraria. • Los altos niveles de pobreza del campesinado	El DRI se consideró como un sustituto de la reforma agraria. Buscaba aumentar el ingreso de los pequeños agricultores, la producción de alimentos, mejorar el mercadeo, crear nuevas fuentes rurales de empleo, mejorar el nivel de vida y promover un desarrollo autosostenido.	• Los campesinos empezaron a ser visibilizados y ser considerados como parte del problema de la pobreza, y como un objetivo de intervención de la política social. • Esfuerzo por tener en cuenta las necesidades del sector campesino. • Canalizó cerca de 148.500 millones de pesos hacia zonas campesinas. Atendió a 98.000 familias y financió 355.000 has, construyó 1.200 kilómetros de vías e instaló 45.000 conexiones eléctricas en el campo, y entregó 444 millones para créditos de comercialización.	• Tuvo un impacto positivo sobre la producción de alimentos y los ingresos del campesinado • Tuvo un efecto desalentador en la desigualdad rural. • La inversión se redujo en los años de 1981, 1986 y 1990 debido a la dificultad para acceder al crédito externo (Murillo, 1995) • El programa del DRI dejó de cumplir con sus compromisos ante los entes municipales y las comunidades rurales. Una de las consecuencias fue la pérdida de credibilidad del programa. • No se implementó una política campesina integral, el programa DRI fue más del tipo asistencial dirigido a los pequeños productores	Origen de organizaciones campesinas regionales y nacionales altamente politizadas y dependientes de los recursos del Estado.	• Reducidos niveles de participación en todas las fases del programa DRI. • Se desconocieron las características socioculturales de las comunidades campesinas • Impedimento a la legitimación de la organización campesina, y minimización de su presencia en instancias institucionales para la toma de decisiones políticas.	• En la fase del proceso productivo del DRI, se descuidó la comercialización • Deficiente cobertura y calidad de los servicios de asistencia técnica. • Falta de apoyo a una línea de crédito especial • Demora en los desembolsos, falta de garantías de los beneficiarios.
Ley 160 de 1994	Las anteriores reformas en vez de lograr cambios radicales en la estructura	Crear el Sistema Nacional de Reforma Agraria y las directrices	• Busco agilizar los procesos de adquisición y dotación	• La modalidad de mercado asistido de tierras se constituyó en	• La visión histórica del campesinado cambia en el marco del nuevo	Esta Ley avanza en lograr una mayor participación de los	El mercado de tierras ha mantenido la estructura de la

	agraria del país, reforzó los niveles de desigualdad, inequidad y pobreza rural. Década de los 80´s cambio en el modelo de desarrollo centrado en la economía en donde se privilegia el mercado de tierras como la alternativa de acceso a la propiedad rural. Reducción del papel del Estado en la distribución.	para operarlo e implantar el mercado asistido de tierras. Dinamizar la redistribución a través del mercado asistido de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos	de tierras para los campesinos, a través de la implementación de un subsidio, equivalente al 70 por ciento para la compra de tierras. • Se logró formalizar la tenencia de algunas tierras, se reestructuró el minifundio a través de la UAF, permitiendo la estabilización de la seguridad alimentaria en ciertas zonas. • Establecimiento de las zonas de reserva campesina para ordenar la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de las tierras baldías, así como prevenir la descomposición de la economía campesina.	un mecanismo perverso que estuvo en detrimento de los campesinos aspirantes al subsidio de tierra. • El acompañamiento técnico y agroempresarial a la Reforma Agraria es deficiente, evidenciado en la falta de rigor técnico en la calificación de aptitud de los predios, en proyectos productivos y en diseños de planes de explotación sin contexto de mercado. • La falta de actualización de los “bancos de tierra” y del registro de aspirantes en las Regionales, no permitió dinamizar el mercado de tierras en desarrollo de la reforma agraria. • La inversión cae, y el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funciona.	modelo económico en el que ingresa al sistema de producción como propietario a través de los subsidios de tierras. • Rechazo del campesinado frente a la Ley, inicio proceso de negociación entre organizaciones rurales e indígenas, en el Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas (CONAIC), para la elaboración de un proyecto campesino alternativo de ley para el gobierno. • Se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino, para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de aspectos relacionados con la compra y dotación de tierras a los campesinos.	campesinos y sus organizaciones en los planes y programas de reforma agraria. En el nivel regional, fueron creados los Comités Departamentales de Reforma Agraria como instancias de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria. Se incluye la participación equitativa de las mujeres campesinas como clave para la planeación de los programas de desarrollo rural.	propiedad y las relaciones de poder existentes en las sociedades rurales, favoreciendo de nuevo a los grandes propietarios y no a los pequeños poseedores. Continúa la concertación de la propiedad y la informalidad en la tenencia de la tierra, esto último, ha dificultado el acceso a créditos y el financiamiento a los campesinos que no tienen formalizada su tenencia. La propiedad territorial de los campesinos no tiene el carácter de propiedad colectiva como un resguardo o un territorio colectivo, razón por lo cual la ley no garantiza que terceros de mala fe, testaferros, puedan utilizar los medios formales para generar procesos de despojo y desplazamiento.

Elaboración Propia.

2. Las Zonas de Reserva Campesina- ZRC como un instrumento de la política de tierras promovida por la Ley 160 de 1994. Alcances y limitaciones para el desarrollo rural y para la superación de la injusticia social contra la población campesina.

La Zonas de Reserva Campesina si bien son un instrumento establecido por la Ley 160 de 1994, son esencialmente un resultado y materialización de las movilizaciones de los campesinos/nas y colonos en las regiones cocaleras durante los años 80 y 90 (Fajardo, 2000), que demandaron ante el Estado lo que habían exigido por décadas, una reforma rural integral, el acceso a las tierras, la formalización de la propiedad rural, la distribución equitativa de las tierras, y la solución estructural al conflicto social y armado en el país; todos estos factores, que no habían logrado superarse después de 60 años de reformas agrarias. Según Mondragón (2003), la práctica de la reserva campesina antecede a la idea de la formalización de la misma en la legislación agraria, pues nace de la lucha de los campesinos por detener la expansión del latifundio sobre sus propiedades.

Los precarios resultados y las nefastas consecuencias que tuvieron estas reformas en la estructura agraria, aumentaron el descontento social y fortalecieron el movimiento campesino en torno a la exigibilidad política para corregir los problemas de la inequitativa concentración de la tierra, la fragmentación territorial y la ausencia de garantías para la protección de los derechos de propiedad rural.

Bajo este panorama, se llevaron a cabo las primeras discusiones entre el Gobierno (Inderena - Incora) y las comunidades campesinas para avanzar en procesos de ordenamiento territorial y la búsqueda de alternativas para la ocupación y uso del territorio, la colonización y la expansión de la frontera agrícola (Ortiz et al, 2004). Una de las principales propuestas que surgieron por parte de los campesinos, fue la creación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como un instrumento jurídico para garantizar sus derechos al territorio, la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia. Esta demanda se fue complejizando con los años hasta llegar a ser parte integral del desarrollo de la política de tierras expresada en la Ley 160 de 1994.

La ley 160 de 1994, artículo 1 establece "la Zona de Reserva Campesina, como figura preferencial para fomentar la pequeña propiedad rural, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación- de la mano de la titulación a campesinos de escasos recursos- en el marco de la conservación ambiental y de los recursos naturales y el ordenamiento territorial"[36].

Las Zonas de Reserva Campesina son las áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agrológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, y para la estabilización y consolidación de la

[36] Las ZRC es incluida en la Ley 160 de 1994 en el capítulo XIII "Colonización, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial", y se ha reglamentado como figura a través del Decreto 1777 de 1996, del Acuerdo 024 de 1996 (fija los criterios generales y procedimiento para seleccionar y delimitarlas ZRC) y el Acuerdo 010 de 1999 (extensión máxima UAF, dentro de la ZRC).

economía campesina. De acuerdo al Acuerdo 24 de 1996. art.29, los objetivos principales de las ZRC son:

- Fomentar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afectan y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.
- Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país
- Evitar y corregir los fenómenos de la inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad de la propiedad rústica
- Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la económica campesina y de los colonos
- Regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia a su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos
- Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural
- Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local regional.

Las ZRC solo se podrán constituir en las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías; en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales; zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales; regiones donde predomine la economía campesina; regiones de conflicto social para la reconstrucción del tejido social y sustitución de cultivos de uso ilícito; predios donde se haya declarado extinción del dominio; y una ZRC puede abarcar toda una región, uno o más municipios o veredas (Acuerdo 024 de1996).

De acuerdo con La Ley 160 los lugares donde no pueden constituirse las ZRC, son:1) las áreas comprendidas dentro del Sistema nacional de Parques naturales; 2) las establecidas como reservas forestales, salvo casos especiales (Art. 1° del Decreto 1777 de 1996); 3) en los territorios Indígenas, según los Art. 2° y 3° del Decreto 2164 de 1995; 4) donde deba titularse tierras colectivamente a las Comunidades Afro descendientes, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993; 5) las reservadas por el INCODER, u otras entidades públicas, para otros fines de Ley; y 6) las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.

La Tabla 3 señala elementos claves de la constitución de las Zonas de Reserva Campesina asociados a la superación de las fallas de redistribución y fallas de reconocimiento, tales como:

REDISTRIBUCIÓN	RECONOCIMIENTO
Regular y ordenar la propiedad rural para: evitar la concentración de la tierra; y procurar que todos los campesinos de la Zona accedan a la propiedad de la tierra.	Fortalecimiento del tejido Social para mejorar la capacidad de gestión de las comunidades campesinas.
Ordenamiento del territorio en sus aspectos productivo (acorde con la vocación de sus suelos), ambiental y de infraestructura, a partir de las experiencias y expectativas de sus ocupantes.	Prioridad de inversión social del Estado (las entidades deben confluir con sus programas en la ZRC).

Estabilización de la frontera agrícola para el desarrollo productivo ambientalmente sostenible.	Desarrollo social, cultural, ambiental, político y económico del territorio
Desarrollo social, cultural, ambiental, político y económico del territorio	Posibilitar que los campesinos sean verdaderos actores y participes de su propio desarrollo territorial a través del diálogo constructivo.
Los Planes de Desarrollo Sostenible, son la expresión de las comunidades establecidas en la zona de influencia, por tanto, los programas y proyectos no pueden ser impuestos por las entidades ni por otros actores.	Participación real y eficaz de los campesinos en las instancias locales y regionales de planificación y decisión (C.M.D.R.).
Vinculación de la Economía Campesina a Mercados Internos y Externos, en condiciones justas y equitativas.	

Elaboración Propia.

Son seis (6) las ZRC que se aprobaron por parte del Consejo Directivo del INCODER entre los años de 1997 y el 2002. A continuación, se presentan los avances y resultados logrados por las ZRC constituidas.

Tabla 4. Zonas de Reserva Campesina aprobadas en Colombia entre los años de 1997 y el 2002.

Nombre ZRC	Cobertura Departamental	No Resolución Constitución	Extensión ha	Estado	Avances/Resultados
Cabrera	Cundinamarca/ Cabrera	Res. 046 - noviembre 7 de 2000	44.000	Activa	-Procesos de producción sostenibles, seguridad alimentaria, y la mitigación del impacto ambiental de prácticas agropecuarias. -Capacitación ambiental y productiva sostenible. -Aprovechamiento sostenible de productos del bosque; protección y conservación de recursos naturales. -Fortalecimiento inicial del capital social, afectado posteriormente por situación de orden público. -Poca presencia institucional de las entidades responsables del PDS. -Poco avance en el logro de mayor capacidad de las organizaciones comunitarias para administrar y movilizar recursos de inversión.
Bajo Cuembí y Comandante	Putumayo/ Puerto Asís	Res. 069 - diciembre 18 de 2000	22.000	Activa	- Fracaso, en cuanto al cumplimiento de los compromisos acordados en la audiencia pública y ejecución del plan de desarrollo sostenible. - No hay información sobre recursos financieros invertidos en la zona y ejecución del plan de desarrollo sostenible.
Morales-Arenal	Bolívar/ Arenal, Morales	Res. 054 - junio 22 de 1999	29.110	Activa	- Logros en infraestructura física, social, asesoría jurídica y titulación tierras. - Fortalecimiento procesos organizativos, de asociatividad y resolución de conflictos. - Los resultados económicos para la región son precarios frente a las expectativas generadas con la zona. - Poca presencia y coordinación interinstitucional de las entidades del sistema nacional de desarrollo rural y sistema nacional ambiental.
Guaviare	Calamar El Retorno San José	Res.054 - diciembre 18 de 1997	463.600	Activa	- Aprovechamiento sostenible de productos del bosque; protección y conservación de recursos naturales. - Educación e investigación ambiental y productiva. - Se logró hasta el año 2002 apoyo y compromiso de la alcaldía y gobernación. Avances en asociativa y capital social. - Desarrollo sistemas productivos sostenibles. - Solo se adelantan acciones y proyectos en calamar, sin resultados municipios del retorno y san José del Guaviare que

					también conforman la ZRC. - No se logró el apoyo preferencial de las instituciones del estado que conforman el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural, fondo nacional ambiental y fondo nacional de regalías.
Cuenca de Rio Pato y valle de Balsillas	San Vicente del Caguan	Res. 055 - diciembre 18 de 1997	88.401	Activa	- Fortalecimiento economía campesina con programa de reforma agraria, titulación de tierras y realinderamiento parque natural los picachos. - Se lograron capacidades de gestión para manejar recursos económicos. - Exitosa coordinación interinstitucional parcelación abisinia Poco apoyo y participación de las entidades territoriales finalizado el PPZRC.
Valle del Rio Cimitarra	Antioquia Remedios – Yondó Bolívar Cantagallo-San Pablo	Res. 028 - diciembre 10 de 2002 Lenvantamiento suspensión Res. 240 - febrero 22 de 201	184.000	Activa	- Construcción participativa de un Plan de Desarrollo de la ZRC. - Suspensión de la ZRC 2003. - Estigmatización y amenazas de la organización Campesina. - Se mantienen los conflictos por el territorio comunidades, grupos armados y multinacionales mineras de explotación del oro.

Elaboración propia. Fuente Plan de Acción INCODER. Subgerencia de Tierras Rurales, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo. (2014)

Las 6 ZRC establecidas a la fecha suman un total de 831.000 hectáreas en 6 departamentos del país, y están pendientes de aprobación otras 7 que abarcan 1’200.000 hectáreas aproximadamente. (Ver anexo 2). Por su parte, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) habla de la aspiración de 50 comunidades -con 10 millones de hectáreas y 3 millones de campesinos- de ser declaradas como Zonas de Reserva Campesina. No obstante, el anterior Gerente del ya liquidado INCODER, señaló el año pasado que no se aprobarían más ZRC en el país, hasta que el gobierno no terminé el proceso de revisión y evaluación de su fundamento político.

Como se observa en el cuadro de avances de las ZRC constituidas entre 1997 y el 2002, si bien la figura de ZRC ha logrado resultados importantes en algunas zonas del país en materia redistributiva y de reconocimiento, como son: el fortalecimiento de la economía campesina a través del aprovechamiento de procesos de producción sostenibles, seguridad alimentaria; mitigación del impacto ambiental; infraestructura física; titulación tierras; realinderamiento; fortalecimiento inicial del capital social, y de procesos organizativos y de asociatividad comunitaria; aún las ZRC constituidas en el país se encuentran lejos de solucionar los problemas agrarios y sociales que sufre la población campesina, y de garantizar la protección de sus derechos fundamentales al territorio y a la participación efectiva.

De acuerdo con los resultados expuestos por el antiguo INCODER, en las ZRC es poca la presencia y coordinación interinstitucional de las entidades del sistema nacional de desarrollo rural y el sistema nacional ambiental; hay pocos avances en el logro de mayor capacidad de las organizaciones comunitarias para administrar y movilizar recursos de inversión; no hay información sobre recursos financieros invertidos en ciertas Zonas de Reserva; los resultados económicos para el caso de la región de Morales-Arenal son precarios en relación con las expectativas iniciales; hay una fuerte estigmatización y amenazas a organizaciones campesinas;

y continúan presentándose conflictos por el territorio entre comunidades (étnicas), grupos armados y multinacionales mineras que tienen presencia en ciertas zonas[37].

Las 30 organizaciones campesinas que han promovido las ZRC han tenido una importante participación en la mesa de negociación del proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, espacio en el que fueron insistentes frente a la necesidad de que se concreten cinco temas fundamentales para ellos: 1) el reconocimiento de la participación de las campesinas y campesinos en la nueva institucionalidad que se cree para la implementación de la propuesta y de la territorialidad campesina, y el reconocimiento del enfoque diferencial campesino; 2) el modelo de desarrollo rural dirigido a valorizar la economía campesina y alcanzar la soberanía alimentaria, accesos a la tecnificación de la producción, y participación de los mercados; 3) el diseño de una política nacional para las economías campesinas; 4) la explotación minera y de hidrocarburos para garantizar la permanencia en el territorio de las comunidades agrarias; y 5) el ordenamiento territorial y ambiental. (III Encuentro Nacional de ZRC, 2013).

Para lograr una consolidación de las ZRC y obtener avances concretos en materia de ordenamiento social de la propiedad y estabilización agraria, es importante que esta vaya acompañada de una reforma rural integral que haga cambios sustanciales en la estructura agraria del país. De esta forma, es posible pensar en la superación de las fallas de redistribución y reconocimiento, toda vez que las ZRC promueven varios de los pilares fundamentales del desarrollo rural territorial, como son: el establecerse sobre el reconocimiento de las particularidades socio-culturales, económicas y productivas de las comunidades campesinas en torno a la tierra; mejorar las condiciones y calidad de vida de comunidades que ocupan y aprovechan un espacio rural determinado; y lograr el desarrollo sostenible e integral del sector rural, de sus territorios y de los pobladores rurales. (INCODER, Plan de Acción 2013).

Sin embargo, esta figura no es considerada por ciertos sectores políticos y de la sociedad como el instrumento más adecuado para lograr los cambios que requiere el sector agrario, por el contrario, su establecimiento ha generado fuertes oposiciones y debates del sector político y legislativo (Osejo, 2012). Esto es así, por varias razones; las 40 ZRC que se están reclamando por parte de los campesinos para su constitución en la actualidad, no solo se encuentran ubicadas en regiones en donde hay presencia de las FARC, sino que también su conformación comprendería una extensión considerable del territorio, aproximadamente, siete millones de hectáreas dentro de las cuales podrían presentarse traslapes con territorios colectivos de población afrocolombiana y de resguardos indígenas; por otro lado, hay multinacionales que tienen intereses estratégicos en la explotación de la minería e hidrocarburos en muchas de estas zonas; y una de las oposiciones más fuertes, defiende que las ZRC más allá de buscar reivindicar los derechos del campesinado, tienen por objetivo establecerse como aparatos de la contrainsurgencia. De ahí que se les catalogaran como “pequeños caguanes”, “nuevas zonas de despeje”, “santuarios de la guerrilla” o “republiquetas” (Ordoñez, 2012).

Esta última postura implicó el desarrollo de componentes administrativos represivos durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), ya que las políticas estuvieron dirigidas a la

[37] Fuente: Plan de Acción INCODER (2014)

eliminación en la práctica y en la vida legal de esta figura. Razón por la cual se estancó no sólo la constitución de las ZRC, sino también el desarrollo rural en el país (Cardoza, 2015).

El primer componente se dirigió al impedimento para la creación de nuevas zonas, el abandono de los Proyectos Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC), y el cese de cualquier tipo de apoyo desde la institucionalidad. El componente represivo, por su parte, se centró en el debilitamiento de los procesos organizativos a través de una política sistemática de desplazamiento forzado, la estigmatización de las organizaciones campesinas, las judicializaciones y asesinatos indiscriminados y la fuerte militarización de las zonas rurales (Ordoñez, 2012).

De manera definitiva, y vía legislación se obstaculizó la consolidación de las ZRC por medio del Estatuto de Desarrollo Rural o Ley 1152 de 2007, y con ella también se retrocedió significativamente en materia de desarrollo rural. A través de esta ley se declaró un proyecto anti-campesinado que restringió la constitución de las ZRC solo en zonas baldías de la Nación, y no en zonas donde se hubieran adelantado procesos de titulación de los territorios. No obstante, dada la inexequibilidad de esta Ley, por la ausencia de una consulta previa, se continuó con la Ley 160 de 1994.

Con el gobierno de Juan Manuel Santos se configuró una coyuntura política e institucional favorable para la implementación de una política de tierras y para el fortalecimiento del desarrollo rural. En este sentido, se introdujo de nuevo a la agenda política del país las ZRC como un instrumento esencial para el ordenamiento territorial y como una estrategia de paz (Osejo, 2012).

Además, en el marco del posconflicto, se reconoce la gran importancia que tiene el establecimiento de las ZRC, no como un sustituto de la reforma agraria pero si como un instrumento esencial de la misma, ya que le apunta al ordenamiento territorial y al desarrollo rural, la desconcentración de la tierra, la protección de los derechos de propiedad y la protección del medio ambiente, la producción de alimentos, la participación de las comunidades campesinas, y la redistribución equitativa de la tierra. En últimas, se establece como un instrumento para la construcción de paz, en la medida en que previene el desplazamiento, posibilita la estabilización socioeconómica de la población, protege los derechos de los campesinos sobre la tenencia y uso de la tierra, y garantiza mejores niveles de vida para los pobladores rurales.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, señala que “la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria” (Página 11). Además, establece que con el propósito principal de regularizar y proteger los derechos de propiedad rural es esencial adelantar la formalización de 7 millones de hectáreas “priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina “.

El acuerdo de paz concluye que “las Zonas de Reserva Campesina son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales del campesinado, al desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y las colombianas. En consecuencia, se considerará prioritaria la atención a lo relacionado con ZRC” (Página 64).

En palabras de Carlos Medina Gallego (2013),

> “Las ZRC tienen un especial sentido social y político en el conflicto agrario colombiano, en cuanto que ayudan en los procesos de paz a construir las propuestas de solución de las contradicciones, desigualdades y violencias rurales desde la reivindicación y defensa del territorio; están unidas a la recuperación de las tierras que les fueron usurpadas a campesinos, indígenas y colectividades afrocolombianas en el desarrollo del conflicto armado y a la construcción de un modelo de desarrollo campesino que se preocupa por la vida, el bienestar y la convivencia democrática en el campo”.

Cabe señalar, que las ZRC como un instrumento para la construcción de paz deberán estar soportadas en el fortalecimiento de las asociaciones campesinas y de sus mecanismos de organización, movilización e interlocución con el Estado y sus instituciones, así como deberán estar acompañadas de una política de paz, de acuerdos y pactos humanitarios con los grupos armados ilegales.

Si bien hay una decidida voluntad política del gobierno de reactivar las ZRC, existen una serie de obstáculos y dificultades en la constitución de esta figura jurídica, que buscan ser solucionados en el marco de la implementación del acuerdo de Reforma Rural Integral.

Según la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) estos obstáculos están relacionados con: 1) la relativización del papel de las UAF en el límite de la propiedad, 2) la ausencia de una reglamentación de las ZRC con el fin que se avance en el proceso de reactivación de la figura, 3) la debilidad institucional en los procesos de reactivación y constitución de las ZRC, 4) la sobre posición territorial de las ZRC con otras figuras territoriales como los consejos comunitarios, resguardos indígenas, títulos mineros y macro proyectos minero-energéticos, 5) la ausencia de una partida presupuestal para la ejecución de los planes de desarrollo sostenible , y 6) la falta de claridad en relación con la calidad de las tierras y la vocación agropecuaria de las ZRC, que permita ampliar la economía campesina.

Si se pasan por alto estos factores al momento de la reactivación de las ZRC, se entorpecerá cualquier intento por superar el conflicto rural y por ende para avanzar en los proceso de paz y desarrollo rural, y en la superación de las fallas de redistribución y reconocimiento contra el campesinado, toda vez que en ausencia de las garantías legales, jurídicas, políticas e institucionales, se continuará aumentando y fortaleciendo la distribución de los territorios a favor de los grandes hacendados, terratenientes, inversionistas y grupos armados.

3. Otros avances en materia institucional y legislativa para el reconocimiento y protección de derechos de la población campesina en Colombia.

Los avances en materia de política pública, normativa y legislativa han sido bastantes limitados para garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población campesina en el país, esencialmente, los referidos a los derechos al territorio y a la participación; no obstante, se han realizado algunos esfuerzos en el escenario internacional, y en el contexto nacional por la defensa de los derechos y el reconocimiento del campesinado como un actor social fundamental de la vida nacional.

En la siguientes Tabla (5), se presenta el marco normativo y jurisprudencial en donde se sintetizan los principales avances y esfuerzos para garantizar la protección de los derechos de los campesinos en el país con el fin de reducir los niveles de marginalización y vulnerabilidad a los que han estado expuestos históricamente.

Acto Normativo/ Jurisprudencial	Contenido
Declaración de los Derechos de los Campesinas y Campesinos	Principal instrumento internacional de reivindicación que busca hacer respetar, proteger, cumplir y defender los derechos del campesinado. La declaración contiene los siguientes aspectos: 1) Definición del campesino como titular de derechos; 2) Derechos de las campesinas y campesinas; 3) Derecho a la vida y a un nivel de vida digno; 4) Derechos a la tierra y al territorio; 5) Derecho a las semillas y al saber y práctica de la agricultura tradicional; 6) Derecho a medios de producción agrícola; 7) Derecho a la información y a la tecnología agrícola; 8) Libertad para determinar el precio y el mercado para la producción agrícola; 8) Derecho a la protección de valores en la agricultura; 9) Derecho a la diversidad biológica; 10) Derecho a la preservación del medioambiente; 11) Libertad de asociación, opinión y expresión; y 12) Derecho al acceso a la justicia.
Constitución Política de 1991	**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". **Artículo 66.** "Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales".
Sentencia C-006/02	Afirmó que el trato al campesinado es diferencial y especial, por tanto, es necesario establecer una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro.
Sentencia C-180 de 2005	Subsidio a población indígena y campesina. Revisa el derecho a la igualdad entre campesinos e indígena frente a la adquisición de tierras.
Sentencia C-644 del 23 de agosto de 2012. Magistrado Ponente: Adriana María Guillen Arango.	Autorizaciones en el plan nacional de desarrollo a persona natural o jurídica para adquisición, aporte, uso o aprovechamiento de tierras baldías adjudicadas inicialmente como baldíos o adquiridas por subsidio integral-Constituyen medidas regresivas frente a las restricciones establecidas en la Ley 160 de 1994, que desconocen el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios. Reconoce que en Colombia se debe considerar el campo como el hábitat natural de los campesinos, el cual según nuestra constitución es de especial protección.

Sentencia C-250/12	La Corte determinó, dentro del principio de igualdad, los mandatos que comprende, y que obligan a un trato igualitario o diferenciado –pero justificado- los cuales giran en torno a un mandato: a) de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, b) de trato diferenciado a destinatarios en situaciones no comunes, c) de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones son más similares que diferentes, y d) un mandato de trato más diferenciado que diverso.
Sentencia C-371 de 2014	Afirmó que la Zona de Reserva Campesina ZRC es "una figura creada por la Ley 160 de 1994 para la ordenación social, ambiental y productiva de una región." La Corte Constitucional reconoce que las razones de las ZRC son la realización de los derechos del campesinado.
Sentencia C-623/15	Demanda de constitucionalidad a la Ley 160 de 1004. "La posibilidad de que el Estado luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo, disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de trabajadores del campo, en desarrollo de la política agraria dirigida a distribuir los bienes afectados entre la población rural y otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Consideró desproporcionado someter a las personas a una espera en ocasiones injustificada, que sacrifica el acceso programático de la propiedad, la presunción de legalidad de los actos que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio y el principio constitucional de buena fe".
Sentencia C-330/16	Demanda de constitucionalidad a la norma sobre medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno
Sentencia T-025 de 2004	La Corte Constitucional emitió la sentencia T-025 de 2004, declarando un "estado de cosas inconstitucional" en materia de desplazamiento forzado. En este sentido, la Corte declaró que la sentencia se produjo "debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley 387 de 1997, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales".
Sentencias T-348 de 2012.	Acción de Tutela instaurada por la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco - ASOPESCOMFE, contra el Distrito Turístico de Cartagena, el Consorcio Vía al Mar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Nacional de Concesiones – INCO –hoy Agencia Nacional de Infraestructura-, la Dirección General Marítima - DIMAR y el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS.
Sentencia T-763 de 2012.	Derechos tutelados: debido proceso, petición, a la tierra y al territorio. La Corte señala que el territorio "hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra». Y, añade: «A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en el caso de los pueblos indígenas y tribales y las comunidades afrodescendientes, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal relación existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias".
Decreto 2664 de 1994 (diciembre 3)	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.
Decreto 982 de 1996 (mayo 31)	Modifica Decreto 2664 de 1994, solicitud de adjudicación de las personas naturales o jurídicas que requieran la adjudicación de un terreno baldío.
Acuerdo no. 028 de 1995 (diciembre 18)	Por el cual se adoptan los criterios metodológicos que permitan identificar, delimitar y seleccionar las Zonas de Reserva Campesina y las de Desarrollo Empresarial, se establece el procedimiento para su concertación y señalamiento y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo No. 024 de 1996 (25 noviembre)	Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y

	se dictan otras disposiciones.
Auto 092 de 2008	"Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las mujeres desplazadas".
Auto 008 de 2009	Ordena reformular la política de tierras para la población víctima de desplazamiento.
Auto 383 de 2010	**Orden 2:** Dar aplicación a los principios de concurrencia y subsidiaridad. **Orden 3:** Flexibilización en función de las necesidades y prioridades de atención a la población desplazada identificadas por las entidades territoriales en materia de desplazamiento forzado interno
Auto 219 de 2011	Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante Sentencia T-025 de 2004. **Orden Segunda:** Reformulación de las políticas (ii) de vivienda para la población desplazada, (iii) de tierras y (iv) generación de ingresos. **Orden Tercera:** Elaboración de un Plan de Fortalecimiento de la capacidad institucional. **Orden Novena**: Reformulación de la Política de Tierras. **Orden Décima**: Reformulación de la política de Generación de Ingresos.
Auto 098/13	Seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada según sentencia T-025/04 y autos A200/07 y A092/08
Auto 162 de 2015	Solicitud de información al gobierno nacional en relación con lo ordenado en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, en materia de acceso a la política de vivienda rural por parte de la población desplazada por la violencia, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Elaboración Propia.

4. Nuevos retos, iniciativas y desafíos en materia rural y campesina establecidos en los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC.

El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en nuestro país, plantea una serie de acuerdos importantes para lograr transformaciones necesarias en procura de alcanzar la paz. Los acuerdos establecidos giran en torno a: 1) la reforma rural integral, 2) la participación política, 3) el cese al fuego, de hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas; 4) el problema de las drogas ilícitas; 5) las víctimas del conflicto armado; y 6) los mecanismos de implementación y verificación de los acuerdos.

En la actual coyuntura del posconflicto, el acuerdo de la Reforma Rural Integral- RRI se configura como uno de los acuerdos de paz más importantes entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC. La RRI fue el núcleo central de los diálogos y negociaciones en el proceso de paz, y uno de sus retos más importantes está centrado en lograr la transformación de la estructura agraria del país, a través de la distribución equitativa de los baldíos de la nación, la formalización de la propiedad rural, la desconcentración de la propiedad rural, y el acceso a tierras.

Para los fines de este trabajo se hará especial énfasis en el primer acuerdo denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integrar- RRI". A continuación, se presentan los objetivos, retos e iniciativas que contempla este acuerdo, y se analizan aspectos claves introducidos en el acuerdo para dar solución a ciertas fallas de redistribución y reconocimiento del campesinado en Colombia.

El acuerdo final para la paz cuenta con acciones afirmativas en favor de los grupos mayormente discriminados y marginados por el conflicto armado, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género. En este sentido, presta especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres, comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, room), niñas, niños y adolescentes, campesinos y campesinas, personas en situación de discapacidad, desplazados por causas del conflicto armado, adulto mayor, y población LGTBI.

El enfoque territorial del acuerdo "supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio- ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada con la participación activa de la ciudadanía".

La Reforma Rural Integral, en adelante RRI, tiene por objetivo sentar las bases para la transformación estructural del campo, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, cree las condiciones de bienestar para la población rural, y asegure el goce de los derechos fundamentales de los pobladores del campo, y garantice la no repetición del conflicto

Lograr una verdadera transformación del campo implica adoptar medidas para promover el uso adecuado de las tierras de acuerdo con su vocación, estimular la formalización de la propiedad rural, la restitución de tierras, la distribución equitativa, garantizando el acceso a la propiedad, promoviendo la desconcentración de las tierras en cumplimiento a su función social, cerrando la frontera agrícola y reconociendo las zonas de reserva campesina. (Acuerdo de Paz, 2016; 10).

Un elemento esencial de la RRI es el reconocimiento al papel fundamental de la economía campesina, la agricultura familiar, el rol productivo de las mujeres, la seguridad alimentaria y la participación efectiva de las comunidades rurales.

La implementación del acuerdo de RRI tendrá en cuenta los siguientes principios: transformación de la realidad rural con equidad igualdad y democracia; desarrollo integral del campo; igualdad y enfoque de género; bienestar y buen vivir; priorización de la población y territorios más necesitados y vulnerables; integralidad; restablecimiento de derechos víctimas despojo y desplazamiento; regularización de la propiedad; derecho a la alimentación; participación; beneficio, impacto y medición; desarrollo sostenible; presencia del Estado; y democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.

A continuación, se identifican las nuevas garantías jurídicas e institucionales que se introducirán en el marco del posconflicto con la puesta en marcha del acuerdo de Reforma Rural Integral- RRI, que permitiría garantizar los derechos de la población campesina en materia redistributiva y de reconocimiento.

Tabla 6. Componentes de la Reforma Rural Integral claves para la garantía de derechos en materia redistributiva y de reconocimiento.

Componentes claves del acuerdo RRI	Objetivos específicos	Derechos en materia redistributiva	Derechos en materia de reconocimiento
1. Inclusión de un enfoque territorial, enfoque diferencial y de género	Reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades.	**X**	**X**
	Procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada con la participación activa de la ciudadanía		**X**
2. Acceso y uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación agropecuaria, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva.	Crear un Fondo de Tierras para la distribución gratuita que dispondrá de 3 millones de has durante sus primeros 12 años. Las tierras provendrán de extinción de dominio; tierras recuperadas a favor de la Nación; sustracción de tierras; tierras inexplotadas; y donadas.	**X**	
	Implementar un subsidio integral para compra de tierras por parte de las personas beneficiarias en las zonas priorizadas.	**X**	
	Crear un crédito especial para compra de tierras subsidiada de largo plazo.	**X**	
	Tramitar por parte del Gobierno, una ley para promover otras formas de acceso a tierras como la asignación de derechos de uso para pequeños y medianos productores.	**X**	
	Dar prioridad a los campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, particularmente a la población rural víctima, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.	**X**	**X**
	Formular planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET.	**X**	
	Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural con el propósito de regularizar y proteger los derechos de propiedad rural. El Gobierno formalizará 7 millones de hectáreas, priorizando áreas relacionadas con los PDET, ZRC y otras que el Gobierno defina.	**X**	
	Restituir a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado.	**X**	
	Promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia.	**X**	
	Actualizar el catastro e impuesto predial rural. Crear un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales.	**X**	
	Desarrollar en un plazo de 2 años un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola.	**X**	
3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para lograr la transformación estructural del campo.	Garantizar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales.	**X**	**X**
	Proteger la riqueza pluriétnica y multicultural.		**X**
	Desarrollar la economía campesina y familiar mediante el acceso integral a la tierra y a los bienes y servicios.	**X**	
	Garantizar el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades.	**X**	**X**

	Dar reconocimiento a las organizaciones de las comunidades y del rol productivo de las mujeres.		**X**
	Priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este Acuerdo.	**X**	
	Elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades		**X**
	Establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI		**X**
5. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.	Superar la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y la integración y cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.	**X**	
	Lograr la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. A través de la implementación de medidas específicas y diferenciadas como son: 1) Infraestructura y adecuación de tierras; 2) desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; 3) estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, créditos, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral; y 4) sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	**X**	**X**

Elaboración Propia.

Este nuevo escenario se constituye en una estructura de oportunidad política[38] ya que brinda una serie de garantías jurídicas, legales e institucionales conducentes a garantizar los derechos de la población campesina, en materia redistributiva y de reconocimiento.

De acuerdo con la tabla anterior, en materia redistributiva el acuerdo de RRI busca garantizar los derechos territoriales y productivos de la población rural, a través de la implementación de un fondo de tierras para la distribución a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; acceso a la tierra; formalización masiva de la propiedad rural, priorizando, las áreas de PDET y ZRC; subsidio integral de tierras; créditos agropecuarios; restitución de tierras; promoción del uso adecuado de tierras; actualización del catastro rural; planes de zonificación ambiental.

En materia de reconocimiento, la RRI busca garantizar que su implementación se haga teniendo en cuenta un enfoque territorial y diferencial, que reconozca las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y de las comunidades rurales que la habitan; y garantizar la efectiva y activa participación de la población rural en la toma de decisiones, y de manera general, en la implementación de la RRI y la política de ordenamiento social de la propiedad.

La RRI reconoce a los campesinos del país como una de las principales víctimas de conflicto armado, y destaca el papel esencial que desempeñan como uno de los principales actores del

[38] Cuando se habla de estructura de oportunidades, se hace referencia a las dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente (Tarrow; 1997: 49). Este concepto se materializa en recursos exteriores al grupo, ya que los movimientos se crean en la medida en que perciban una reducción de los costos de la acción colectiva asociados a las relaciones de poderes con el Estado.

campo y de la economía, y también como uno de los protagonistas y sujetos claves en la implementación de este acuerdo.

Para garantizar el cumplimiento de lo expuesto, debe ejecutarse una política de ordenamiento social de la propiedad rural que permita: i) Dar acceso a la tierra, ii) Brindar seguridad jurídica en las diversas relaciones con ella, y iii) Velar por el cumplimiento de la función social de la propiedad rural.

La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad es el conjunto de procesos encaminados a regular, administrar, asignar, reconocer, aclarar, clarificar o restituir, según corresponda, los derechos de uso y propiedad y las diversas relaciones existentes con la tierra, para propiciar las condiciones que permitan aprovecharla como factor productivo, generador de desarrollo socioeconómico sostenible en las regiones y de riqueza para todo aquel que ejerza relaciones legítimas sobre ella (ANT, 2016).

En este sentido, el acuerdo de la RRI ha implicado adelantar modificaciones normativas conducente a garantizar el cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional en torno al ordenamiento social de la propiedad que abarca el acceso a tierras, formalización de la propiedad y administración de los derechos de uso del suelo y propiedad rural. Para ello, el Gobierno ha expedido un nuevo marco normativo y legal para reglamentar[39] este acuerdo de paz el cual está regido, principalmente, por el Decreto 902 de 2017, "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, en el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras". Esta normativa está articulada con la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que es ejecutada por la Agencia Nacional de Tierras- ANT[40].

Sin embargo, es claro que el cumplimiento y puesta en marcha de los componentes y objetivos centrales del acuerdo de la RRI, demandará un esfuerzo institucional, político y económico sin

[39] Para la implementación del acuerdo de RRI, el Gobierno ha expedido un amplio marco normativo y legal que establece las directrices, lineamientos y reglamentaciones para el cumplimiento de los objetivos propuestos en este acuerdo. Este nuevo marco legal está compuesto de los siguientes decretos y reglamentaciones: Decreto 2363 del 2015 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras”; Decreto 2364 del 2015: "Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica"; Decreto 2366 del 2015. "Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura"; Decreto 0893 de 2017. "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET"; Decreto 902 de 2017. "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 en el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"; Decreto 884 de 2017. "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"; Decreto 890 de 2017. "Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural"; Decreto 896 de 2017. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-"; Resolución 128 de 2017. “Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria”; Resolución 129 de 2017.” Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT y se dictan otras disposiciones”; Resolución 130 de 2017. “Por medio de la cual se adopta la metodología de focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT”; Resolución 740 de 2017. “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso único de Ordenamiento Social de la Propiedad”.

[40] La Agencia Nacional de Tierras (ANT), se creó mediante el Decreto-Ley 2363 de 2015, como parte de todo el proceso de transformación institucional del sector rural, orientado a cerrar las brechas de pobreza en el campo y, a honrar los compromisos consignados en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

precedentes en la historia de Colombia. Especialmente, implicará un rediseño y adecuación institucional y una ampliación presupuestal de las entidades del Estado, en particular, aquellas encargadas del tema agrario y rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, UPRA, CORPOICA, Unidad de Restitución de Tierras, IGAC, entre otras), las cuales son responsables de adelantar acciones tendientes a regularizar los derechos de propiedad a través de la formalización de la propiedad; facilitar el acceso a tierra a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; garantizar la función social y ecológica de la propiedad; promover el uso productivo de la tierra, y restituir las tierras despojadas.

En este sentido, la implementación del acuerdo de RRI no reemplazaría un proceso de reforma agraria, pero si se instauraría como un marco institucional y legal para la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos dirigidos al ordenamiento social de la propiedad, desarrollo rural, protección del medio ambiente, producción de alimentos, y la participación política de la población campesinas y rural.

El reto de lograr una transformación estructural del campo será fundamental para la construcción de una paz estable y duradera, y sobre todo para responder a una deuda histórica que tiene el Estado Colombiano con el agro y sus pobladores rurales en materia redistributiva y de reconocimiento.

CAPITULO 4
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS DESDE LA APLICACIÓN DEL MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (IAD)

La política pública de asistencia, atención, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, implementada a partir de la promulgación de la Ley 1448 del 2011, si bien no tiene como objeto principal establecerse como un nuevo marco institucional y jurídico para resolver los problemas de la estructura agraria del país, sí se configura como uno de los mecanismos de Justicia Transicional más significativos para el logro de la paz y la reconciliación. Esta ley establece los lineamientos de política pública para garantizar los procesos de atención, asistencia, participación, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas de la violencia y el conflicto en Colombia.

Con la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras las víctimas se convierten en una prioridad para el Gobierno, razón por la cual la política pública sienta las bases fundamentales para llevar a cabo procesos de reparación integral y restitución de tierras de las personas y familias desplazadas y despojadas forzosamente. Su implementación debe realizarse bajo el principio de enfoque diferencial, a través del cual se busca garantizar que su ejecución se haga de manera coherente y efectiva de acuerdo con las necesidades específicas de los grupos poblacionales expuestos a mayor riesgo por causa del conflicto armado.

En este sentido, los nuevos requerimientos que plantea la política de víctimas en materia de reparación integral y restitución de tierras han implicado enormes retos y desafíos para la institucionalidad encargada de la cuestión agraria en el país. Para su implementación ha sido

necesario una adecuación de la capacidad institucional en términos presupuestales, misionales, estratégicos, técnicos y operativos. Aunado a esto, para el Gobierno Nacional uno de los principales desafíos reside en la atención y protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado y despojo de tierras, que según ACNUR[41] ascienden 7,4 millones de personas.

De esta forma, la política de víctimas en el componente de restitución de tierras busca restablecer y garantizar los derechos territoriales de la población desplazada y despojada, así como asegurar su acceso, formalización, uso, producción, comercialización, restitución, reubicación y retorno. Lo anterior implica, esencialmente, una transformación estructural del sistema agrario en el país, razón por la cual se hace fundamental que la política de restitución de tierras este acompañada de una reforma agraria que desconcentre la propiedad rural, genere una distribución equitativa y un mayor acceso a las tierras, garantice los derechos de propiedad rural, y disminuya los niveles de pobreza y marginalización de la población rural.

En el marco del posconflicto y los acuerdos de Paz se ha reiterado por parte del Gobierno y la guerrilla de las FARC la importancia de atender y restituir a las víctimas de desplazamiento forzado y despojo. De esta forma, en el acuerdo de Reforma Rural Integral- RRI se ha planteado la necesidad de vincular la RRI con la política pública de víctimas, particularmente, con el componte de restitución de tierras y con la política de Ordenamiento Social de la Propiedad. Por este motivo, es fundamental la coordinación de las acciones institucionales a nivel nacional, departamental y municipal, así como de las medidas y lineamientos de política pública para asistir, atender y reparar de manera integral al campesinado víctima de despojo y desplazamiento.

Los puntos 1.1.5 y 1.1.7 del acuerdo establecen lo siguiente:

> *Hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Razón por la cual es fundamental; regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe; garantizar la función social y ecológica de la propiedad; facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente; y promover el uso productivo de la tierra.*
>
> *El Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento.*

El presente capítulo tiene el objetivo de sistematizar y revisar los resultados alcanzados de la implementación de la política pública de víctimas durante sus primeros cinco años de vigencia, en particular, frente a los componentes de restitución de tierras y participación de las víctimas, con el fin de analizar si la política de víctimas se configura en una estrategia efectiva del Gobierno para atender las fallas de redistribución y reconocimiento del campesinado víctima de desplazamiento y despojo.

[41] Tomado (en línea) http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/

Uno de los principales problemas redistributivos de la población campesina está vinculado a la estructura de la propiedad rural y el acceso a la tierra. Por este motivo, es fundamental identificar los efectos de la implementación de la política de restitución de tierras dirigida al restablecimiento de los derechos de propiedad, posesión u ocupación de la población rural desplazada y despojada, y el reconocimiento de sus derechos de uso, propiedad y productividad sobre la tierra.

Igualmente, frente a las fallas de reconocimiento que está asociada a la incapacidad de los gobiernos locales para involucrar a todos los actores del sector rural que lo conforman, y abrir espacios de participación en condiciones de igualdad de derechos y bienestar para la toma de decisiones en materia política; es esencial analizar los resultados y los efectos de la política pública de víctimas en relación con el protocolo de participación efectiva y la creación de las mesas de participación de las víctimas creadas por la ley 1448 del 2011, a través de las cuales el Gobierno busca garantizar una injerencia e intervención directa de las víctimas en los planes, programas y proyectos que puedan afectar de manera positiva o negativa sus territorios y sus derechos individuales y colectivos.

Para lo anterior el presente capítulo se estructura en dos partes. En la primera sección se realiza un análisis de la dimensión o marco institucional que abarca el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas- SNARIV[42], para lo cual se tienen en cuenta las variables referidas a la gestión institucional. Estas variables son: a) Presupuesto; b) Fortalecimiento de la capacidad institucional; c) Articulación interinstitucional SNARIV (Nación- territorio); y d) Incorporación del enfoque diferencial.

En la segunda sección, se realiza una revisión y análisis de los resultados alcanzados por el SNARIV entre el 2012 y el 2016[43], en torno a los componentes de restitución de tierras y la participación efectiva de las víctimas. Respecto al componente de restitución de tierras se sistematizan y analizan los resultados logrados frente a las medidas de la política pública de víctimas, conducentes a garantizar los derechos en materia redistributiva como son: 1) inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente- RTDAF; 2) los predios restituidos, 3) las hectáreas restituidas; 4) las familias beneficiadas; 5) los predios y baldíos formalizados; 6) los proyectos productivos entregados; 7) los subsidios integrales de tierras; y 8) el acceso a créditos agropecuarios.

Posteriormente, se presentan los avances y resultados obtenidos por el Gobierno hasta el 2016 en referencia a las medidas de la política pública dirigidas a garantizar los derechos en materia de reconocimiento, que se materializan a partir de la implementación del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas y la instalación de las Mesas de Participación en el nivel nacional, departamental y municipal.

---

[42] El SNARIV que está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, dirigidos a la atención y reparación integral de las víctimas.

43 Los periodos que se analizarán de la política pública de víctimas son los del 2012 – abril 2016, ya que son los que presentan información disponible hasta la fecha. El año 2016 se encuentra en este momento en proceso de seguimiento y monitoreo por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSML.

En últimas, este capítulo pretende proporcionar algunas respuestas a los cuestionamientos señalados en este trabajo, y concluir frente a uno de los siguientes escenarios posibles: 1) la política pública de víctimas y su implementación por parte del SNARIV, es suficiente y efectiva en la superación de las fallas de reconocimiento y redistribución de la población campesina desplazada; 2) la política pública de víctimas presenta avances y resultados importantes pero no ha logrado cambios significativos para superar las fallas de redistribución y reconocimiento; o 3) la política pública de víctimas es limitada y su implementación no tiene efectos ni impactos considerables en la solución de las fallas de reconocimiento y redistribución de la población campesina desplazada.

4.1 Análisis del Marco Institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas- SNARIV.

De acuerdo con el marco de análisis institucional- IAD planteado por Ostrom (2005), la dimensión institucional implica el análisis de la diversidad de las interacciones humanas que se encuentran mediadas por las reglas. *Entender las instituciones permite a su vez entender la lógica, las normas, las reglas y las estrategias de las interacciones entre los seres humanos* (Rodríguez, Parra en Roth, 2010: 128).

El abordaje de las reglas institucionales es esencial ya que estas son las limitantes o promotoras de la capacidad del Estado para concebir o aplicar las políticas públicas (Eslava, en Roth, 2010: 111). En este sentido, el presente apartado busca realizar un análisis sobre algunas variables de la gestión institucional[44] del SNARIV, que son primordiales para la consecución de los objetivos y las metas establecidas en la política pública. En últimas, se busca determinar los alcances y efectos del presupuesto de la política de víctimas; el fortalecimiento de la capacidad institucional; la articulación interinstitucional SNARIV (Nación- territorio); y la incorporación del enfoque diferencial en la implementación de los componentes de restitución de tierras y participación de las víctimas.

Para el análisis de estas variables se contó con información suministrada por el Gobierno Nacional desde el año 2012 al 2016 (corte abril)[45] que en cumplimiento del artículo 202 de la Ley 1448 de 2011, entrega a las Comisiones Primeras del Congreso de la República un informe de las acciones desarrolladas por las entidades que conforman SNARIV anualmente, para cumplir con las atribuciones conferidas por la Ley. Igualmente, se revisaron los tres informes elaborados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSM, creada mediante el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, que es la encargada de hacer un balance en el diseño, la implementación, y la ejecución de la ley a través del examen de sus componentes, a fin de identificar los logros y las dificultades que se han evidenciado durante los períodos de vigencia de la Ley.

[44] De acuerdo con Alvarado Oyarce (2001:54), se entiende la gestión institucional como la aplicación de un conjunto de técnicas, instrumentos y procedimientos en el manejo de recursos y desarrollo de las actividades institucionales, para el logro de metas y objetivos.

[45] El SNARIV se encuentran en elaboración del informe de balance de acciones de cumplimiento a la Ley del segundo semestre del 2016, por ese motivo, no se cuenta con esta información para ser analizada en este trabajo.

4.1.1 Presupuesto de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras.

El objetivo de esta sección es analizar si la apropiación presupuestal para la restitución de tierras garantiza el cumplimiento de las metas generales, o si, por el contrario, el presupuesto apropiado hasta la vigencia 2016 no ha permitido atender las demandas de restitución de la población desplazada y despojada.

Para esto, se realizará una revisión y análisis general del presupuesto de la política pública de víctimas en sus diferentes medidas como son: Asistencia, Atención, Reparación Integral y Otros, desde el año 2012 al primer semestre del 2016. El principal énfasis está centrado en la apropiación y ejecución presupuestal del componente de restitución de tierras por parte de las entidades del SNARIV encargadas de la política de restitución y el desarrollo rural en el país, como son: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Restitución de Tierras, el antiguo INCODER ahora Agencia Nacional de Tierras, y la Agencia de Desarrollo Rural.

El Conpes 3712 de 2011 define el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley de Víctimas[46]. Allí se costean las medidas de asistencia, atención y reparación, además, de los costos institucionales necesarios para la implementación de la Ley durante sus 10 años de vigencia. Inicialmente, el Gobierno estimó un esfuerzo fiscal cercano a los $54,9 billones de pesos. En el año 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó en el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo la existencia de un esfuerzo fiscal adicional del Gobierno Nacional de cerca de $35 billones de pesos, es decir, un total de $92,4 billones de pesos.

Las principales fuentes de recursos para la implementación de las medidas de atención y reparación integral a las víctimas vienen del Presupuesto General de la Nación-PGN y el Sistema General de Participación -SGP. Entre el 2000 y el 2016, el Gobierno asignó del PGN 40,1 billones de pesos para la atención y reparación a las víctimas. En total el Gobierno Nacional ha signado en el último cuatrienio un presupuesto de 22,6 billones, es decir, un 56% de los recursos. (VIII Informe al Congreso, Abril 2016).

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997[47], la Sentencia T-025 de 2004, y la Ley 1151 de 2007 (por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010), se generó un marco legal para que la institucionalidad se ajustara a los nuevos requerimientos para la atención de la población víctima. Esto triplicó el presupuesto entre los años 2002 y 2007 como lo muestra el Gráfico 2. En el año 2011, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 el presupuesto asignado para la atención a las víctimas aumentó considerablemente, ya que la Ley incluyó la atención y reparación de las víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado.

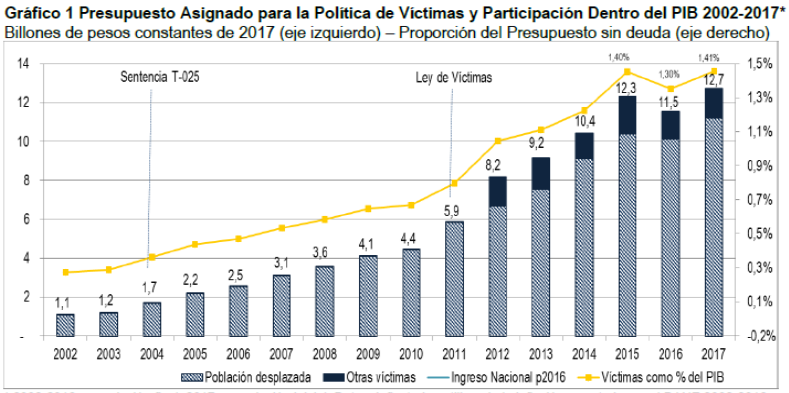
Lo anterior no ha significado que los recursos para la atención y reparación a la población desplazada hayan disminuido; de hecho, el Gobierno Nacional ha destinado la mayor parte del presupuesto de la política pública, a las víctimas del desplazamiento. De acuerdo con el Gáfico

[46] La principal fuente de financiación de estos recursos son los recursos del Presupuesto Nacional, que están sometidos a la dinámica del recaudo tributario y de los ingresos totales de la Nación.

[47] Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia"

2, entre el año 2012 y el 2017, los recursos apropiados para la población desplazada muestra un crecimiento real a precios del 2017 del 67,7%.

Gráfico 2.



Además, los recursos de inversión y funcionamiento[48] relacionados con la atención y reparación a víctimas de desplazamiento forzado, desde el año 2002 hasta el año 2017 representan el 43% del total de los recursos programados y ejecutados en el Presupuesto General de la Nación para la Política de Víctimas. (DNP, Informe presupuestal política pública de víctimas, 2016-2017).

Por otro lado, la priorización presupuestal en programas que atienden a toda la población víctima del conflicto armado también ha aumentado desde 2002. La participación del total del presupuesto a la población víctima dentro del PIB ha pasado de 0,2% a 1,4% entre 2002 y 2017. (DNP, Informe presupuestal política pública de víctimas, 2016-2017).

4.1.1.1 Apropiación presupuestal por fuente de recursos

Desde la aprobación de la Ley de Víctimas en el año 2011, la apropiación presupuestal de la política pública de víctimas y restitución de tierras ha variado en cada una de las vigencias. A continuación, se presenta una tabla donde se sistematiza el presupuesto en cada año y se discriminan los recursos derivados del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Sistema General de Participaciones- SGP.

Tabla 7. Apropiación Presupuestal de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras

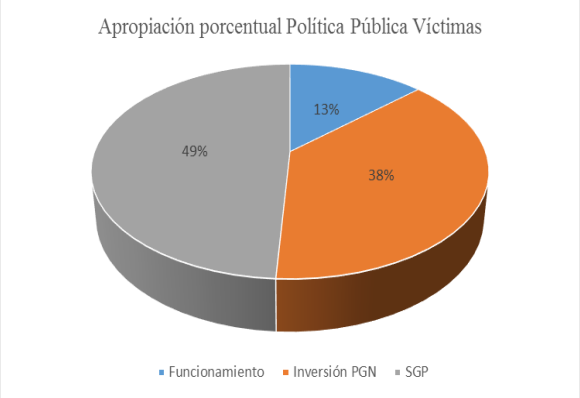
Fuentes del Presupuesto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Funcionamiento	$1.3 billones	$1.04 billones	$1.3 billones	$1.2 billones	$1.1 billones	$1.5 billones
Inversión PGN	$2.5 billones	$3.05 billones	$3.2 billones	$4.0 billones	$3.4 billones	$3.8 billones
SGP	$2.3 billones	$2.5 billones	$3.2 billones	$5.9.billones	$5.9 billones	$6.7 billones
Total General	$6.14 billones	$6.5 billones	$7.7 billones	$11.1 billones	$10.5 billones	$12 billones

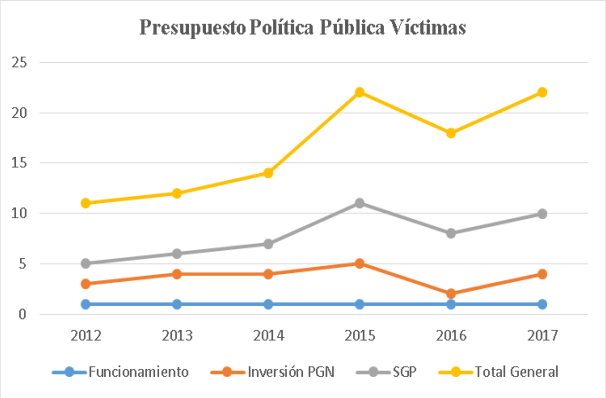
Elaboración Propia

[48] Los recursos de Funcionamiento surgen a partir de la promulgación de la Ley de Víctimas y representan entre el 5% y 11% del total de recursos en cada vigencia y más de la mitad de éstos recursos hacen parte del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia por medio del cual se financian las indemnizaciones a las familias desplazadas.

En total se han apropiado hasta el año 2017 $54,04 billones de pesos para la política pública de víctimas y restitución de tierras. El Gobierno Nacional ha proyectado $7,45 billones (13,7%) para los gastos de creación y funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- SNARIV. Estos recursos tienen un papel importante para el fortalecimiento institucional, a fin de ampliar la oferta institucional. En contraste, $20,05 billones de pesos (37%) han sido apropiados del presupuesto para la inversión directa de las entidades del orden nacional a la implementación de las medidas de Asistencia, Atención y Reparación Integral definidas por la política. Los recursos del SGP ascienden a $26,6 billones de pesos (49,2%), los cuales corresponden al financiamiento de la medida de Asistencia en los componentes de educación y salud.

Gráficos 3 **Gráfico 4**





Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico 4, el presupuesto de la política pública de víctimas ha aumentado durante cada año. Los recursos para los gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV se ha mantenido constante en todas las vigencias. En relación con el presupuesto de inversión para las medidas de la política pública y las de SGP aumentaron del año 2012 al 2015. Sin embargo, el presupuesto apropiado en el año 2016 frente a la apropiación final del 2015 muestra una variación negativa del 4% real, y una variación positiva en funcionamiento de $8.940 millones, y en SGP de $49.165 millones, mientras en inversión se ve un decrecimiento del 4%, equivalente a $502.624 millones de pesos en el presupuesto total del SNARIV; pasando de una inversión de $4,05 billones de pesos en 2015 a $3,4 billones en 2016 (IX Informe al Congreso, Agosto 2016).

Para la vigencia 2017 el presupuesto proyectado para la política pública dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado alcanza un monto total de $ 12 billones. La asignación de recursos de este año tuvo un incremento de $724 mil millones de pesos (6,4%) frente a la asignación inicial 2016 (IX Informe al Congreso, Agosto 2016).

4.1.1.2 Presupuesto por componente de la Política de Víctimas

El presupuesto apropiado por medida y componente de la política pública de víctimas ha tenido la siguiente distribución en cada una de las vigencias fiscales:

Tabla 8. Ejecución presupuestal por componente de la política pública y por vigencia

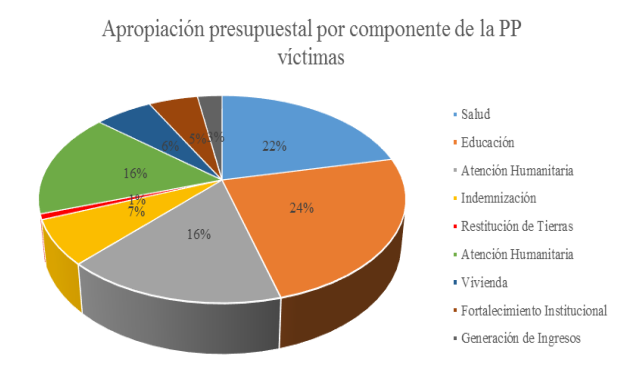
Medidas Política Publica de Victimas	Componentes Política Publica de Victimas	Vigencia 2012	Vigencia 2013	Vigencia 2014	Vigencia 2015	Vigencia 2016	Vigencia 2017
		Apropiación Final	Apropiación Final	Apropiación Final	Apropiación Final	Apropiación Final	Apropiación Inicial
ASISTENCIA	Identificación	2.474	1.107	3.846	4.654	4.794	10,640,
	Asistencia Judicial	0	0	31.061	33.016	39.157	No registra
	Salud	1.423.981	1.558.689	2.043.864	2.110.333	2,768,382,	3,128,061
	Educación	1.423.981	1.120.091	2.344.858	3.291.819	3,971,859	4,804,549
ATENCIÓN	Atención Humanitaria	1.310.878	1.440.237	1.563.366	1.873.321	1.677.797	
	Retornos/ Reubicaciones	0	92.408	108.408	121.508	166.694	32,102
REPARACION INTEGRAL	Indemnización	956.018	654.613	528.243	504.265	573,201	453,542
	Vivienda	438.000	580.000	580.000	665.900	329,827	690,995
	Generación de Ingresos	391.164	304.677	191.073	293.906	204,407	161,536
	Restitución de Tierras	33.100	92.995	110.741	147.046	172.275	86.022
	Educación Superior	0	33.484	24.496	15.210	74.597	No registra
	Garantías de No Repetición	3.045	25.520	7.061	2.100	19,672	26,795
	Medidas de Satisfacción	10.287	43.609	550	3.039	164,165	40,895
	Reparaciones Colectivas	0	45.000	3.520	5.672	27,679	36,893
OTROS	Coordinación Nación-Territorio	0	30.000	18.000	10.800	20,889	58,076
	Enfoque Diferencial	30.000	31.000	61.623	120.929	66.979	No registra
	Fortalecimiento Institucional	408.371	648.964	313.396	377.804	209,977	159,560
TOTAL GENERAL		6.085.795	6.747.410	7.768.443	9.469.804	9,777,788	11,188,503

Elaboración propia. Datos informes presupuestales DNP 2014-2017, e Informes al Congreso por parte del SNARIV 2012-2016.

Durante el periodo 2012-2016 las partidas presupuestales en las medidas de la política pública de víctimas fueron: Asistencia (55%), Reparación Integral (24%), y Atención (21%), como se observa en el gráfico 5.

Gráfico 5

Gráfico 6



Elaboración Propia

De acuerdo con el gráfico 6, los componentes con mayor apropiación presupuestal son los siguientes: En la medida de Asistencia, se destacan los gastos en Salud con el 22% ($11.6 billones) y Educación con el 24% ($11.4 billones), que tienen como fuente los recursos del SGP.

En la medida de Atención, los componentes de Atención Humanitaria y Retornos y Reubicaciones han apropiado el 19% y 1,3% respectivamente. El componente de atención humanitaria (55%), se encuentra a cargo de seis entidades: Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Prosperidad Social (antiguamente Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE) con el 1% de la apropiación total del componente, Ministerio del Trabajo 4%, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DSP (10%), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (10%) y la Unidad para las Víctimas (16%). (IX Informe al Congreso, Agosto 2016)

En relación con la medida de Reparación Integral las principales apropiaciones presupuestales han sido para los componentes de Indemnización (7.41%); Vivienda (6.93%); y Generación de Ingresos (3%); el componente de Restitución de Tierras es el más bajo con (1%). El componente de Vivienda es ejecutado por FONVIVIENDA, con 515 mil millones (10%) por medio del proyecto "Subsidio familiar de vivienda para población desplazada", y el Ministerio de Agricultura a través del proyecto "Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional", apropia 150 mil millones (3%); la indemnización administrativa está a cargo de la Unidad para las Víctimas a través del Fondo de Reparaciones, y el componente de restitución de tierras está coordinado por la Unidad de Restitución de Tierras y otras entidades del sector agropecuario que desarrollan programas complementarios (IX Informe al Congreso, Agosto 2016).

En el renglón de Otros, el componente de Fortalecimiento Institucional es el más alto con el 6.80%, mientras que el Enfoque Diferencial ha apropiado solo el 0,77%. Estos componentes son ejecutados en 15 sectores por 30 entidades del SNARIV.

De acuerdo con el gráfico 6, el componente de Restitución de Tierras ha apropiado desde el 2012 al 2016 un total de $556.157 mil millones de pesos, que representa el 1,25% del total del presupuesto de la política comprometido. Comparativamente con los demás componentes de la

política pública y los que integran la medida de reparación integral, el porcentaje de apropiación presupuestal de restitución de tierras es significativamente menor.

En términos generales, el Gobierno Nacional ha mantenido un promedio alto de ejecución presupuestal para la implementación de la Política de Víctimas y Restitución de Tierras. En el año 2012 de los recursos apropiados por el SNARIV se comprometió el 97%. En el 2013 los compromisos ascendieron en 98%. Para el 2014 los recursos comprometidos estuvieron en un 99% y obligados en 98%. En el año 2015 se comprometieron el 97% de los recursos; teniendo un decrecimiento del 2% en la ejecución frente al 2014 (99%), y en la vigencia del 2016 se comprometió el 95% del presupuesto (VII, VIII, IX Informes al Congreso, 2015 y 2016).

Particularmente, frente a la medida de reparación integral el porcentaje de ejecución de los recursos ha ido aumentando. En el año 2012 fue el 92%, en el 2013 el 94%, en el año 2014 el 95%, y en la vigencia del 2015 el 96%. En total el Gobierno Nacional ha ejecutado 5.5 billones de pesos en las tres vigencias, de los cuales ejecutó 1,7 billones cada año.

4.1.1.3 Apropiación presupuestal de las entidades responsables de la reparación integral

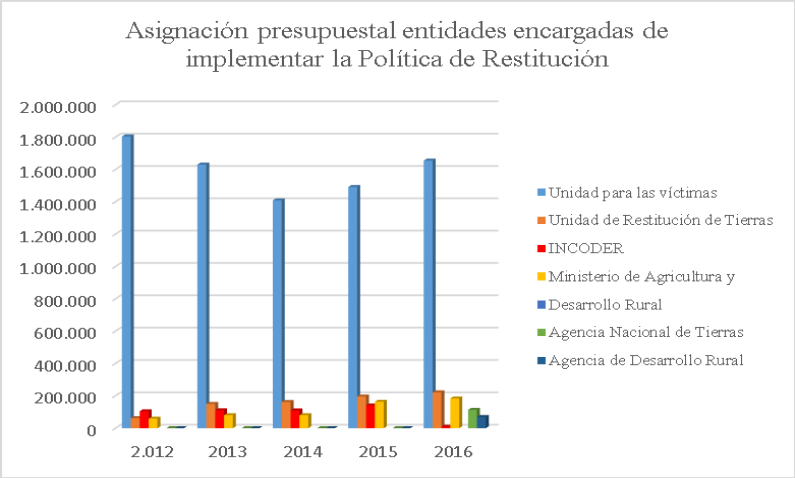
La apropiación presupuestal para las entidades del gobierno encargadas de implementar la medida de reparación integral, concretamente, en el componente de restitución de tierras y en los programas vinculados de formalización de baldíos, proyectos productivos, subsidios integrales de tierras, y créditos agropecuarios han apropiado el siguiente presupuesto durante las vigencias 2012- 2016.

Tabla 9. Presupuestal de las entidades SNARIV para reparación integral.

ENTIDAD	Apropia 2012	Apropia 2013	Apropia 2014	Apropia 2015	Apropia 2016
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Unidad para las víctimas	1.804.536	1.630.534	1.408.994	1.491.861	1.655.207
Unidad de Restitución de Tierras	62.100	149.870	162.022	147.046	222.208
INCODER	104.407	110.980	110.224	140.538	8.664
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	58.983	80.111	80.117	163.623	183.883
Agencia de Desarrollo Rural	N.A	N.A	N.A	N.A	69.064
Agencia Nacional de Tierras	N.A	N.A	N.A	N.A	113.660

Elaboración propia. Datos informes presupuestales DNP 2014-2017, e Informes al Congreso por parte del SNARIV 2012-2016.

Gráfico 8.



Elaboración Propia

De acuerdo con la gráfica 8, la Unidad para las Víctimas ha tenido la mayor apropiación presupuestal del SNARIV. Esto se debe, esencialmente, porque la UARIV es la coordinadora del Sistema Nacional y la responsable de implementar gran parte de los componentes de Atención Humanitaria y Reparación Integral en los componentes de Indemnización y Generación de Ingresos. La Unidad de Restitución de tierras ha tenido un incremento anual en su presupuesto, al igual que el Ministerio de Agricultura. El INCODER, por su parte, mantuvo un presupuesto estable durante los primeros cinco años de la Ley, hasta su liquidación en el 2015, año a partir del cual se creó la Agencia Nacional de Tierras a través del Decreto 2363 del 2015, y la Agencia de Desarrollo Rural Decreto 2364 del 2015. La ejecución presupuestal la Unidad de Restitución de Tierras, entidad responsable de la restitución material y jurídica de las tierras en el país, presenta los porcentajes de ejecución presupuestal más bajos en sus programas de inversión "Restitución de Tierras" y "Proyectos Productivos". De acuerdo con los informes de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, la apropiación y el porcentaje de ejecución por los dos programas que lidera la URT desde el año 2012 al 2016 es el siguiente:

Tabla 10. Ejecución Presupuesto de Inversión Unidad de Restitución de Tierras

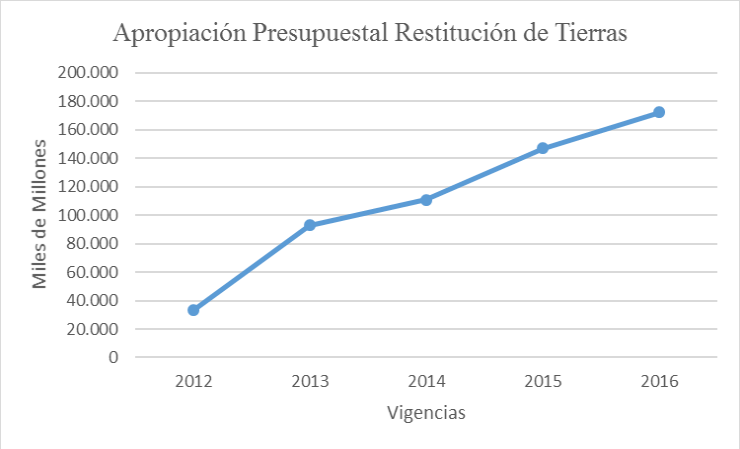
Año	Concepto	Programa de Restitución de Tierras	Proyectos Productivos
2012	**Apropiación**	15.000.000	15.000.000
	Compromiso	8.199.102	13.566.936
	% Ejecución	54,70%	90.40%
2013	**Apropiación**	$ 71.341.114	$ 18.735.745
	Compromiso	$ 47.852.479	$ 10.961.493
	% Ejecución	67,10%	58.50%
2014	**Apropiación**	$ 94.472.283	$ 16.268.589
	Compromiso	$ 85.480.687	$ 15.086.024
	% Ejecución	90,50%	92,70%
2015	**Apropiación**	116.933.791	29.512.847
	Compromiso	103.596.294	16.780.498

	% Ejecución	88,59%	56,86%
2016	**Apropiación**	146.275,000	25.400.000
	Compromiso	119.582,950	16.599.400
	% Ejecución	81,8%	65,4%

Elaboración propia. Fuente: Informes de Gestión de la Unidad de Restitución de Tierras años 2012- 2016

Según el presupuesto reportado los recursos apropiados por la URT han aumentado durante cada vigencia fiscal, como se observa en el gráfico 7.

Gráfico 9



Elaboración Propia

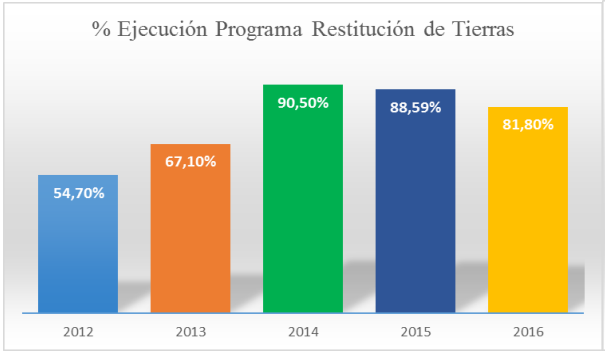
En los años 2013 y 2015 la apropiación presupuestal se incrementó significativamente en un 64% y 24,4% respectivamente. Durante el 2014 y 2016 el incremento presupuestal no fue tan alto, los porcentajes fueron del 16% y 14%. Este aumento de las partidas presupuestales de las vigencias 2012, 2013, 2015 puede responder al amplio número de solicitudes de restitución de tierras ingresadas a la URT durante estos años y, por lo tanto, a la activación de las rutas de la fase administrativa y judicial que implican la implementación del proceso de restitución de tierras. Asimismo, la reducción en la asignación presupuestal en los años siguientes también puede derivarse de la disminución de las solicitudes de restitución ingresadas al Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente- RTDAF de la URT. A partir del año 2014, el ingreso de las solicitudes al RTDA presenta una disminución, siendo los años 2015 y 2016 los más bajos en recepción de solicitudes de restitución de tierras.

Los principales programas que desarrolla la URT son los relacionados con Restitución de Tierras y Proyectos Productivos. Según muestran los gráficos 10 y 11, el porcentaje de ejecución de los dos programas ha sido bajo. Particularmente, el nivel de ejecución del programa de restitución de tierras en los primeros años de la política pública de víctimas 2012 y 2013 no alcanza el 70%[49]. El año 2014 tuvo el nivel de ejecución más alto con el 90%, pero en el 2015 y 2016 disminuye de nuevo. Frente al programa de proyectos productivos, se observa

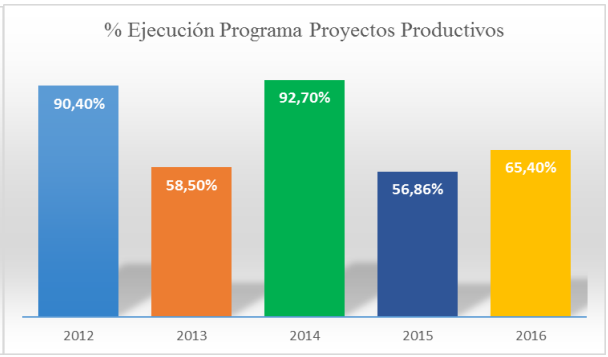
[49] Este porcentaje responde a los recursos del fondo para compensaciones. En los primeros años los jueces no ordenaron compensaciones y la plata quedó ahí.

un nivel de ejecución menor que el de restitución. Pese a que el año 2012 y 2014 sobrepasan el 90% de la ejecución presupuestal, los años 2013, 2015 y 2016 no alcanzan el 66% de ejecución.

Gráficos 10



Gráficos 11



Elaboración Propia

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 en su segundo informe, el presupuesto apropiado para el componente de restitución de tierras es muy limitado para el cumplimiento de las metas, particularmente, frente a un registro de víctimas que ha duplicado la población incluida, solo del 2011 al 2014 el número de víctimas pasó de 3,8 millones a casi 6 millones de personas. Y en relación al número de hogares desplazados registrados del 2012 al 2015, la cifra superó el cálculo definido en el Conpes 3712, que reportó, aproximadamente, 618 mil hogares activos en el registro. (II Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448, 2014- 2015).

No obstante, como se observa en el gráfico 9 los recursos apropiados anualmente se han incrementado. Esto puede estar relacionado con el incremento de la población víctima de desplazamiento y despojo en el país. Empero, las solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas en Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente-RTDAF son bajas comparadas con el número de víctimas de desplazamiento. Hasta el 31 de diciembre del 2016 la URT contaba con 42.757 solicitudes en trámite administrativo, que equivale al 84,8% del cumplimiento de la meta de 50.000 solicitudes para el 2018[50].

Según el análisis realizado en esta sección, la limitación en la ejecución presupuestal del componente de restitución de tierras no se deriva directamente del monto de los recursos apropiados, que según se observa en la gráfica 9 han aumentado en cada vigencia, antes bien, está asociado a los niveles de ejecución de los recursos como se observa en las gráficas 10 y 11. Los recursos no han sido comprometidos en su totalidad en ninguno de los dos programas de la URT desde el año 2012 al 2016.

Las limitaciones para comprometer los recursos de los programas de restitución de tierras y proyectos productivos, están relacionadas mayormente con la capacidad institucional de la URT para dar cumplimiento a las metas de restitución.

[50] DNP. Tomado (en línea): http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1170/4494/120

Como se indicará en la segunda parte de este capítulo, el número de solicitudes tramitadas para la implementación del programa de restitución de tierras ha presentado varias limitaciones en las fases administrativa y judicial. Estás limitaciones institucionales están relacionadas con diversas variables como son: las condiciones de seguridad en los territorios para adelantar la micro focalización, desconocimiento de las rutas y requisitos del proceso de restitución, reportes de falsas víctimas, la informalidad de la tenencia de la tierra, y la falta de claridad en los derechos de propiedad, la demora en los tiempo para el cumplimiento de los fallos judiciales de restitución, deficiencias en los sistemas de información, entre otros.

4.1.2 Fortalecimiento de la capacidad institucional

En esta sección se pretende analizar la variable de fortalecimiento institucional del SNARIV, a través de la revisión de tres instrumentos formulados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Victimas (en adelante UARIV) para este propósito. El primer instrumento estado dirigido al fortalecimiento interno de las entidades a través del Plan de Fortalecimiento Institucional; el segundo, está enfocado a materializar el fortalecimiento institucional en planes, programas y proyectos para la población víctima por medio del Plan de Acción de las entidades; y el tercero, se encuentra dirigido a la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT) a nivel local que permiten articular la planeación, coordinación y seguimiento de las acciones de los tres niveles de gobierno (VI Informe al Congreso, 2015; 42- 43).

El Fortalecimiento de la capacidad institucional es un componente dentro de la política pública de víctimas y restitución de tierras dirigida a mejorar las competencias de los individuos y las capacidades técnicas, administrativas, financieras de las diferentes instituciones del Gobierno que integran el SNARIV. EL fortalecimiento institucional implica, a su vez, mejorar el relacionamiento entre la institucionalidad y la comunidad; fortalecer habilidades y actitudes de los funcionarios y directivos para la atención a víctimas, garantizando la incorporación del enfoque diferencial; y diseñar e implementar herramientas, protocolos y lineamientos de política pública[51].

En el marco de lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, y en los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2012-2021 se hizo necesaria la formulación, adopción y seguimiento de lineamientos para el fortalecimiento de las entidades nacionales que conforman el SNARIV, con el fin de contribuir al mejoramiento continuo de los procesos y procedimientos de las instituciones del Gobierno en aras de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la política pública de víctimas.

Este fortalecimiento ha demandado un rediseño institucional de las entidades del nivel nacional, departamental y municipal que integran el SNARIV, en torno a sus procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento que deben ajustarse a los nuevos requerimientos de la Ley de víctimas. Igualmente, ha requerido un esfuerzo fiscal significativo, razón por la cual, a este componente se le ha designado uno de los más altos presupuestos dentro de la política pública de víctimas.

[51] Tomado de (en línea), http://www.oim.org.co/fortalecimiento-institucional-para-las-v%C3%ADctimas-descripci%C3%B3n.

El Gobierno en el transcurso de los primeros cinco años de implementación de la política ha asignado $1.958 billones de pesos, aproximadamente, para el componente de fortalecimiento institucional. Esto demuestra lo costoso que ha sido el rediseño institucional para responder a las nuevas demandas surgidas de la aplicación de la ley.

En total 31 entidades del SNARIV se trazaron un plan de fortalecimiento institucional donde plasmaron las necesidades de fortalecimiento iniciales, y se formularon objetivos con metas concretas para mejorar la capacidad existente y responder progresiva y gradualmente en la atención y reparación integral a las víctimas. El rango de ejecución de las actividades adoptadas por las 31 entidades ha variado entre el 80 y el 100% (VI Informe al Congreso, 2015; 42-43).

El primer instrumento es el referido a los Planes de Fortalecimiento Institucional 2015- 2018, que fue formulado por la UARIV con el fin de orientar a las entidades en la gestión de acciones encaminadas al cumplimiento de sus responsabilidades y competencias en el marco de la Ley y en el fortalecimiento y consolidación de su capacidad institucional. Para esto, la UARIV en articulación con el Departamento Administrativo de la Función Pública diseñó una metodología para que el SNARIV adopte, ajuste y realice el mejoramiento continuo de sus procesos y procedimientos dirigidos a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Esta metodología basada en el modelo de operación por procesos comprende los siguientes procesos: (Unidad para las Víctimas, 2015; 1).

- **Procesos estratégicos:** Incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas, estrategias, fijación de objetivos, disponibilidad de recursos necesarios.
- **Procesos misionales o de realización del producto o de la prestación del servicio**.
- **Procesos de apoyo:** incluyen todos aquellos procesos para la provisión de los recursos necesarios en los procesos estratégicos, misionales, de medición, análisis y mejora.
- **Procesos de seguimiento y evaluación:** contienen aquellos procesos necesarios para medir y recopilar, analizar el desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia.

El mejoramiento de estos procesos está encaminado hacer las adecuaciones institucionales necesarias para fortalecer al SNARIV en acciones fundamentales para el cumplimiento de la política pública de víctimas como son:

1. Planeación estratégica
2. Monitoreo, seguimiento y evaluación de la Ley
3. Sistemas de información
4. Recepción, atención y repuesta a acciones judiciales
5. Estrategias de información y divulgación
6. Flexibilidad de la oferta
7. Garantizar la participación de las víctimas
8. Recursos físicos y logísticos
9. Recursos Humanos
10. Calidad y cobertura
11. Comunicaciones internas y externas

12. Gestión documental en las acciones para las víctimas

La UARIV definió, frente a cada una de estas líneas de acción, una serie de objetivos para el fortalecimiento de los procesos estratégicos en el marco de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. En el anexo 1 se presentan los procesos estratégicos, sus líneas de acción y objetivos.

La formulación, adopción, ejecución y seguimiento de los planes de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades del nivel nacional del SNARIV, contempla las fases de: i) diseño de lineamientos, ii) socialización de lineamientos a las entidades nacionales, iii) capacitación sobre la formulación de los planes de fortalecimiento de la capacidad institucional, iv) adopción de los planes de fortalecimiento de la capacidad institucional; y v) el seguimiento semestral.

Desde el año 2015 al 2016 se han presentado, por parte del SANRIV, adelantos en todas las fases. Adicionalmente, a partir del 2015 y como acción de mejora la UARIV incluyó el proceso de Fortalecimiento Institucional en el Sistema de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas, plataforma tecnológica que permite parametrizar los procesos para el seguimiento a las entidades del SNARIV. Este sistema también permite a la Unidad realizar las alertas necesarias a las entidades en relación con los procesos de formulación, adopción y seguimiento del Plan de Fortalecimiento (VII Informe al Congreso, 2015; 24, 25).

A mayo del 2016, 33 entidades del niven nacional adoptaron el Plan de Fortalecimiento 2015-2018 (Ver anexo 2). Igualmente, la UARIV asistió técnicamente a 36 entidades nacionales del SNARIV para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; en los procesos de plan de acción, certificación a la regionalización indicativa y certificación a la contribución del goce efectivo de derechos (Informe de Gestión UARIV, 2016). En el nivel territorial el ejercicio de certificación para la vigencia 2015, mostró unos resultados que estuvieron divididos por categorías: 101 entidades territoriales tuvieron contribución alta, 711 entidades territoriales contribución baja, y 322 entidades territoriales contribución media.

Según el IX Informe al Congreso de Agosto del 2016, como resultado del proceso de formulación y adopción de los planes formulados para la vigencia 2015-2018, se evidencia lo siguiente:

- El 100% de las entidades que adoptaron plan de fortalecimiento 2015-2018 acogieron fortalecer el proceso de planeación, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un nuevo país y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2012 - 2021, en el ámbito de las competencias asignadas.
- El 85% de las entidades acogieron fortalecer los procesos y procedimientos orientados a la ejecución de la política pública, en el modelo de operación por procesos y de acuerdo a sus competencias.
- El 88% de las entidades acogieron fortalecer la estrategia de comunicación institucional, orientada a la divulgación de las acciones para la ejecución de la política pública.

- El 48% de las entidades establecieron actividades para fortalecer sus procesos para garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos y/o servicios dirigidos a la implementación de la política pública.
- El 64% de las entidades definieron actividades para fortalecer sus procesos misionales para mejorar la calidad y cobertura de los planes, programas, proyectos y/o servicios dirigidos a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- El 70% de las entidades establecieron actividades para flexibilizar la oferta programática o el acceso a los servicios dirigidos a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, considerando en todos los casos a los grupos de especial protección constitucional.
- El 85% de las entidades establecieron actividades para optimizar la atención y seguimiento a los procesos de recepción, atención y respuesta de las acciones judiciales y las peticiones, quejas y reclamos interpuestos por las víctimas en el marco de los principios de celeridad y eficiencia de la gestión pública.
- El 73% de las entidades establecieron actividades orientadas al fortalecimiento del recurso humano necesario para desarrollar las acciones orientadas a la implementación de la política pública.
- El 36% de las entidades establecieron actividades orientadas al fortalecimiento de los recursos físicos y logísticos necesarios para cumplir con las competencias y responsabilidades de la entidad en el marco de la política pública.
- El 82% de las entidades establecieron actividades para fortalecer un modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones y servicios dirigidos a la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

El segundo instrumento de fortalecimiento institucional hace referencia al Plan de Acción de las entidades. Estos planes permiten identificar y consignar las medidas, los objetivos y las metas que las entidades del nivel nacional del Sistema esperan cumplir anualmente. Este ejercicio de mejoramiento continuo ha implicado una incorporación de los lineamientos y metas consignados en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral (VII Informe al Congreso, 2015; 44).

Para la formulación del Plan de Acción, la UARIV definió una serie de recomendaciones para que las entidades tuvieran en cuenta al momento de formular sus planes de acción en el Sistema de Seguimiento, tales como: i) recomendaciones derivadas del proceso de certificación, ii) cumplimiento metas CONPES 3726 de 2012, iii) acciones contempladas en los convenio marco suscritos con la Unidad para las Víctimas, iv) resultados de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, v) medidas contempladas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, vi) Superación del Estado de Cosas Institucional; vii) acciones para los enfoques diferenciales y; viii) acciones para la gestión y articulación de la oferta institucional (VII Informe al Congreso, 2015; 28).

Finalmente, el tercer instrumento de fortalecimiento institucional es el Plan de Acción Territorial- PAT, que es formulado por las alcaldías y gobernaciones con el acompañamiento de la UARIV, bajo la coordinación del Ministerio del Interior. De acuerdo con el Informe de Gestión de la UARIV (2016; 42), se fortalecieron un total de 1.134 entidades territoriales, a través de 78 jornadas para brindar orientaciones e insumos para la formulación de los Planes de Acción Territoriales – PAT, y los lineamientos para la conformación y funcionamiento del Comité Territorial de Justicia Transicional.

Los PAT son la hoja de ruta de la gestión de los gobiernos territoriales para el restablecimiento de derechos; en estos planes se articulan con la programación de recursos de inversión de los Planes de Desarrollo y las competencias en atención y reparación a las víctimas (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 513). Estos planes deben contener una caracterización del contexto local, la dinámica del conflicto y la población víctima.

A partir del año 2012, el Ministerio del Interior y la UARIV ejecutaron una metodología de capacitación y de formulación de instrumentos dirigidos a los entes territoriales para la construcción de los Planes de Acción Territorial, Planes de Contingencia y Planes Integrales de Prevención y Protección, para lo cual identificaron y focalizaron los municipios asistir técnicamente (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 73).

Sin embargo, de acuerdo con el primer informe de la CSML (2013- 2014), la metodología técnica utilizada por el Gobierno Nacional para la formulación de los PAT fue engorrosa y de difícil comprensión, tanto para las entidades territoriales como para las víctimas. Lo anterior se evidenció en el diseño precario de los PAT de muchos municipios, en algunos casos, simplemente copiaron PAT de otros entes territoriales. Además, el desconocimiento de la política pública de víctimas, por parte de algunos funcionarios en el nivel local, continúa siendo muy amplio.

En términos financieros, los PAT no tienen recursos adicionales a los asignados a los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización (Ley 715 de 2001), por lo que la mayoría de los programas y proyectos de atención a las víctimas son financiados a través del rubro del Sistema General de Participaciones. Esto explica por qué la mayor parte del gasto enfocado en las víctimas y, en especial, a la población desplazada se concentra en los campos de la salud y educación que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que frente a los componentes de reparación integral y estabilización socioeconómica como vivienda, generación de ingresos, procesos de retorno, restitución de tierras, enfoque diferencial, no hay la capacidad institucional ni financiera para implementar políticas tendientes a garantizar estos derechos de las víctimas (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 510).

A partir del 2015 se hizo necesario y urgente por parte del Gobierno Nacional expedir un decreto de corresponsabilidad, el decreto 2460 del 17 de diciembre de 2015, el cual obliga legalmente a los nuevos mandatarios locales a la formulación de sus Planes de Desarrollo Territorial y a los Planes de Acción Territorial, bajo los principios de coordinación,

concurrencia y subsidiaridad[52], y de los principios constitucionales de complementariedad y delegación (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016; 72). De esta forma, a través de los lineamientos definidos en el año 2016 para la adopción de la Estrategia de Corresponsabilidad, la UARIV estableció los parámetros que permitieron el diseño y elaboración de 11 Planes Departamentales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a partir de la identificación de las necesidades de los municipios y de la articulación de la oferta institucional. Las gobernaciones que cuentan con estos planes integrales aprobados son: Atlántico, Santander, Cauca, Norte de Santander, Meta, Nariño, Bolívar, Putumayo, Córdoba, Amazonas y Huila. Este avance permitió superar la meta establecida (Balance resultados PND, 2016; 158).

La estrategia de corresponsabilidad busca disminuir las brechas existentes entre la nación y el territorio, impulsando la construcción entre los diversos actores de visiones subregionales no solo de atención a víctimas sino de desarrollo. Esta estrategia viene implementándose desde el año 2016, a través de unas etapas iniciales de socialización entre las entidades territoriales y de construcción de herramientas. Por su parte, la estrategia de intervención en el territorio se ha centrado en las acciones de fortalecimiento de las nuevas administraciones en sus procesos de planificación con el fin de que la política pública de víctimas quede incluida en el Plan de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversión, además, la UARIV ha buscado garantizar la operación de los instrumentos establecidos en la política de víctimas como son: los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) y los Planes de Acción Territorial (PAT) (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016; 267).

Asimismo, a partir del Decreto Reglamentario 4800 del 2011 se estableció la creación de una herramienta en línea para el seguimiento, monitoreo y retroalimentación permanente de los avances de la implementación de la política pública de víctimas en el territorio. El Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial- RUSICST es administrada por la UARIV y el Ministerio del Interior. De acuerdo con La Unidad de Víctimas (Informe de Gestión; 2015) el 83% de entidades territoriales subieron la información correspondiente en el reporte del RUSICST.

A partir del decreto de corresponsabilidad, se creó por parte del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, la metodología Tablero PAT[53] con el objeto de facilitar a las entidades nacionales y territoriales, realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, con enfoque local, partiendo de: i) la identificación de las necesidades de la población víctima y la definición de compromisos (acciones, metas y programas) desde cada nivel de gobierno, y ii) la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Plan de

[52] De acuerdo con el Decreto 2460 del 2015, estos principios hacen referencia a lo siguiente: "*Coordinación:* se aplicará en el desarrollo de las actuaciones de los distintos niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias compartidas y/o exclusivas relativas a la política de víctimas; *Subsidiaridad*: se aplicará con respecto de las competencias de los municipios, en relación con la ayuda y atención humanitaria inmediata; *Concurrencia:* se aplicará a las competencias en las cuales dos o más niveles de gobierno deben garantizar de manera conjunta las medidas definidas por las disposiciones relativas a la política pública dirigida a las víctimas.

[53] "Se espera por parte de las ET que con el Tablero PAT la Nación pueda regionalizar el Presupuesto General de la Nación en concordancia con los PAT; se de aplicación al principio de focalización que se definió en el Decreto 2569 de 2014 y se desarrolle el artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo sobre delegación de competencias. se considera importante que se fortalezca la coordinación del SNARIV, la decisión de las Unidades Territoriales de la UARIV, y se mejoren los instrumentos de trabajo en los territorios". (III Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448, 2015- 2016; 276)

Desarrollo local, Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros) (VII Informe al Congreso, 2015; 223).

De acuerdo con el Informe de Gestión UARIV (2016; 42), 57 entidades del nivel departamental y nacional han implementado la estrategia de corresponsabilidad. La UARIV identificó 17 gobernaciones con decreto reglamentado, y en proceso de implementación de la estrategia de corresponsabilidad. Estas gobernaciones son: Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Cauca, Cesar, Guainía, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Norte De Santander, Putumayo, Quindío, Tolima, Vaupés, Vichada.

De acuerdo con el III Informe CSM Ley1448 (2015- 2016; 273) se espera por parte del Ministerio Público, algunos impactos positivos de la implementación de la estrategia de corresponsabilidad en las entidades territoriales, como son:

- Incorporación de la política pública para las víctimas como asunto transversal a toda la gestión pública territorial, mediante una articulación con los planes de desarrollo local y armonización de la administración pública de alcaldías y gobernaciones al cumplimiento de las competencias locales por las víctimas.
- Fortalecimiento de la planeación de la política pública de víctimas, por medio de los procesos de planeación y presupuestales compatibles entre los niveles territorial y nacional.
- Adecuación por parte de los alcaldes y gobernadores de la planeación de la política pública para las víctimas en fechas acordes con la realidad territorial, a partir del 2016.
- Fortalecimiento del PAT, en articulación con los planes de desarrollo local, los presupuestos locales y los programas para la población víctima de las alcaldías y gobernaciones.
- Confluencia de los tres niveles de gobierno, para la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones en materia de atención, asistencia y reparación integral en los territorios.
- Aplicación práctica de principios de subsidiariedad y concurrencia, para el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales en coordinación con las entidades nacionales.
- Seguimiento y evaluación, para la verificación del nivel de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de los derechos de la población víctima.

En suma, en cabeza del Ministerio del Interior y la UARIV la estrategia del fortalecimiento institucional de los entes territoriales, ha buscado lograr la articulación nación territorio, la asistencia técnica y el acompañamiento en la planeación y coordinación de la política pública a nivel local, a través de la formulación e implementación de los planes de acción territorial-PAT, que tienen en cuenta las capacidades fiscales, técnicas y administrativas de los departamentos y municipios.

Sin embargo, esta estrategia de fortalecimiento ha presentado varias dificultades y debilidades. Una de las principales falencias es que los PAT fueron construidos por las alcaldías municipales sin contar con la participación de la población víctima a través de las mesas municipales. Igualmente, la implementación de dichos planes, careció de coordinación, financiación, y seguimiento desde los niveles nación- territorio, y del control social

(participación efectiva) a las políticas dispuestas (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016; 418). En otras palabras, los planes de acción territorial (PAT) de los municipios no estuvieron articulados con los planes diseñados por las respectivas gobernaciones, y no contaron con el acompañamiento, seguimiento y asistencia técnica desde el nivel central, y no se garantizó la concertación con las víctimas[54].

Igualmente, el Plan de Acción Territorial, Plan Integral de Prevención, Plan de Contingencia, Plan de Retornos, Plan de Sistemas de Información, y RUSICST, y el tablero PAT no se articulan entre sí, no existen directrices de articulación, pero si se obliga su formulación y presentación por parte del Gobierno Nacional. (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016; 276).

Otro de los grandes problemas del PAT reside en la inexistencia de una caracterización para la población víctima en los municipios, al igual que una contextualización que dé cuenta del conflicto armado en la región y su afectación. El no tener una caracterización explícita, lleva a que las administraciones municipales reporten en el RUSICST cifras diferentes a las reportadas en el Registro Único de Víctimas. Además, los instrumentos creados desde el Ministerio Público para mantener una actualización de información desde los territorios, no se ejecutan (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 466).

A esto se suma que, los pocos entes territoriales que tienen Planes de Acción Territorial, no pueden implementarlos porque no cuentan con los recursos necesarios para poner en marcha los programas, y no se tienen orientaciones del nivel nacional en materia de asignación presupuestal para ejecutarlos de una forma adecuada (II Informe CSM Ley1448, 2014- 2015; 197).

4.1.3 Coordinación Nación- Territorio

La tercera variable de análisis del marco institucional de la política pública de victimas es la relacionada con la coordinación nación – territorio. El objetivo principal de esta sección es revisar las acciones implementadas por la UARIV como coordinadora del SNARIV y la URT entidad que lidera la política de Restitución de Tierras, en torno a la capacidad institucional para fortalecer la articulación y coordinación entre las entidades del nivel central y las entidades territoriales a fin de implementar efectivamente la política pública de víctimas, en particular, el programa de restitución de tierras. Este análisis partirá de la revisión de los informes de gestión de la UARIV, la URT, los informes del SANRIV a la Comisión Primera del Congreso, y los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley 1448 del 2011.

La coordinación nación- territorio es la relación estratégica y efectiva entre las entidades del orden nacional y las entidades departamentales y municipales, que es esencial para garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el territorio nacional. La coordinación nación territorio debe ser

[54] "La intervención de las entidades del orden nacional en el territorio se debe coordinar con el departamento y el municipio. Son muchas las entidades nacionales que aplican su oferta institucional de manera dispersa, no se ocupan ni se preocupan por lograr cierta coordinación con la administración municipal buscando cubrir los derechos y necesidades de la población víctima". (I Informe Comisión Seguimiento y Monitoreo Ley1448, 2013- 2014; 276).

ejecutada bajo los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, que posibilite el fortalecimiento institucional en los diferentes niveles de gobierno.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Auto 099 de mayo de 2013 identificó que el tránsito de las nuevas responsabilidades para las entidades territoriales en el marco de la Ley 1448 de 2011, no se ha ejecutado de manera eficiente y ágil debido a que las entidades locales no han contado con las capacidades técnicas, administrativas y financieras necesarias para asumir los nuevos requerimientos establecidos por la política pública de víctimas. Por lo tanto, la Corte ordenó a la UARIV que para el nuevo esquema de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas se adoptara un sistema de corresponsabilidad que permitiera definir una metodología, protocolo o mecanismos de coordinación interinstitucional, para la implementación efectiva de la política de víctimas (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 69).

Pese a la estrategia de corresponsabilidad promovida por el decreto 2460 del 2015, que busca garantizar la coordinación de las acciones y recursos de las entidades públicas nacionales y territoriales, persisten los problemas de coordinación nación-territorio en la mayor parte del país que se reflejan, especialmente, en: i) dificultad para dar respuesta oportuna a los requerimientos de las víctimas, ya que en varios municipios no está garantizado el acceso a la información; ii) no hay acompañamiento de los entes territoriales a las víctimas; iii) los Comités de Justicia Transicional sesionan sin convocar al delegado de las víctimas a las mesas departamentales y municipales; iv) hay rezagos en la debida implementación de la política pública, en buena medida, por la falta de recursos presupuestales desde el nivel central; v) falta de coordinación en la formulación e implementación de los Planes de Acción Territorial (PAT) y de los Planes de Prevención y Contingencia; (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 297,517); vi) persiste el desconocimiento de roles de las entidades que conforman el SNARIV, lo que conduce al desconocimiento de responsabilidades, así como a la falta de capacidad fiscal, administrativa y falta de voluntad política (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 248).

El Sistema de Corresponsabilidad lleva más de un año operando, y si bien con la expedición de este decreto no puede garantizarse la implementación efectiva de la política pública en el territorio, se busca por parte del Gobierno definir, acotar y fortalecer las funciones y responsabilidades de los entes territoriales en torno a la política de víctimas. Igualmente, el Gobierno pretende resolver dos necesidades apremiantes en los territorios. Por un lado, identificar los entes territoriales con capacidad para hacer efectiva la transmisión de capacidades y recursos (con énfasis en ciudades capitales) y, por otro, garantizar la correcta subsidiariedad y concurrencia para implementar efectivamente la descentralización de la política pública de víctimas con aquellos que no tienen la suficiente capacidad. (II Informe CSM Ley1448, 2014- 2015; 248- 249).

Adicionalmente, a las obligaciones y responsabilidades propias de las entidades territoriales, el éxito de la coordinación nación- territorio y articulación de la política pública de víctimas continuará dependiendo, en gran medida, de la voluntad política de los mandatarios locales que pese a las limitaciones presupuestales y de gestión, debe traducirse en una oferta territorial consolidada que responda efectivamente a las necesidades de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Una de las estrategias para fortalecer la articulación entra el nivel central y el local es la implementación de la denominada "Estrategia territorial del SNARIV", por medio de la cual los diez subcomités técnicos del nivel nacional sesionarán de manera ampliada en los Comités de Justicia Transicional de algunas regiones del país, con el fin de presentar los lineamientos de política que han sido diseñados, así como dar directrices sobre cómo articular los PATs con dichos lineamientos. Esta estrategia busca fortalecer las carencias en materia de coordinación nación-territorio que han sido identificadas por la Comisión de seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011.

Otro instrumento para el seguimiento de la política pública, desde la perspectiva de la coordinación, son los *indicadores de coordinación nación territorio*[55]. Estos indicadores tienen el propósito de medir el nivel de coordinación y están centrados en mejorar el desempeño del diseño e implementación de la política pública de víctimas por parte de las entidades territoriales, a fin de garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima. Durante el 2013, la UARIV lideró el diseño de la batería de indicadores y durante el 2014 ajustó e implementó estos indicadores en algunos de los municipios donde se realizó el pilotaje de la Estrategia Coordinación Nación -Territorio. Esta medición piloto mostró que existían algunas inconsistencias entre la información que se tiene a nivel nacional y la obtenida en territorio, además, de la falta de fuentes de información para algunos de los indicadores (VI Informe al Congreso, 2015; 49).

Algunos de los avances mostrados por la UARIV respecto a los indicadores para el año 2015 fueron: 1) compromisos de recursos departamentales y municipales; 2) compromisos de más de un nivel de gobierno en comités ampliados; 3) proyectos de cofinanciación aprobados; 4) reportes cargados en el RUSICST; 5) reportes del Formato Único Territorial- FUT; e 6) intercambio de información firmado con la RNI.

En el año 2015 el análisis de los indicadores evidenció algunos retrocesos relacionados con: 1) los Planes de Contingencia. El indicador dio como resultado que el 80% de los municipios recibieron asistencia por parte de la UARIV para la elaboración de estos planes, esto evidencia que hay un gran esfuerzo del nivel central para asistir a los municipios en la planeación; 2) Asistencia de la nación en los CTJT. A pesar que el 81% de las entidades nacionales asistieron a por lo menos un CTJT, es necesario sensibilizar a las entidades sobre la importancia de asistir a estos Comités, ya que son el principal escenario de coordinación con los municipios; 3) Asistencia técnica por parte de las Gobernaciones. El acompañamiento de los departamentos a sus municipios en la elaboración de los PAT es esencial, para que exista articulación y armonía en las herramientas de planeación; y 4) Departamentos con convenios interadministrativos. Los retrocesos en este indicador mostraron la disminución en la firma de convenios.

[55] Estos indicadores de coordinación se dividen en cuatro tipos: 1) Intergubernamental vertical, que hace referencia a la articulación entre las administraciones locales con el gobierno nacional y entre ellas mismas; 2) Intragubernamental horizontal, esta coordinación se mide al interior de cada una de las administraciones locales, departamentales y del gobierno nacional; 3) Sectorial, se mide la articulación de los diferentes niveles de gobierno en un determinado sector de la administración pública. Asimismo, estos indicadores se agruparon por etapas de política (diseño, implementación, seguimiento y evaluación), y sus ejes transversales (fortalecimiento institucional y sistemas de información). En total, se definieron 31 indicadores.

La UARIV realizará durante el 2017 la próxima medición de los indicadores, y tendrá en cuenta la información suministrada por los tableros PAT que permitirá el diseño y la mejora de los indicadores de coordinación nación territorio.

Por último, los 10 Subcomités Técnicos[56] son las instancias creadas por el Decreto 4800 del 2011, para la coordinación a nivel nacional y territorial conformado por grupos de trabajo interinstitucionales encargados del diseño, implementación y seguimiento de la política pública, y de producir los lineamientos técnicos para la ejecución coordinada de la política.

En relación con la coordinación entre la Unidad de Restitución de Tierras y las entidades a nivel departamental y municipal se han adelantado algunas acciones importantes. En el marco del Subcomité de Restitución de Tierras[57] la URT cumple el rol de Secretaría Técnica y es el líder del Grupo de Restitución de Tierras y Derechos Territoriales. Algunos de los principales avances al año 2016 han sido los siguientes: 1) Fortalecimiento de la gestión postfallo del proceso de Restitución de Tierras, con las entidades y los espacios interinstitucionales para el cumplimiento de las órdenes judiciales y para el ejercicio de actividades derivadas como la identificación de limitantes, la construcción de estrategias y la búsqueda de alternativas para su superación; 2) Fortalecimiento Territorial en el marco de los Subcomités de Restitución de Tierras Departamentales; y 3) Promoción y divulgación con los entes territoriales de las líneas de crédito y redescuento de BANCOLDEX, FINAGRO y Banco Agrario para víctimas. Así como las garantías especiales del Fondo Nacional de Garantía - FNG y el Fondo Agropecuario de Garantías – FAG. (IX Informe al Congreso, agosto 2016; 40)

Por otro lado, desde la creación de la URT se ha venido implementado el proceso de restitución a través de 23 oficinas territoriales. A finales de 2014 el balance institucional permitió a la URT identificar 8 regiones del país (Sucre, Magdalena, Cesar, Cundinamarca, Atlántico, Eje Cafetero, Santander y Norte de Bolívar) con alta densidad de abandono y/o despojo de tierras y con las condiciones de seguridad y fortalecimiento institucional necesarias para desarrollar la restitución de tierras. En consecuencia, la URT diseñó la "Estrategia 2015" cuyo objetivo fue la concentración de esfuerzos y fortalecimiento de estas territoriales para concluir el trámite

[56] Establecidos por el Decreto Reglamentario 4800 del 2011, Artículo 238, que define la conformación de los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. Son tres subcomités transversales: Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial, Subcomité de Sistemas de Información, y Subcomité de Enfoque Diferencial. Y siete misionales: Subcomité de Atención y Asistencia; Subcomité de Medidas de Rehabilitación; Subcomité de Reparación Colectiva; Subcomité de Restitución; Subcomité de Indemnización Administrativa; Subcomité de Medidas de Satisfacción: y Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.

[57] El Subcomité de Restitución es el escenario para la coordinación de la política pública en materia de restitución, en torno a las medidas para el restablecimiento de la situación de las víctimas antes de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Está conformado por 25 entidades responsables de la implementación de cada medida, razón por la cual la URT y la Unidad para las Víctimas lo movilizan a través de los siguientes grupos de trabajo: 1) Medidas Financieras: Mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiendoles la recuperación de la capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento; 2) Restitución de Tierras: Busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados; 3) Empleo Rural y Urbano: Medidas para promover la formulación de lineamientos para generación del empleo rural y urbano; 4) Vivienda Rural y Urbana: Acciones para promover la articulación entre las diferentes entidades del Gobierno, y el seguimiento a la política de restitución de vivienda rural y urbana; 5) Monitoreo al cumplimiento de los Fallos de Restitución de Tierras. (Informe al Congreso, 2013)

administrativo de las solicitudes de inscripción en el RTDAF presentadas a la fecha (Informe de Gestión URT , 2015; 56).

La URT, igualmente, desarrolló desde el territorio un alistamiento institucional en el año 2015, enfocado en socializar con las instituciones locales la misión de la entidad, las etapas del proceso de restitución de tierras, las zonas microfocalizadas, el número de fallos de restitución proferidos, y demás aspectos necesarios para la coordinación interinstitucional en territorio; también, se diagnosticó la situación actual de la oferta de los entes locales, los beneficios de su acceso, y sus principales dificultades con el propósito de emprender gestiones necesarias para su superación. Este trabajo se realizó con 170 municipios a lo largo del 2015 (Informe de Gestión URT, 2015; 57).

Frente a los diferentes escenarios de articulación entre la URT y los entes territoriales se han realizado las siguientes acciones: 1) **Comités de Justicia Transicional**. En este espacio la URT participa con el fin de incluir el tema de restitución de tierras en la agenda. Igualmente, se ha impulsado la creación de los Subcomités o Mesas de Restitución de Tierras para el seguimiento y cumplimiento de órdenes judiciales[58;] 2) **Subcomité de Coordinación Nacional Territorial y Equipo Interinstitucional.** En el marco de este escenario se realizó un trabajo en el diseño, mejoramiento y ajuste de las herramientas metodológicas para el acompañamiento a los entes territoriales en las fases de la planeación local y el diseño y aprobación de los planes locales de desarrollo y el Plan de Acción para víctimas- PAT; 3) **Articulación para el monitoreo de órdenes a otras entidades**. El monitoreo consiste en la observación del cumplimiento de órdenes e identificación de eventuales anomalías por parte de las entidades bajo el principio de la colaboración armónica. Lo anterior ha permitido construir rutas de cumplimiento a fallos por entidad, y fortalecer las gestiones interinstitucionales; 4) **Audiencias de Rendición de Cuentas** con las comunidades, los líderes y lideresas reclamantes de tierras, las Organizaciones de víctimas (OV), las Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV) y los representantes de las mesas departamentales/municipales, para divulgar los avances y logros alcanzados por la URT en función de la gestión integral de la restitución sostenible de las tierras y territorios despojados (Informe de Gestión URT, 2015, 2016).

En suma, si bien la coordinación nación-territorio ha presentado avances importantes en la construcción de diferentes instrumentos de planificación, seguimiento, y espacios de articulación en el territorio para la implementación de la política pública de víctimas, en especial, los Comités de Justicia Transicional, los Subcomités y Mesas de Restitución de Tierras, también han surgido varias limitaciones en términos de la capacidad institucional y aspectos presupuestales que obstaculizan la implementación de la política pública. Estas limitaciones están referidas a lo siguiente: i) dificultad para dar respuesta oportuna a los

[58] En el orden Departamental: Participación en 17 Comités Departamentales de Justicia Transicional; Creación y dinamización de 13 Subcomités Departamentales de Restitución de Tierras; 2 Mesas Departamentales de Restitución de Tierras, 1 Comité de Restitución de Tierras y 1 Subcomité de Reparación y Restitución Departamental. En el orden Municipal: Creación y dinamización de Subcomités Municipales de Restitución de Tierras: 67; Participación e impulso del monitoreo a fallos en los Comités Municipales de Justicia Transicional: 240 (Informe de Gestión URT, 2015; 57).

requerimientos de las víctimas; ii) no hay acompañamiento de los entes territoriales a las víctimas; iii) los Comités de Justicia Transicional sesionan sin la presencia del delegado de las víctimas; iv) falta de recursos presupuestales desde el nivel central y capacidad fiscal; v) falta de coordinación en la formulación e implementación de los PAT y de los Planes de Prevención y Contingencia; vi) desconocimiento de roles y responsabilidades de las entidades que conforman el SNARIV; y vii) falta de voluntad política.

4.1.4 Enfoque diferencial

El Enfoque diferencial es una variable transversal de la política pública de víctimas, y se configura en uno de los principales aportes de esta ley, en tanto establece que la implementación de la política deberá reconocer las características particulares de la población en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

Sin embargo, para la población campesina víctima de desplazamiento y despojo no hay ningún tratamiento diferencial que tenga en cuenta las condiciones y características específicas de esta población que ha sido marginada y vulnerada por décadas a causa del conflicto armado interno, este vacío en la ley configura una falla de reconocimiento. En este sentido, se busca analizar de qué manera la ausencia de un enfoque diferencial que incluya a la población campesina dentro de la política pública de víctimas se constituye en una falla de reconocimiento que puede limitar las actuaciones institucionales en materia de restitución de tierras.

De acuerdo con Castells (1997: 29) el enfoque diferencial emerge como una manifestación de política de la diferencia en tanto, busca garantizar la reivindicación y la protección de los derechos de manera efectiva a los grupos poblaciones más marginados y vulnerados por causa del conflicto.

Los antecedentes de la aparición del enfoque diferencial en Colombia se remiten a la promulgación de la Constitución de 1991. Por primera vez en el país, se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, y se legitima su derecho a la participación, reconociéndolos como sujetos autónomos de derechos políticos.

> *De ahí que el reconocimiento juegue un papel importante en los procesos sociopolíticos consecuentes de la implementación de la Carta Política. Y es que en ese reconocimiento de la diversidad étnica y cultural está el germen de la enunciación de medidas- estatales y ciudadanas- que han buscado, desde los discursos del reconocimiento, el acento en la diferencia como elemento fundamental de la acción política*[59].

El enfoque diferencial se constituye en el promotor de nuevos modelos de implementación de políticas, programas y proyectos dirigidos a la restitución de los derechos de las víctimas. Sin embargo, como lo señala Arteaga (2012), el enfoque diferencial no tiene como único fin ofrecer un marco de implementación de políticas públicas para las víctimas del conflicto armado, también promueve la promoción de elementos estructurales como la equidad, la igualdad y la justicia.

[59] Arteaga, Blanca Inés. (2012). "El enfoque diferencial ¿una apuesta ara la construcción de paz?". En Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz. Serie documentos para la paz No 3. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá

De ahí que, la implementación efectiva del enfoque diferencial en las políticas sociales del gobierno, así como en los programas y proyectos dirigidos a garantizar la protección y la superación de las condiciones de vulneración de las víctimas de la violencia y el conflicto armado en el país, logren incidir o no en el fortalecimiento y consolidación de los procesos de construcción de paz en Colombia.

> *El enfoque diferencial ha sido el artífice de nuevos modelos de implementación de políticas, programas y proyectos- estatales, ciudadanos, políticos y jurídicos- para la restitución de derechos a las víctimas. De esta forma, la manera en que se implementan dichos programas y políticas determinan el éxito o el fracaso del enfoque desde la concepción del favorecimiento de la diversidad*[60]

La Ley 1448 del 2011 determina que todas las actuaciones por parte del Gobierno Nacional tendientes a la ejecución de las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, deberán desarrollarse considerando los criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales víctimas del conflicto armado. Los grupos poblacionales considerados en mayor situación de vulnerabilidad, riesgo e indefensión por causa del conflicto armado por la política pública de víctimas son: las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, población étnica (indígenas, afrodescendientes, rom) personas en situación de discapacidad, y población LGTBI.

En este sentido, la Corte Constitucional ha exigido a las entidades que conforman el SNARIV que su oferta institucional y las acciones emprendidas en torno a los componentes de atención, asistencia, y reparación integral deban desarrollarse teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial.

Según el VIII Informe al Congreso (2016; 15, 17), las entidades del SNARIV han realizado una serie de adecuaciones institucionales y han emprendido acciones concretas para la inclusión del enfoque diferencial durante la implementación de la política de víctimas. Entre estas se destacan: 1) ampliación de la batería de preguntas relacionadas en el Formato Único de Registro para asegurar la obtención de la información necesaria para ofrecer una reparación integral con enfoque diferencial; 2) identificación y valoración prioritaria de declaraciones de personas que requieran atención de urgencia, acorde con sus necesidades y la generación de actos administrativos con elementos de análisis basados en enfoque diferencial; 3) fortalecimiento a funcionarios del Ministerio Público en la toma de la declaración con enfoque diferencial; en este caso, anualmente se desarrolla un plan de capacitación en todo el país con el propósito de realizar acompañamiento y brindar claridad sobre preguntas que se tengan en cuanto a la rendición de las declaraciones; 4) durante el año 2015 se realizaron 32 jornadas en las que se abordaron temas de enfoque diferencial de personas con habilidades y capacidades diversas, así como de orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas; 5) caracterización de la población víctima con enfoque diferencial; 6) implementación de medidas especiales para comunidades con enfoque étnico, al igual que las medidas implementadas con enfoque de género.

[60] Arteaga, Blanca (2012). "El enfoque diferencial: ¿una apuesta para la construcción de paz?" En: Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz, Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá.

En relación con el enfoque diferencial de género, la UARIV informó a la CSML que desde el año 2012 se creó el "Grupo de Mujeres y Género" mediante Resolución 2043 de 2012. Este grupo está encargado de trabajar en la visibilización de las afectaciones e implementación de los derechos de las mujeres y las personas con diversidad sexual, en todo el proceso de la política pública de atención, asistencia y reparación integral (I Informe CSM Ley1448, 2013-2014; 77).

Sin embargo, la CSML reporta que frente al proceso judicial de restitución de tierras de los fallos analizados, se encuentra que los jueces y magistrados, al momento de estructurar la demanda, tanto en la parte motiva como en la resolutoria, no tienen en cuenta el enfoque diferencial dado que no hacen mayor énfasis sobre las condiciones especiales de los solicitantes, a excepción de si se trata de hombre o mujer. Se advierte por parte del Ministerio Público que se ha mantenido la tendencia en la fase judicial de no evidenciar o profundizar sobre aspectos importantes como: la edad, condición económica, productividad laboral, situación de discapacidad, liderazgos asumidos después del despojo o abandono de los predios, y en general, sobre posibles condiciones de vulnerabilidad de los reclamantes de tierras. Esto puede responder a que la Unidad de Restitución de Tierras- URT no hace entrega de la información relacionada con el enfoque diferencial que en la fase administrativa se estructura, lo que no justifica que los jueces y magistrados hagan caso omisión a su obligación en virtud de los artículos 3, 13 y 85 de la Ley 1448 de 2011. (I Informe CSM Ley1448, 2013- 2014; 202).

Es también preocupante que en relación con los Planes de Atención Territorial- PAT de algunos municipios[61]del país, no se incluye el enfoque diferencial dentro de la caracterización de la población víctima del conflicto armado, y no se especifica la asignación presupuestal para cubrir la demanda de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas como lo contempla la Ley 1448.

La Defensoría del Pueblo ha señalado en los últimos informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, la falta de un criterio de enfoque diferencial en la entrega de la ayuda humanitaria. La Defensoría ha tenido conocimiento que estas ayudas no son entregadas de acuerdo con la situación particular del núcleo familiar ni a su composición; por ejemplo, la UARIV no prioriza a las madres cabeza de familia, a los núcleos familiares compuestos por personas discapacitadas o por adultos mayores; tampoco ha tenido en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, y las minutas diferenciales para las comunidades indígenas o las afro descendientes (II Informe CSM Ley1448, 2014- 2015; 282).

A pesar de los esfuerzos realizados en esta materia persisten fallas en la política pública en torno a la aplicación del enfoque diferencial, ya que la implementación de alguno de los componentes y medidas de la política no se están desarrollando bajo el principio del enfoque diferencial. Asimismo, hay un gran vacío en la política pública en el sentido en que hay grupos poblaciones de especial atención y protección que carecen de este enfoque. Un caso concreto es en relación con la población campesina.

[61] El informe hace especial énfasis en Sibundoy- Putumayo, y Puerto López- Meta.

Es preocupante que los campesinos que han sido una de las víctimas principales e históricas del desplazamiento forzado y el despojo en el país por causa del conflicto armado, no sean considerados como un grupo poblacional en alto grado de indefensión, riesgo y vulnerabilidad. Dentro de la política pública de víctimas a los campesinos del país se les incluye como población desplazada, pero no se hace ninguna referencia o claridad frente al tratamiento diferenciado y especial que debería brindárseles.

Lo anterior, obliga a pensar en la forma en que se está atendiendo y reparando desde la Política Pública de víctimas y restitución de tierras al campesino para la superación de su situación de vulnerabilidad y desplazamiento, ya que en el marco del conflicto armado toda persona o grupo poblacional considerado vulnerable es sujeto de atención diferencial. Esto implica, por tanto, que las acciones del Estado estén orientadas a favorecer e impactar de manera eficaz y efectiva a los sujetos con mayor riesgo de afectación por causa del conflicto.

El tipo de diferenciación de la condición de la población vulnerable (pobres, víctimas de la violencia, población desplazada) es la que más ha estado asociado al conflicto; ya que en el marco del conflicto armado interno se ha hecho cada vez más necesario atender a las víctimas y a los desplazados de manera diferenciada.

Este vacío configura una falla de reconocimiento en torno al campesinado. En ausencia de una caracterización de la población campesina, que implica un diagnóstico de sus vulneraciones, condición particular, riesgos, necesidades, etc, se hace muy difícil para la institucionalidad encargada de la implementación de la política, ajustar su oferta institucional y realizar una atención, asistencia y reparación adecuadas para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los campesinos.

Por este motivo, tanto la Corte Constitucional y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 por parte del Ministerio público, hacen énfasis en la urgencia e importancia de incorporar el enfoque diferencial en el marco de todas las actuaciones institucionales para garantizar una verdadera atención y reparación de todos los grupos poblacionales de especial atención y condición. La CSML encuentra que es posible que exista confusión entre la aplicación de los criterios de priorización con el enfoque diferencial. El enfoque diferencial debe ser implementado en todas las políticas públicas, dado que obedece a la necesidad del trato diferenciado a ciertas personas en razón de las situaciones o condiciones particulares que lo ameriten. La priorización es una herramienta para ejecutar planes, programas o políticas a cierta población antes que a otros grupos poblacionales (II Informe CSM Ley1448, 2014- 2015; 283).

4.2 Análisis de los resultados de la Política Pública de víctimas en materia de Restitución de Tierras y Participación de las víctimas.

4.2.1 Medidas de la política pública de víctimas conducentes a garantizar los derechos en materia redistributiva: Restitución de tierras, formalización de la propiedad rural, acceso a proyectos productivos y subsidios de tierras.

En este apartado se analizará el componente de restitución de tierras de la política pública de víctimas, haciendo especial énfasis en las medidas y acciones dirigidas a garantizar los derechos en materia redistributiva como son; la restitución de tierras, la formalización y adjudicación de baldíos para la población desplazada, los proyectos productivos para los sujetos de restitución, los subsidios de acceso a tierras para los pobladores rurales víctimas de desplazamiento, y el acceso a créditos agropecuarios para los pequeños productores. Para esto, se hará una revisión y análisis de los resultados alcanzados por parte del SNARIV durante los año 2011 y 2016, en torno al componente de restitución de tierras, los resultados que se analizarán son: 1) número de solicitudes de inscripción en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente- RTDAF; 2) número de sentencias registradas; 3) número de predios restituidos, 4) número de hectáreas restituidas; 5) número de familias beneficiadas; 6) número de predios y baldíos formalizados; 7) número de proyectos productivos entregados; 9) subsidios de tierras, y 8) acceso a créditos.

La restitución de tierras dentro de la política pública de víctimas se constituye en uno de los componentes más importantes de la reparación integral a las víctimas de despojo y desplazamiento forzado. La Restitución de Tierras, de acuerdo con la Ley 1448 del 2011 es "la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley". Esto implica que el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras de las cuales las víctimas fueron despojadas y desplazadas. En el caso que no sea posible la restitución se reconocerá el valor del predio despojado entregando la compensación correspondiente (Ley 1448/11, art 72).

La restitución jurídica del inmueble despojado implica que el Estado realice un restablecimiento de los derechos de propiedad, posesión u ocupación según el caso. En el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras, solo se adelantarán procesos de restitución para los propietarios, poseedores y ocupantes de tierras. La ley no tiene en cuenta la calidad de tenedor, ya que para esta forma de tenencia de la tierra no es posible restituirla por medios jurídicos dado que el tenedor no tiene ningún título de propiedad, y no tiene registro del título.

Por otro lado, el restablecimiento del derecho para aquellos que tuvieron una tierra en propiedad exige la formalización legal del predio que implica la regularización de sus derechos de propiedad rural a través de la inscripción del título en el folio de matrícula inmobiliaria del certificado de libertad y tradición del predio. En el caso del derecho de posesión u ocupación, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.

La formalización[62] de los títulos despojados es un mecanismo esencial dentro del proceso de restitución, ya que a través de este se busca legalizar la propiedad de la tierra con el fin de otorgar seguridad jurídica sobre los predios rurales. Esto garantiza que, en el momento de restablecerse el derecho sobre la tierra despojada mediante fallos de restitución, se entregue el predio protegido y blindado jurídicamente, de tal suerte que no vuelva a ser susceptible de despojo por razones de informalidad en la tenencia de la tierra.

> *La formalización de la propiedad dinamiza el mercado de tierras, lo hace transparente y público, fomenta el aprovechamiento sostenible de las tierras, crea seguridad jurídica para innovar con esquemas como arrendamiento de largo plazo, facilita el seguimiento y crea responsabilidad en quienes son poseedores u ocupantes. (Informe de Rendición de cuenta MADR 2013. 13)*

En este sentido, la formalización de la propiedad es muy importante no solo en términos de equidad, sino también porque busca: 1) promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva, 2) estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida, 3) dinamizar el funcionamiento del mercado de tierras, 4) asegurar los derechos de propiedad frente a terceros, 5) proteger la diversidad biológica y cultural del territorio nacional, 6) reducir las causas de la informalidad, y 7) "regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos" (Artículo 9° de la Ley 160 de 1994).

En el caso de las víctimas que fueron despojadas de un baldío de la nación, la Agencia Nacional de Tierras procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica, si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. De acuerdo con el Decreto 2664 de 1994, de la Ley 160 de 1994, se establece que sólo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos por ocupación previa, en favor de "las personas naturales, las empresas comunitarias y las cooperativas campesinas que deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie que solicitan y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo en la que los peticionarios deberán acreditar una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años y que su patrimonio neto no sea superior a mil (1000) salarios mínimos mensuales legales". (Decreto 2664 de 1994, art 8).

Para los fines de este trabajo y la problemática planteada, el sujeto de análisis de la política pública de víctimas en relación con el componente de restitución de tierras, será el campesino víctima de desplazamiento forzado y despojo de tierras. Por este motivo, solo se tendrán en cuenta los resultados y efectos de la implementación de la política de restitución en torno al campesinado y no en relación con la población rural étnica (indígenas y afrodescendientes).

[62] "El Programa de Formalización de la Propiedad Rural se creó mediante Resolución 452 de 2010, con un horizonte de 10 años en los cuales se espera atender 500.000 familias. Estas metas se plantean en el marco de la Ley 1561 de 2012 que agiliza el proceso de formalización para pequeños predios de propiedad privada, y da facultades especiales a la Superintendencia de Notariado y Registro para fijar tarifas registrales y notariales menores, especialmente para predios incluidos en las zonas de formalización masiva". (Ministerio de Agricultura, 2014) Es importante señalar, que a partir del Decreto 2363 del 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras, a la cual se le dio la responsabilidad misional de llevar a cabo el programa de formalización (Articulo 35).

De acuerdo con el I Informe CSM Ley1448 (2013- 2014), dentro del proceso de reparación integral a la población desplazada, la medida de restitución de tierras se convierte en la medida preferente, donde el 84,5% de las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas padecieron el hecho de desplazamiento forzado ocurrido principalmente en zonas rurales. De acuerdo con esto, una gran porción de las víctimas del país fueron campesinos quienes en algunos casos tenían alguna relación con un predio y fueron despojados u obligados a abandonarlos, y en otros simplemente era trabajadores rurales o tenedores de la tierra.

La Unidad de Restitución de Tierras, en adelante URT, que es la entidad del SNARIV creada para implementar los procesos de restitución de tierras en el país, estableció unas condiciones esenciales para garantizar la sostenibilidad del proceso de restitución, estas son: las condiciones de seguridad, la densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno.

Además de esto, dada la complejidad de la restitución de tierras en el país, la URT trabaja bajo criterios de economía procesal, agrupando casos por zonas macro focalizadas y micro focalizadas[63], que busca facilitar el trabajo de identificación y acceso a los predios. La existencia de garantías de seguridad debe permitir, no sólo adelantar la implementación del registro de tierras despojadas, sino llevar a cabo cada una de las fases del proceso administrativo tendientes a lograr la restitución jurídica y material de las tierras, y el retorno voluntario de las familias beneficiadas (Informe de Gestión URT , 2012; 16).

La macro focalización[64], o primera instancia de proceso de focalización se define como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de focalización de unas macro zonas en las cuales podrá implementarse el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente- RTDAF[65]. Esta decisión se toma en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de la identificación de las condiciones de seguridad y la identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas.

La micro focalización[66] es adelantada por la URT y se hace al interior de las zonas macro, estas pueden ser municipios, veredas y corregimientos, y se realiza teniendo en cuenta los insumos suministrados por la instancia de coordinación del Ministerio de Defensa Nacional, de forma tal que la URT evalúa el inicio, la continuidad o la suspensión de sus actuaciones acorde a las condiciones existentes para adelantar las diligencias o para continuar el proceso de restitución.

---

[63] El proceso de Mircofocalización y macrofocalización debe atender los principios de gradualidad y progresividad previstos en la ley 1448 de 2011, numeral 3 del artículo 73, y en los numerales 7 y 8 del artículo 2 del Decreto 4829 de 2011.

[64] Decreto 4829 de 2011. Artículos 4 al 6

[65] El proceso administrativo de inscripción en el RTDAF inicialmente se regía por el Decreto 4829 de 2011 para la ruta individual. Esta norma se integra al Decreto 1071 de 2015 y es modificada por el reciente Decreto 440 de 2016. Con esta última norma, se introdujeron algunos cambios en la etapa administrativa del proceso, encaminados la mayoría de ellos a agilizarla, teniendo en cuenta alguna de las barreras principales para el cumplimiento de los objetivos de la Ley. Los principales desarrollos de este instrumento jurídico fueron: 1) se ajustó el mecanismo para la definición de macrozonas, que serán definidas entre el Ministro de Defensa y el Ministro de Agricultura; 2) desaparece la etapa probatoria; 3) dispone términos de suspensión de la actuación administrativa, de hasta 60 días por la existencia de razones objetivas no imputables a la Unidad; 4) se clarificaron los términos con los que cuenta la Entidad para acometer el estudio de las solicitudes a partir de la microfocalización y se le otorgaron facultades a la URT para obviar términos y trámites, cuando sea evidente la titularidad del derecho a la restitución del solicitante.

[66] Decreto 4829 de 2011. Artículos 4 al 6, y Decreto 0599 de 2012

Solo hasta el año 2016 la URT alcanzó la macro focalización de todo el territorio nacional, esto es un elemento fundamental y clave para avanzar de manera más ágil y expedita en los procesos de restitución de tierras, que habían presentado retrasos importantes hasta entonces, debido a que la actuación de la Unidad durante las etapas administrativas y judiciales solo podían adelantarse con las solicitudes del RTDAF que se encontraban dentro de las zonas macro y micro focalizadas del territorio nacional. Con esta situación superada, tanto la URT como el Ministerio de Defensa Nacional se han concentrado en el análisis puntual de las zonas donde existen solicitudes de restitución de tierras, focalizando puntualmente las áreas a intervenir y concentrando, tanto sus análisis de seguridad como sus capacidades, para que, de manera gradual y progresiva se amplíe la intervención por parte de la URT hasta atender la totalidad de solicitudes existentes (Informe de Gestión URT, 2016; 24). A continuación, se presentan los avances al respecto:

Tabla 11. Avances en la Macro focalización en el país 2011- 2016

Fecha	Macro zonas
DIC-2011	Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Magdalena Medio, Sur del Meta, Tolima, Cauca y Valle del Cauca, Urabá, Resto de Antioquia, Magdalena y Cesar, Nariño, Putumayo.
OCT-2013	Cundinamarca y Eje Cafetero (Departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío).
ABR-2015	Ampliación de las macro zonas Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Magdalena Medio. Creación de las macro zonas Atlántico, Boyacá y Casanare.
ABR-2016	Ampliación de la macro focalización a todo el territorio nacional.

Fuente: Informe de Gestión UAEGRTD año 2016, pág. 25.

Así las cosas, a diciembre del 2016 se cuentan con 657 resoluciones de microfocalización activas, microzonas ubicadas en 23 departamentos del país y en un total de 452 municipios. Estas comprenden 2.395 veredas, 788 corregimientos, 168 inspecciones y 38 zonas urbanas (Informe de Gestión URT, 2016; 26).

La política pública de víctimas creó dos rutas para acceder a la restitución o acceso a la tierra de la población víctima de desplazamiento y despojo, estas son: la ruta administrativa y la ruta judicial.

Fase administrativa de restitución de tierras: Está a cargo de la URT. El objetivo de la etapa administrativa es proporcionar a las víctimas reclamantes el apoyo jurídico para construir el expediente probatorio que será objeto de fallo judicial. Durante esta etapa la URT atiende a las víctimas, recibe las solicitudes de restitución, adelanta el análisis previo y determina mediante acto administrativo el ingreso o exclusión del solicitante y del predio presuntamente despojado o abandonado en el RTDAF. Para ello debe identificar el predio y recopilar toda la información requerida sobre el mismo y sobre el solicitante, que posteriormente constituirá parte del acervo probatorio para los casos de restitución.

Una vez registrado el predio presuntamente despojado, la URT procederá a representar judicialmente a las víctimas o en causa propia, lo hará el mismo solicitante si así lo desea, presentando ante el juez la solicitud respectiva, a quien corresponde sustanciar y admitir la solicitud, dar traslado y dar inicio a la etapa probatoria con el fin de que cualquier interesado

pueda ejercer el derecho de defensa y aportar las pruebas a que haya lugar. Con fundamento en el acervo probatorio, el juez de restitución o el magistrado emitirá fallo que puede ser revisado o consultado, para finalmente tener fallo definitivo del juez competente (Plan Nacional de Víctimas, 2011; 36).

Fase judicial de restitución de tierras: Está a cargo de los jueces de restitución. Los jueces de restitución deben valorar las pruebas que han sido aportadas y determinar a quién corresponde la propiedad sobre el predio en disputa. Para ello deberán considerar todas y cada una de las oposiciones y/o actuaciones efectuadas durante el proceso y la información sobre el predio, incluida pero no exclusivamente, la información aportada por la URT. Adicionalmente, deberán consultar y considerar el estado del predio y las condiciones de seguridad de la zona con el fin de ordenar la restitución material del predio o determinar la procedencia de la compensación en especie o en dinero. Los Jueces o Magistrados de Restitución emitirán el fallo acumulando todas las posibles reclamaciones y/o procesos que pudieran existir sobre un mismo predio, buscando garantizar la seguridad jurídica en la resolución de los casos de restitución. Una vez emitido el fallo se procederá a la restitución material del predio, la formalización del derecho de propiedad si es el caso, las modificaciones en el registro de instrumentos públicos y en la base catastral, y el pago de las compensaciones a que haya lugar, entre otras (Plan Nacional de Víctimas, 2011; 37).

Fase gestión pos-fallo: El seguimiento pos-fallo corresponde a los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras (Ley 1448 del 2011, art 10), quienes cumplen su función para garantizar el uso, goce y disposición de los bienes a quienes les fue restituido o formalizado el predio. Para esto, cada juez emplea diversas estrategias: audiencias de seguimiento, solicitud de informes de seguimiento a las entidades encargadas de dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia, entre otros.

A continuación, se presenta una tabla que consolida los resultados alcanzados por la URT en materia de restitución de tierras y proyectos productivos entregados a las familias restituidas y retornadas a sus predios, los avances realizados por el antiguo INCODER relacionados con los procesos de formalización de predios y entrega de subsidios de tierras a la población desplazada; y los resultados en materia de créditos agropecuarios otorgados por el Banco Agrario, Finagro y Bancoldex a la población rural víctima de desplazamiento y despojo, durante los años 2011- 2016.

La información que se presenta es el resultado de una revisión juiciosa y exhaustiva de los informes de rendición de cuentas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 2011 al 2016; informes de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras del 2011 al 2016; informe de Gestión ANT 2016; los balances de resultados PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”, y PND 2014- 2018 “Todos por un nuevo país”; los indicadores de las metas de gobierno del Departamento Nacional de Planeación- DNP; y los informes de la Fundación Paz y reconciliación.

Tabla 12. Resultados Política de Restitución de Tierras 2012- 2016

Medidas de la Política de Restitución	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Número de solicitudes ingresadas en el RTDAF (PEI 2012)[67]	7.212	23.185	26.704	19.426	11.488	10.288	100.000
Número de Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDAF[68]	0	1.599	5.135	9.711	15.745	12.164	44.354
Número de solicitudes incluidas en el RTDAF con solicitud de restitución[69]	0	1.135	3.954	7.269	4.225	2.424	19.007
Número de sentencias registradas[70]	0	10	901	924	618	789	3242
Número acumulado de predios restituidos[71]	0	19	789	1247	1963	2890	2890
Número acumulado de hectáreas restituidas[72]	0	3.571	20.694	86.087	161.263	197.927 (Corte abril 2017)	197.927
Número acumulado de familias con orden judicial de restitución[73]	0	33	1407	2875	4445	5576 y 4650 con entrega material	5.576 4.650
Número de hectáreas de baldíos formalizados a desplazados INCODER – ANT[74]	0	7287	1513	1038	0	17	
Número de familias campesinas desplazadas beneficiadas con titulación de baldíos* INCODER –ANT[75]	0	385	217	79	940	0	
Número de proyectos productivos implementados – URT[76]	0	97	466	514	623	724	2.424
Número de familias con proyectos productivos - URT[77]	0	223	446	513	623	718	2.523

[67] Cifras tomadas del Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras 2017-2021. Pág. 36
[68] Departamento de Planeación Nacional- DNP, disponible (en línea): http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1170/4494/120.
[69] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
[70] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
[71] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
[72] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
[73] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
[74] Informes de Rendición de Cuentas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012 al 2015, e Informe de Gestión Agencia Nacional de Tierras 2016.
[75] Informes de Rendición de Cuentas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012 al 2015, e Informe de Gestión Agencia Nacional de Tierras 2016.
[76] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016; e Informes de Rendición de Cuentas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012 al 2015.

Número de familias campesinas/desplazados beneficiadas con subsidio integral de tierras[78]	924	496	3167	2248	1290[79]	230	8.622
Número de hectáreas entregadas por subsidio integral de tierras[80]	5.802[81]	3.062	19.507	3.536	1.663	No se reporta	
Valor créditos agropecuarios entregados por FINAGRO	0	2.116.000	213.482.000	135.000.000	24.000.000	No se reporta	
Valor créditos entregados por BANCOLDEX	0	138.000.000	26.291.000	1.439.587	1.034.800	No se reporta	
Valor créditos agropecuarios entregados por Banco Agrario	0	135.708.000	15.472.000	7.747.000	302.594.000	No se reporta	

Elaboración propia. Fuentes de información: Informes de rendición de cuentas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 2011 al 2016; Informes de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras del 2011 al 2016; Informe de Gestión ANT 2016; Balances de resultados PND 2010-2014 "Prosperidad para todos", y PND 2014- 2018 "Todos por un nuevo país".

Con el fin de analizar los resultados y avances del componente de restitución de tierras de la política pública de víctimas en torno a la garantía de derechos redistributivos como; la restitución de tierras, la formalización y adjudicación de baldíos para la población desplazada, los proyectos productivos para los sujetos de restitución, los subsidios de acceso a tierras, y el acceso a créditos agropecuarios para los pequeños productores, será fundamental tener en cuenta los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos- GED definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 "Todos por un nuevo país.

En el marco de la ley 1448 de 2011, los indicadores GED se constituyen en un mecanismo de medición de la política pública para determinar los alcances de la implementación de la política, y los avances frente al cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno Nacional. Los indicadores GED fueron avalados en el 2008 por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia T-25 de 2011, referente a la población desplazada y víctimas de otros hechos. Desde el 2008 hasta el 2014, el DANE llevó a cabo tres mediciones de los indicadores GED[82] y, posteriormente, con la Unidad para las Víctimas se realizaron mediciones

[77] Informes de gestión URT 2012, 2013, 2014, 2015, 2016; e Informes de Rendición de Cuentas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012 al 2015

[78] Informe de Gestión Agencia Nacional de Tierras 2016.

[79] De las 1557 familias beneficiadas por los subsidios entregados por el INCODER, a 824 familias les fueron adjudicados subsidios Integrales para la conformación de empresas básicas agropecuarias para la atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional- SIDRA; A 66 familias se les adjudicaron subsidios en el marco del programa de restitución de tierras; 400 familias víctimas se les otorgó subsidios integrales de tierras

[80] Informes de Rendición de Cuentas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012 al 2015, e Informe de Gestión Agencia Nacional de Tierras 2016.

[81] Estos resultados reflejan el esfuerzo en la culminación de trámites de adjudicación correspondientes a convocatorias de 2008 y 2010. Fuente información: Informes de gestión INCODER.

[82] Los Indicadores de GED para PVDFV tienen como fin evaluar los resultados alcanzados en materia de derechos de la PVDFV. El diseño y formulación de dichos indicadores fue liderado por el Gobierno nacional y adoptado por la Corte Constitucional mediante el Auto 116 de 2008, y partió de un proceso en el que participaron actores como ACNUR, Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público. El primer cálculo de estos indicadores (línea de base) se realizó en octubre de 2008. El segundo cálculo (primer seguimiento) se realizó en julio de 2010. El universo de estudio para estas dos encuestas fue la PVDFV incluida en el RUPD. (PND 2010- 2014; 314).

a fin de establecer dentro del PND 2014-2018[83] la línea base para el seguimiento de los indicadores de GED[84] de la política pública de víctimas.

Los resultados consolidados en la tabla 11 se contrastan con los indicadores GEP de resultado y producto del PND 2014- 2018, que se presentan a continuación para determinar el nivel de cumplimiento y alcance en cada una de las variables señaladas. Es importante señalar que solo hasta el año 2014 se estableció una línea base para los indicadores relacionados con restitución y formalización de tierras.

Tabla 13. Indicadores GEP de resultado y producto del PND 2014- 2018 de la política pública de víctimas.

Tipo indicador	INDICADORES PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014- 2018	Línea Base 2014	Avance a 31 dic 2016	Meta 2018	% Avance de la meta 2018
Resultado	Solicitudes en trámites administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDAF	14.848	42.757[85]	50.000	84,8%
Resultado	Familias con orden judicial de restitución de tierras	2868	5576[86]	15.000	33,54%
Producto	Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra*	18.465	28.787[87]	25.000	153%
Resultado	Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales	24.000	80.500[88]	230.000	35%
Producto	Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento Forzado	0	86.911[89]	500.000	17,3%

Fuente: DNP. Tomado (en línea): http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1170/4494/120

[83] El componente de Restitución de Tierras liderado por la Unidad de Restitución, se enmarca en el actual Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un Nuevo País" 2014-2018, en la estrategia transversal "Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz" y apunta al objetivo "Justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno", específicamente, para el objetivo 6 "Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia" en lo relacionado con los procesos de "Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y restitución judicial de tierras"; y para el objetivo 9 "Desarrollo armónico de la justicia propia en articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y del pueblo Rom según sus procesos" en lo concerniente a grupos étnicos indígenas y afrodescendientes.

[84] A la fecha se cuenta con una batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para la población víctima del desplazamiento forzado, compuesta por 283 indicadores, de los cuales el 10% corresponden a goce efectivo de derechos (28 indicadores), el 27% a indicadores complementarios (77), y el 63% a indicadores sectoriales (178). La batería contempla el análisis de 24 derechos y 4 enfoques diferenciales. (VII Informe SNARIV al Congreso; 12).

[85] DNP. Tomado (en línea): http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1170/4494/120

[86] DNP. Tomado (en línea): http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1129/4492/120

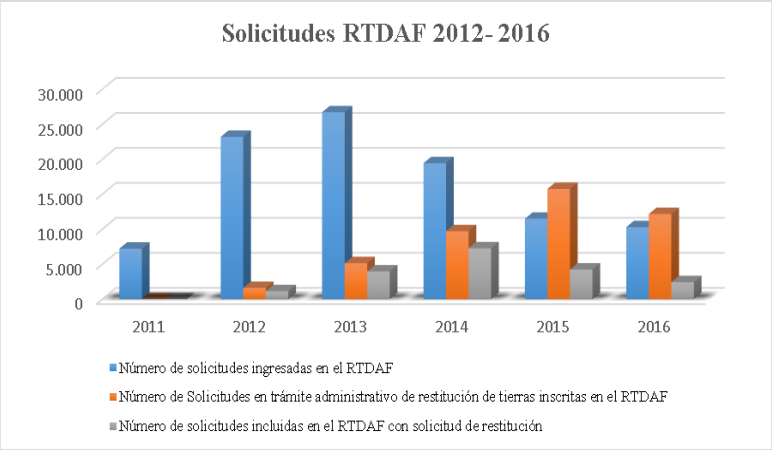
[87] DNP. Tomado (en línea): http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1170/4471/176

[88] Informe de gestión UARIV 2016; 38

[89] Informe de gestión UARIV 2016; 33

4.2.1.1 Fase administrativa: Solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF

Grafico 12.



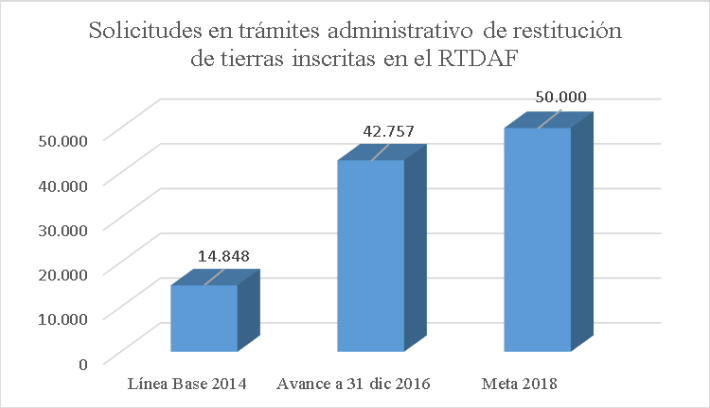
Elaboración Propia

El gráfico 12 presenta el histórico de las solicitudes ingresadas en RTDAF durante los primeros cinco años de la política pública; las solicitudes que entraron al trámite administrativo para ser incluidas en el RTDAF; las solicitudes incluidas en el RTDAF con solicitud de restitución; y el número de sentencias registradas con orden judicial de restitución. La URT ha consolidado, desde el año 2011 hasta el 31 de diciembre del 2016, un total de 100.158 solicitudes[90] de restitución de tierras discriminadas de la siguiente manera: en el año 2011 se presentaron por parte de las víctimas 7.212 solicitudes de restitución; en el año 2012 fueron 23.185 solicitudes; durante el año 2013 un total de 26.704; en el 2014 fueron 19.426 solicitudes; en el año 2015 11.488; y en el año 2016 se presentaron 10.288. Lo anterior permite evidenciar que el número de solicitudes presentadas en el país ha disminuido desde el 2014 en un 25%.

Frente a los indicadores establecidos en el PND 2014- 2018, estos resultados parecieran indicar que en términos de las solicitudes de restitución están cumpliendo con las metas. El PND determinó la línea base 2014 de las solicitudes en trámite administrativo inscritas en el RTDAF en 14.848, y la meta establecida al 2018 es de 50.000. Lo anterior señala que, con corte al 31 de diciembre del 2016 la URT ha avanzado en un 84,8% de la meta como se muestra en el gráfico 13.

[90] Las Direcciones Territoriales que mayores inscripciones en el RTDAF tienen son: Antioquia; Magdalena; Nariño; Bolívar; Cesar Córdoba; Tolima; Sucre. (Informe de Gestión URT, 2016: 38).

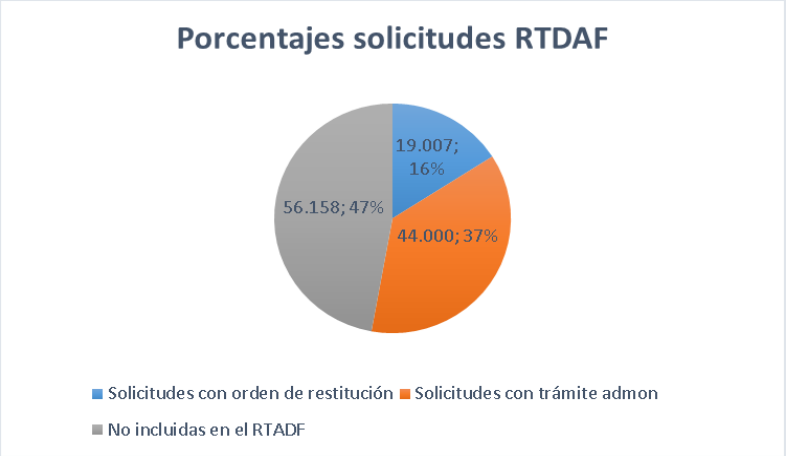
Gráfico 13.



Elaboración Propia.

Si bien la ruta administrativa del proceso de restitución de tierras tiene por objeto decidir la inscripción o no de las solicitudes recibidas en el RTADF, la toma de esta decisión implica surtir otros estados de trámite que se explican más adelante. Como se observa en el gráfico 14, del total de las 100.158 solicitudes recibidas en el RTDAF, 56.158 solicitudes fueron rechazadas por no cumplir con los requisitos, esto representa el 47% de las solicitudes; 44.000 han finalizado el trámite administrativo, es decir, el 44%; y solo 19.007 solicitudes han sido incluidas en el RTDAT con orden judicial de restitución que representa el 16% del total de las solicitudes recibidas por la URT.

Gráfico 14.

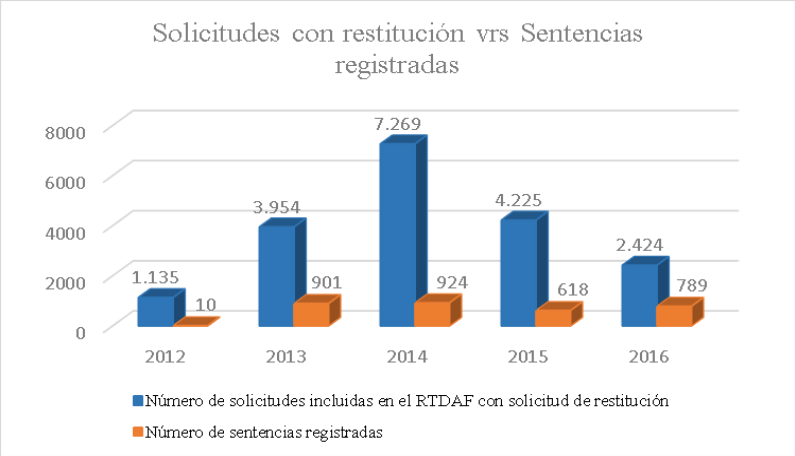


Elaboración Propia

Sin embargo, las 19.007 solicitudes incluidas en el RTDAF no parecieran ser una cifra muy alta si se contrasta con el total de las solicitudes recibidas al 2016, y mucho menos en relación con las 3.242 sentencias que tienen orden judicial de restitución. Esto indica que solo el 16% del total de solicitudes ingresadas en el RTDAF cuentan con una orden de restitución de tierras. Además, desde 2013 hasta abril de 2016 se presentaron 450 procesos de restitución de tierras con opositores; en 309 casos se concedió el derecho a la restitución a la víctima; en 116 casos

se negó (26%) la restitución al solicitante; y en 25 se ordenó la restitución parcialmente. (III Informe CSM Ley 1448, 2015: 202).

Gráfico 15.



Elaboración Propia

Estos resultados evidencian algunas limitaciones, dificultades y cuellos de botella en la etapa administrativa. De acuerdo con el II Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448 (2014- 2015; 107), los Jueces y Magistrados Civiles Especializados en Restitución de Tierras consideran que las principales debilidades en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras están relacionadas con las pruebas para la identificación de los predios, la identificación de los solicitantes y núcleo familiar, la vinculación de terceras personas al proceso que puedan tener derechos sobre el predio, acreditar el contexto de violencia y calidad de víctimas y falencia en las notificaciones en la etapa administrativa.

A partir de la revisión de algunas resoluciones que deciden la inclusión o no al RTDAF se identificaron por parte del Ministerio Público (III Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448, 2015- 2016; 188) varias razones y causales, por las cuales la URT decide no inscribir los predios solicitados en restitución en el RTDAF[91]. Las principales razones son las siguientes:

- Las solicitudes presentadas que no se encuentran en zonas microfocalizadas por la URT.
- Los hechos victimizantes no tienen un nexo de causalidad con el abandono y/o despojo del predio.
- La no acreditación de la relación jurídica del solicitante con el predio.
- Los solicitantes no cumplen con la calidad de víctima.
- Los hechos declarados por los reclamantes no son ciertos, fueron alterado o simulados.
- No cumplir con el requisito de temporalidad señalado en el artículo 75 de la ley 1448.
- No tener la legitimación señalada en el artículo 81 de la ley 1448 de 2011.

[91] Una misma resolución puede justificar la no inclusión en el RTDAF en varias de las causales establecidas en el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016.

- Los predios solicitados en restitución son terrenos baldíos ubicados en áreas de reserva forestal.
- Los predios que pretendieron ser restituidos están ubicados al interior de áreas de parques naturales regionales.

Los resultados en relación con las solicitudes en el RTDAF, evidencian varias dificultades y cuellos de botella:

- Aún existe gran desconocimiento por parte de las víctimas frente a la ruta, criterios, y requisitos del proceso de restitución de tierras.
- Hay un desgaste institucional y presupuestal en los territorios, ya que las Direcciones Territoriales de la URT deben adelantar el trámite administrativo de todas las solicitudes presentadas.
- Muchas de las solicitudes presentadas en zonas no microfocalizadas quedan por fuera del registro, y por lo tanto por fuera del proceso de restitución de tierras.
- Múltiples reportes de falsas víctimas y falsos reclamantes.

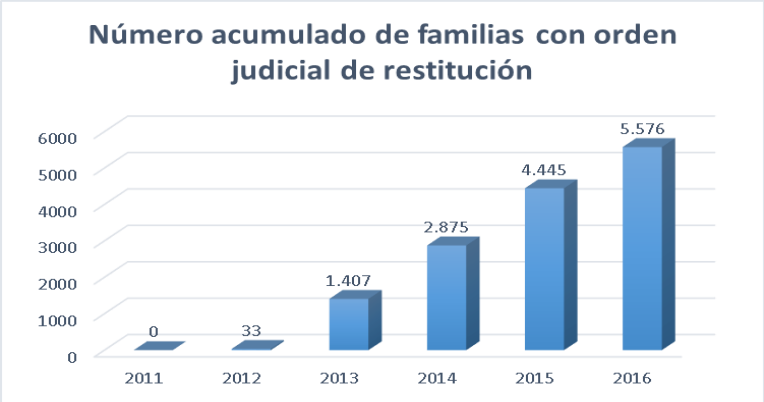
4.2.1.2 Fase Judicial: Predios y hectáreas restituidas, y familias beneficiadas con el programa de restitución de tierras.

Gráfico 16.

Elaboración Propia

Según los gráficos 16 y 17, el número acumulado de predios restituidos entre el 2012 y el 2016 ha sido de 2.890, que corresponde a 197.927 hectáreas restituidas en todo el país. Igualmente, los núcleos familiares beneficiados con las órdenes judiciales de restitución son alrededor de 5.576, y se estiman 4.650 familias con entrega y goce material de los predios restituidos (Informe de Gestión URT, 2016). De acuerdo estos gráficos, se observa un incremento anual de predios y hectáreas restituidas, y familias beneficiadas con órdenes de restitución y entrega material. No obstante, estas cifras son muy bajas comparadas con las solicitudes de restitución registradas en el RTDAF durante los años de vigencia de la Ley.

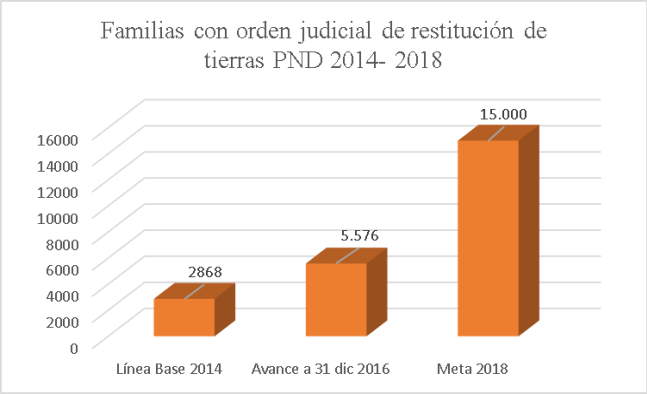
Gráfico 17.

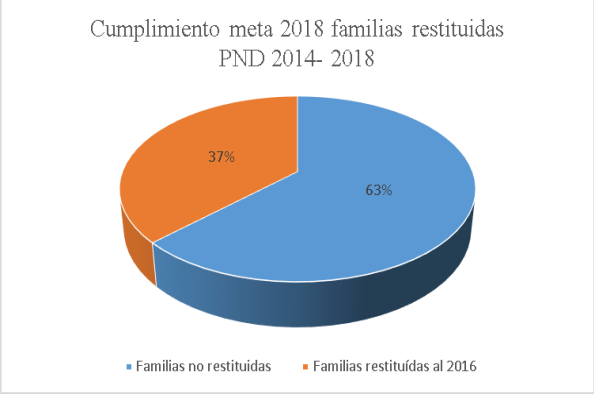


Elaboración Propia

Frente al indicador de *familias con orden judicial de restitución de tierras* (Gráfico 18), el PND 2014- 2018 trazó la línea base del 2014 de 2.868 familias con orden de restitución, y estableció la meta al 2018 de 15.000 familias restituidas[92]. Es decir, que el porcentaje de avance de la meta al 2016 es del 33,54%. Estos resultados son precarios, teniendo en cuenta que la meta de 15.000 familias está definida al 2018, y a diciembre del 2016 la URT ha avanzado en una tercera parte, beneficiado solo a 5.576 familias.

Gráficos 18 **Gráfico 19**





Elaboración Propia

Existen varios factores que podrían explicar las limitaciones y dificultades para lograr avances y resultados importantes en la política de restitución de tierras. Entre estos factores se encuentran

[92] El documento CONPES 3712 hace referencia a un estimativo que se realizó para el diseño de la política y es la meta de restituir a 360.000 familias al 2012. De acuerdo con el Director General de la Unidad de Restitución de Tierras Ricardo Sabogal, este "es un estimativo no es un universo y mucho menos una meta". Señala que "el mismo documento concluye que las cifras se deben revisar y actualizar permanentemente en el futuro". Tomado de (en línea): http://www.semana.com/nacion/articulo/ricardo-sabogal-urrego-los-resultados-de-la-restitucion-de-tierras-en-colombia-son-historicos/425057-3.

- La seguridad como una de las principales condiciones para la microfocalización, ha sido un obstáculo para llevar a cabo procesos de restitución de tierras en áreas de "alta complejidad"[93].

- La demora en los tiempos para el cumplimiento de los fallos de restitución por parte de las entidades estatales. El tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo, es de 237 días (8 meses). Esto es preocupante, si se tiene en cuenta que, por ley, los jueces tienen 4 meses para fallar dentro del marco de la justicia transicional. El tiempo total del proceso de restitución, desde que se presenta la solicitud en el registro de tierras despojadas y abandonadas, hasta la fecha del fallo por el juez, es en promedio de 456 días calendario, es decir, 15 meses. (I CMS Ley1448, 2013- 2014: 168).

- Deficiencias en los sistemas de información, conservación de los archivos, expedientes y gestión documental que fueron transferidos por el INCODER a la Agencia Nacional de Tierras. Esta información es de vital importancia para conocer el estado de adjudicaciones de Baldíos o de predios de FNA a campesinos que fueron beneficiados, y que ahora solicitan la restitución de dichos predios[94].

- Continúan las dificultades en el manejo e intercambio de información relevante entre entidades como la ANT, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, y la URT. Particularmente, la información topográfica del IGAC y la URT no coincide, esto genera dificultades para concentrar y unificar la información enviada a jueces y magistrados para la definición de los fallos. (USAID, 2016)

- Desactualización de la información predial y el manejo de la información de matrículas inmobiliarias a través del Sistema de Información Registral (SIR), son las principales causas del retraso en la entrega oportuna de la información requerida por la URT.

- El incumplimiento de algunas Oficina de Instrumentos Públicos con la anotación y confirmación de la medida de protección jurídica del predio. Según el núm. 2, del artículo 13 del decreto 4829 de 2011, una vez la URT da la orden de expedir acto administrativo de inicio del estudio de cada caso, la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, debe anotar la medida de protección del predio en el folio de matrícula inmobiliaria y en los casos en que el predio no cuente con ello, la apertura del mismo a nombre de la nación, en un plazo de 10 días. Este término no se cumple oportunamente ya que esta petición se

[93] La Corte Constitucional aborda este aspecto en la Sentencia T-679 del 3 de noviembre de 2015, en donde exhorta a la URT, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, "proceda a elaborar y a publicar un plan estratégico de restitución de tierras", donde se incorporen los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de la Ley 1448. La Estrategia significó el avance en la microfocalización y repercutió, directamente, en el aumento del número de solicitudes de restitución que pudieron ser tramitadas a partir de 2015. En efecto, entre abril de 2012 y diciembre de 2014 (33 meses) se habían microfocalizado áreas con un total de 5.048.480 Has, mientras que en solo 2015 (12 meses) se microfocalizaron áreas con 9.222.012 Has. (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016: 176-177).

[94] De acuerdo con el último informe de la Contraloría sobre la implementación de los procesos de restitución de tierras, "no se ha logrado dar solución a esta problemática que afecta directamente la calidad de información entregada a la Unidad de Restitución de tierras, y a los jueces y magistrados especializados en restitución". (Pág. 28)

somete a un sistema de turnos y se le exige ciertas formalidades que adolecen del carácter preferente que se debe dar. (I CSM Ley1448, 2013- 2014: 169).

- Establecimiento de grandes extensiones de tierra en el marco de la Ley 2 de 1959. Esta ley establece el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General" Según la clasificación de que trata el (Decreto legislativo número 2278 de 1953). Lo anterior implica que estas zonas son protegidas y no pueden ser utilizadas para la restitución, al igual que las zonas de minería y zonas de reserva hídricas.
- Ausencia de instrumentos de monitoreo y control de la Unidad de Restitución de Tierras que permita hacer un seguimiento a los tiempos de salida y entrega de las solicitudes realizadas a otras entidades y permitan monitorear los tiempos de respuesta.
- Inconvenientes en la definición de la política para el retorno[95], y la falta de garantías de seguridad para retornar[96].
- El surgimiento de situaciones como la de los segundos ocupantes[97] ha implicado nuevos retos de política pública y de intervención judicial para su atención, ya que la Ley 1448 de 2011 no definió ni previó la existencia de los segundos ocupantes. Sin embargo, estableció en el artículo 76, un procedimiento para la protección de los derechos de terceros, donde define la posibilidad de compensar a los terceros que logren probar su buena fe exenta de culpa[98] en el marco del proceso judicial de restitución de tierras.

4.2.1.3 Fase gestión posfallo: Compensaciones, Formalización de la propiedad, Subsidio Integral para el Acceso a Tierras, Proyectos Productivos, Créditos Agropecuarios.

Después de surtida la etapa administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras, continúa la gestión posfallo que consiste en el seguimiento por parte de los Jueces y Magistrados de Restitución, quienes deben asegurarse que se garantice el uso, goce y disposición de los bienes restituidos o formalizados por parte de los despojados. Igualmente, las entidades del SNARIV implementan, durante esta etapa, su oferta institucional para hacer una

[95] La URT manifiesta que carece de competencia en materia de retornos y la atribuyen totalmente a la UARIV. Lo anterior permite constatar que aún persisten fallas de coordinación y articulación interinstitucional entre UARIV y URT. Estas fallas están mediadas, principalmente, por diferencias conceptuales entre una y otra entidad, respecto a lo que significa el retorno y a la definición de "condiciones para el retorno". En el marco conceptual, la URT limita las condiciones para el retorno al tema de seguridad que implica la entrega material del predio con el trámite de asignación de vivienda o el proyecto productivo; la UARIV, entiende el retorno, como el derecho a regresar a su lugar de origen o reubicarse en uno distinto, con el fin de continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016: 210- 211).

[96] Un número significativo de reclamantes no han podido regresar a sus predios por no tener garantizadas las condiciones de seguridad para su regreso. Aparte de la sentencia judicial, el Ministerio de Defensa es la última instancia para garantizar el retorno de los despojados. En el tiempo de vigencia de la ley, un número significativo de reclamantes no han podido regresar a sus predios por no tener garantizadas las condiciones de seguridad (III Informe CSM Ley1448, 2015- 2016).

[97] "Los segundos ocupantes son aquellas personas naturales vulnerables que ejercieron o ejercen una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión o explotación susceptibles de adjudicación, sobre un predio despojado o abandonado forzosamente y que es solicitado en restitución de tierras y que no tuvieron un nexo directo o indirecto con respecto a los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzado de tierras en el marco del conflicto armado". A la fecha se han proferido 71 órdenes de atención a favor de segundos ocupantes (Informe de Gestión URT, 2015)

[98] Frente a la constitucionalidad de la expresión "exenta de culpa" contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-330 de 2016, declarándola exequible bajo el entendido que debe ser aplicada de forma diferencial para aquellos segundos ocupantes que demuestren "condiciones de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo", (Info CSML 2015- 191).

reparación integral a las víctimas de despojo y desplazamiento forzado. Entre las principales acciones adelantadas en la etapa posfallo son las siguientes:

- **Compensaciones:**

De acuerdo con la Ley 1448 del 2011 en el artículo 97, se define la compensación como "la pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez o Magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad de Tierras, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones: a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia; b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien; c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia. d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo".

Según las cifras acumuladas a de la Unidad de Restitución de Tierras, con corte al 31 de diciembre del 2016 la Unidad ha compensado con predios equivalentes a 56 víctimas entregando un total de 155 hectáreas. De la misma manera, ha compensado con dinero, por haberse agotado el proceso de compensación con predio equivalente, a 102 víctimas por un valor total de $8.263 millones de pesos (Informe de Gestión URT, 2016: 52).

- **Formalización y Adjudicación de Tierras**

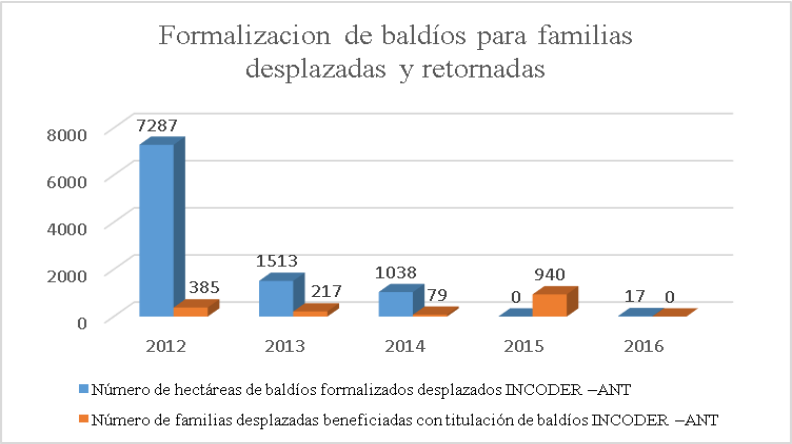
Los procesos de formalización de tierras y adjudicación de baldíos de la Nación para las víctimas de despojo y beneficiarios de restitución de tierras, son ordenados por los Jueces de Restitución al INCODER[99], ahora Agencia Nacional de Tierras, en los casos donde no se reconozcan opositores[100] dentro del proceso. La formalización implica la regularización de los derechos de propiedad sobre un baldío, a través de la titulación mediante resolución de adjudicación de predios baldíos y su inscripción del folio de matrícula inmobiliaria en la oficina de registro público- ORIP correspondiente. En el siguiente gráfico, se muestran los avances en

[99] El INCODER contaba con herramientas administrativas para responder a los fallos de los jueces en materia de restitución de tierras. Estas herramientas eran: 1) Restitución material para familias retornadas: esa opción involucraba la formalización a través de la titulación de baldíos a población víctima que hubiera retornado o que se hubiera reubicado en predios baldíos de la nación; 2) Recuperación de tierras baldías: este proceso no constituye propiamente restitución, sino un primer paso para lograr dicho fin, que implica el acopio de tierras de la Nación y se pretende adelantar a través de la realización de procedimientos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación, extinción del derecho del dominio, y revocatoria directa de adjudicaciones hechas sin el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes al momento de la adjudicación. (VI Informe al Congreso, 2015).

[100] De acuerdo con la Ley 1448, deberán considerarse los opositores del proceso de restitución, cuando estos "hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que un acto administrativo posterior legalizó una situación jurídica contraria a los derechos de la víctima". Artículo 77.

el proceso de formalización y adjudicación de tierras baldías de la nación para la población víctima de despojo en el marco de la ley 1448 del 2011.

Gráfico 20.



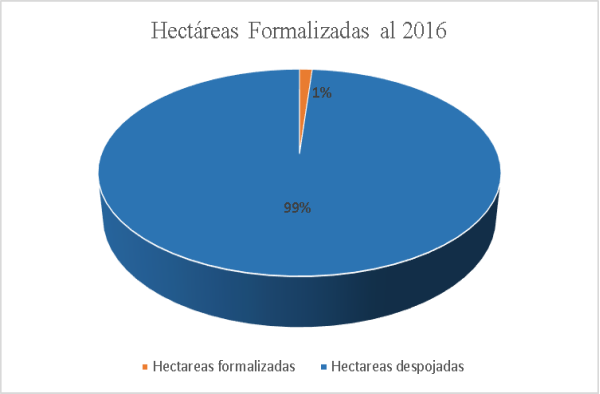
Elaboración Propia

Como se observa en el gráfico 16, el año con mayor número de hectáreas formalizadas en cumplimiento a los fallos de restitución de tierras fue el 2012 con 7887 has, beneficiando a 387 familias. Sin embargo, a través de los años estas cifran han disminuido considerablemente. En el 2013 se formalizaron 1513 has, y en el 2014 1.038 has. En los años 2015 y 2016 hay una reducción importante en los procesos de formalización que pueden deberse a la liquidación del INCODER y la creación y funcionamiento de la Agencia Nacional de Tierras[101]. El total de las hectáreas formalizadas para las víctimas de despojo y beneficiarios de restitución de tierras es de 79855 has, que equivalen al 1,22% de total de hectáreas despojadas.

Estos resultados son bastante limitados en razón de las 6,5 millones de hectáreas despojadas en todo el país, de las cuales una gran parte corresponden a baldíos de la nación que fueron ocupados y usufructuados durante muchos años por miles de familias campesinas despojadas y desplazadas por la violencia; y que de acuerdo con la legislación agraria Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 del 2017 sería sujetos de reforma agraria y beneficiarios de procesos de formalización y adjudicación de baldíos en el marco de la política de restitución de tierras.

[101] Con la creación de la Agencia Nacional de Tierras mediante el Decreto 2363 del 2015, y a partir del Decreto Ley 902 del 2017, "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, especifica mente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", se definen nuevas directrices para adelantar los procesos de formalización para la adjudicación de baldíos. De acuerdo el artículo 25 del decreto 902, la Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF. Las adjudicaciones directas de baldíos y los derechos de propiedad sobre estos, solo se otorgarán a los sujetos de ordenamiento social de la propiedad que se encuentren priorizados en las zonas focalizadas por la ANT. Las zonas focalizadas se constituyen en el área geográfica donde la ANT implementará su oferta institucional. Asimismo, la población víctima de desplazamiento forzado por causa del conflicto, que sean beneficiarias de la política de restitución de tierras será una de las condiciones prioritarias para su elegibilidad como beneficiario de la política de ordenamiento social de la propiedad. Resolución 740 del 2017, articulo 45.

Gráfico 21.



Elaboración Propia

Los pocos avances en materia de formalización pueden responder a ciertas dificultades y limitaciones institucionales relacionadas con los siguientes factores:

- Si bien el INCODER flexibilizó los tiempos en algunos procedimientos, específicamente, el de adjudicación de baldíos que pasó de 170 a 20 días y el de titulación de baldíos a personas naturales bajo la Ley 1448 pasó de 240 a 20 días; no obstante, a través de la intervención judicial que hacen los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras se ha podido advertir, por parte de Ministerio Público, la demora en la expedición de las adjudicaciones en algunos procesos. El antiguo INCODER señaló que la falta de identificación predial era una de las razones del retraso (II Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448, 2014- 2015).

- Ausencia de un inventario actualizado de baldíos que determine el número de hectáreas con las que cuenta el Estado, para poder adelantar con rapidez los procedimientos de adjudicación.

- Desactualización del catastro rural no permite avanzar de manera ágil en la interrelación catastro-registro. Solo los predios del país que se encuentran en calidad de propiedad, es decir, que tienen un título y que han sido registrados en las Oficinas de Registros e Instrumentos Públicos (ORIP) se encuentran en el catastro rural. Sin embargo, los predios o baldíos de la nación que están en calidad de posesión, ocupación, o por tenedores[102], no son posibles identificar y cuantificar en el catastro.

- Inexistencia de un inventario total de las tierras disponibles dentro de la adjudicación agraria del Fondo Nacional Agrario, manejado por el liquidado INCODER, y ahora Agencia Nacional de Tierras- ANT, que pueden ser utilizadas para la restitución en los casos en que no proceda el retorno.

[102] Propietario: Tiene el título del predio y el registro; Poseedor, tiene el título del predio pero no lo ha registrado en la ORIP respectiva; Ocupante, no tiene ni el título ni el registro, pero reconoce al dueño del predio; Tenedor, no tiene el título ni el registro del predio y no reconoce a su dueño.

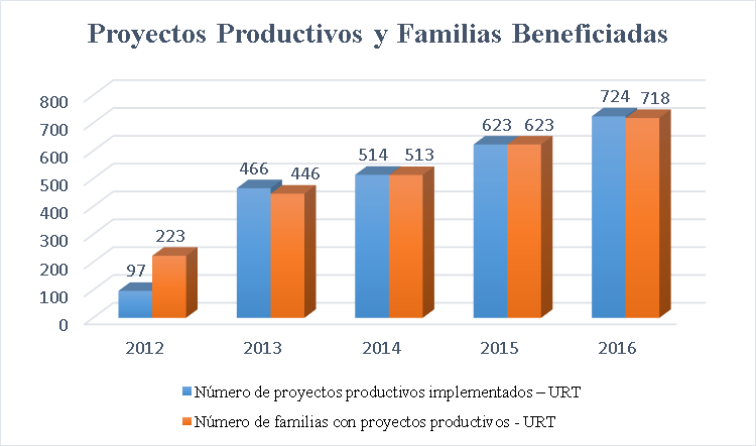
- **Proyectos Productivos**

En el marco de la restitución integral de tierras, la URT desarrolla un programa de proyectos productivos que busca contribuir en la reparación integral y en la atención de las víctimas de desplazamiento y despojo, a través de la implementación de planes productivos familiares que sean sostenibles. Esta iniciativa está dirigida al reconocimiento de los derechos sobre la tierra que tiene la población rural despojada, y a la sostenibilidad del proceso de restitución (VII Informe al Congreso, 2015: 157).

El programa de proyectos productivos ofrece un paquete de incentivos en especie por valor de hasta 40 SMLMV que incluye; asistencia técnica agropecuaria para la formulación del proyecto productivo, suministro de semillas, insumos, alquiler y/o compra de maquinaria y equipos, desembolso del crédito, seguimiento y evaluación del mismo. Para adelantar estas tareas la URT debe realizar actividades de caracterización socio-productiva de los núcleos familiares, actividad económica antes del despojo y/o abandono, actividad económica que aspira tener en el futuro; y el diagnóstico agropecuario de la finca (Informe de Gestión URT, 2016: 68).

Desde el año 2012 a la fecha la URT ha implementado 2.424 proyectos productivos, atendiendo 2.523 familias y entregando incentivos por valor de $ 61.329 millones de pesos en 17 departamentos (Informe de Gestión URT, 2016: 68).

Gráfico 22.



Elaboración Propia

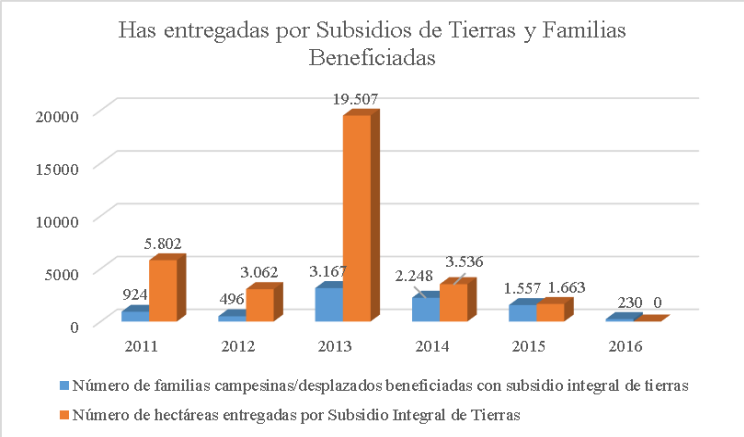
El gráfico 22 muestra que el número de proyectos productivos implementados se ha incrementado con el paso de los años, beneficiando a un mayor número de familias. La URT pasó de entregar 97 proyectos productivos en el año 2012 a 724 el año pasado. No obstante, los avances reportados en torno a los proyectos productivos no son significativos ya que, de las 5.576 familias con orden judicial de restitución, solo 2.523 familias han sido beneficiarias del programa de proyectos productivos que representa el 45,24%.

- **Subsidios Integrales para el Acceso a Tierras**

El subsidio integral de tierras es un programa que fue implementado por el INCODER, y ahora a cargo de la Agencia Nacional de Tierras a través del cual se otorga por una sola vez a los pequeños productores y trabajadores del sector rural un subsidio en dinero para la compra directa de tierras, proyectos productivos y gastos notariales (Ministerio de Agricultura, 2015-2016).

En el marco de la restitución de tierras, mediante fallo judicial se le daba la orden al INCODER, ahora ANT, de incluir de manera prioritaria en el programa de Subsidio Integral de Acceso a Tierras a los beneficiarios de restitución y de los procesos de reubicación o reasentamiento. Hasta el año 2015, vigencia en la que se liquidó esta entidad, se adjudicaron subsidios integrales directos de reforma agraria- SIDRA en beneficio de 8.392 familias, que representó el acceso de 33.570 has en todo el país.

Gráfico 23.



Elaboración Propia

Según la gráfica 23, durante el año 2013 hubo un incremento sustancial en la entrega de subsidios de acceso a tierras que representó el acceso de 19.507 has, beneficiando a 3.167 familias. En los años 2012 y 2014 el rango de entrega de Subsidios fue proporcional, 3.062 has y 3.536 has, respectivamente, pero en el 2014 hubo un incremento importante de las familias beneficiadas de un total de 2.248. Durante los años 2015 y 2016 se entregaron menor cantidad de subsidios, beneficiando tan solo a 1.737 familias en total. La reducción significativa de los subsidios otorgados puede relacionarse a la liquidación del INCODER, y el tránsito de todos los procesos establecidos por la Ley 160 de 1994, a la Agencia Nacional de Tierras- ANT, la cual ha modificado radicalmente la implementación de la mayor parte de los procedimientos administrativos gracias a la nueva normatividad que la rige (Decreto 2363 del 2015, Decreto Ley 902 del 2017, Resolución 740 del 2017, entre otros).

De acuerdo con el Decreto 902 del 2017, "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, especificamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras",

se define que el Subsidio Integral de Acceso a Tierra- SIAT, será un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y para el establecimiento de proyectos productivos para los sujetos de reforma agraria. El otorgamiento del SIAT se realizará solo en las zonas focalizadas por la ANT donde implementará su oferta institucional, y se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio. Igualmente, la ANT seleccionará a los beneficiarios del SIAT que se encuentren inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO[103], quienes serán los potenciales beneficiarios de los programas de Ordenamiento Social de la Propiedad, entre los que se encuentra el subsidio para acceso a tierras.

Entre los potenciales beneficiarios se encuentran aquellos que hayan sido reparados por la politica de restitución de tierras y de atención a las víctimas del conflicto armado. Como se observa en el gráfico, aún no se reportan cifras de avance en torno a la entrega de SIAT, dado que actualmente la ANT se encuentra en la etapa de diseño institucional, que implica adelantar el proceso de focalización[104] de las zonas a intervenir para implementar los Planes de Ordemiento social de la propiedad.

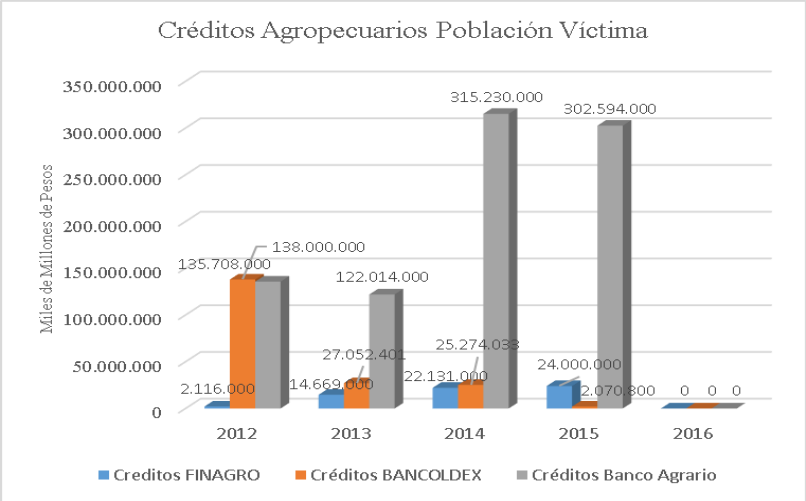
- **Créditos Agropecuarios pequeños productores**

La Ley 1448 de 2011 (artículo 129) establece el derecho de las víctimas del conflicto armado interno, desplazada o reinsertada, para acceder a líneas de redescuento de créditos en condiciones preferenciales. Estas líneas de crédito son otorgadas por entidades financiaras como FINAGRO, Bancoldex y el Banco Agrario para financiar las actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva y empresarial. A continuación, se informan las acciones adelantadas por estas entidades en materia de créditos agropecuarios.

[103] El artículo 11 del Decreto 902, establece que "El RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva".

[104] El proceso de focalización se realiza por dos vías: 1) Se han priorizado 23 municipios en todo el país, a través del Catastro multipropósito que es liderado por el DNP, y el cual está articulado con la ANT a partir del barrido predial. Se busca levantar información física, económica, jurídica y material de los predios priorizados que permita definir derechos de propiedad; 2) la Focalización realizada por parte de MADR, y acompañada por la UPRA y la ANT. Se definieron unos criterios de focalización a través de la Resolución 130 del 2017.

Gráfico 24.



Elaboración Propia

La gráfica 24 señala que el Banco Agrario ha sido la entidad financiera que mayores líneas de crédito ha entregado a la población víctima durante los últimos 4 años de la política pública de víctimas. El Banco Agrario es el ejecutor de las políticas para el sector agropecuario y de los recursos otorgados por el Gobierno Nacional para la atención de la población víctima del conflicto armado, y las Asociaciones o Agremiaciones de productores, Cooperativas no financieras y las ONG que asocien, agrupen o integren a población desplazada. El Banco financia proyectos productivos desarrollados por población víctima del conflicto, y financia las distintas fases del proceso de producción de bienes agropecuarios, acuícolas y de pesca, su transformación primaria y/o comercialización (V Informe al Congreso, 2014).

De acuerdo a la gráfica, los créditos otorgados por el Banco Agrario han aumentado con el paso de las vigencias anuales. En el año 2014 hubo un incremento sustancial en relación con los años anteriores, se pasó de un valor de $ 122.014.000 millones de pesos en el año 2012, a $ 315.230.000. En el 2015 hubo una pequeña disminución de los créditos adjudicados a las víctimas por valor de $ 302.594.000 millones de pesos.

Por su parte, el Banco de Comercio Exterior de Colombia –BANCOLDEX[105] en materia de víctimas del conflicto armado interno y personas desplazadas, dispone de líneas de crédito de redescuento para atender las necesidades de financiación de las empresas de este tipo de población, y líneas especiales de crédito de redescuento para la financiación de proyectos productivos en el desarrollo de empresas pequeñas. De acuerdo con los resultados reportados por esta entidad financiaría en los Informes del SNARIV al Congreso de la República, en la vigencia 2012 reportó el desembolso para créditos por un valor de $138.000.000 millones, pero a partir del 2013 hay una disminución importante de los recursos entregados para créditos por

[105] Así mismo, vale mencionar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 279 del Decreto Ley 663 de 1993, Bancóldex no entrega beneficios, sino que desembolsa créditos de redescuento en condiciones financieras favorables a empresas de la población desplazada y empresas de la población víctima del conflicto armado interno; previa aprobación del crédito por parte de un intermediario financiero con cupo en Bancóldex.

valor de $27.052.401 millones. Pareciera que la tendencia es a la disminución de los recursos destinados, porque para el año 2014, y principalmente, para el 2015 la reducción es significativamente mayor. El valor de los créditos entregados en este año fue de $2.070.800 millones, es decir, un 98,5 % menos del monto de los créditos adjudicados en el año 2012.

De otro lado, el Fondo para el Financiamiento Agropecuario –FINAGRO, abrió un programa especial de fomento y desarrollo agropecuario para la financiación de proyectos desarrollados por población calificada como víctima del conflicto armado interno, desplazada o reinsertada, o vinculada a programas de desarrollo alternativo. FINAGRO atendiendo a la población en todo el territorio nacional con operaciones de cartera para el redescuento, líneas de crédito agropecuario a través de los intermediarios financieros autorizados para tal fin. En el marco de la restitución y acceso al crédito para víctimas a través de operaciones de crédito, adicionales al redescuento, FINAGRO ha desembolsado del 2012 al 2015 un total de $62.916.000 millones de pesos aproximadamente. Las cifras muestran un incremento anual en los desembolsos, siendo el año 2015 la vigencia en el que mayor cantidad de créditos se han otorgado, por un valor de $24.000.000.

Los resultados presentados en materia de créditos agropecuarios señalan que ha habido incrementos importantes en los créditos entregados a las víctimas del conflicto armado, a lo largo de los años, por parte del Banco Agrario y FINAGRO. Sin embargo, Bancoldex muestra una reducción considerable de los créditos otorgados a través de los años, reduciendo sus líneas de crédito hasta un 98% al 2015. Para la vigencia 2016, no se presentan reportes consolidados, ni cifras oficiales sobre los créditos entregados a las víctimas, por parte de ninguna de las tres entidades financiaras referidas.

4.2.2 Medidas de la política pública de víctimas conducentes a garantizar los derechos en materia de reconocimiento: La participación efectiva de las víctimas para la toma de decisiones y de planeación en la política pública de víctimas y restitución de tierras.

Uno de los principales problemas del campo no está vinculado, exclusivamente, a la estructura agraria del país y al conflicto armado que se ha gestado en los territorios a causa de la desigualdad y concentración de la tierra, tiene que ver también con la incapacidad de los gobiernos locales para involucrar a todos los actores del sector rural que lo conforman, y abrir espacios de participación en condiciones de igualdad de derechos y bienestar, para la toma de decisiones en materia de política pública. Esto ha configurado una discriminación negativa hacia el campesinado, una falla de reconocimiento clara (Salgado, 2004), al no reconocerlo como un sujeto político relevante.

De acuerdo al Censo Agropecuario 2014, los niveles de participación del campesinado son muy reducidos, el 73% de los productores residentes en el área rural dispersa censada declaró no pertenecer a ninguna asociación, el 11,9 % declaró pertenecer a organizaciones comunitarias, el 6,8% a asociaciones de productores, el 6,2% a cooperativas, y solo el 1,2% a gremios.

De esta forma, el derecho a la participación se constituye en uno de los derechos fundamentales de los campesinos para garantizar una verdadera injerencia e intervención directa en los

distintos planes, programas y proyectos de política pública que puedan afectar de manera positiva o negativa sus territorios y sus derechos individuales y colectivos.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 del 2011, se da un nuevo y más amplio significado al derecho a la participación y al reconocimiento de las víctimas, al crear espacios de participación trasversales a la implementación de la política pública de víctimas. En el artículo 192 de la Ley se establece que;

> *Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros: Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.*

En este nuevo contexto, los representantes de víctimas tienen el gran reto de intervenir de manera informada, responsable y asertiva en las mesas de participación para construir la política pública junto a otras víctimas y el Estado y garantizar la implementación real que las víctimas y el país necesitan para gozar efectivamente de sus derechos y fortalecer la democracia. (Fundación Social, Redepaz, Codes, 2014:11)

Las Mesas de Participación son las instancias de representación y decisión de las víctimas del conflicto armado a nivel local, regional, y nacional creadas por la Ley 1448 del 2011.

> ***ARTÍCULO 193.*** *Se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas. Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadanía, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer.*

Los principales objetivos de la participación de las víctimas en las instancias creadas por la Ley, son: 1) lograr el restablecimiento de sus derechos; 2) hacer seguimiento a los avances y resultados de la política pública de víctimas, en procura, que esta se ejecute de manera adecuada; 3) lograr que las medidas que se adopten sean más pertinentes y oportunas, para la satisfacción de necesidades y al goce efectivo de sus derechos; 4) promover la confianza y el acercamiento entre las víctimas, sus organizaciones, con las instituciones locales, regionales y nacionales, con el fin de mejorar los canales de comunicación y demanda; 5) promover o dinamizar procesos de control político y veeduría ciudadana. (Fundación Social, Redepaz, Codes, 2014).

Asimimo, la Ley 1448 (artículo194) estableció la formulación de un Protocolo de Participación a fin de garantizar la participación efectiva en la planeación, ejecución y control de las políticas pública, y garantizar a las víctimas su intervención real y efectiva en los espacios de

participación ciudadana local, regional y nacional[106]. Este protocolo, reglamentado en el año 2013 a través de la Resolución 03888, define las directrices y lineamientos de la participación de las víctimas a nivel local, regional y nacional.

Entre los principios generales estipulados en el Protocolo que rigen la participación se destacan los siguientes a: 1) *Concertación* con las autoridades públicas y entes privados, en procura de construir conjuntamente soluciones a los problema que son objeto de implementación de la Ley; 2) *Promoción de la participación de las víctimas*, las entidades del SNARIV tiene la obligación de promover y garantizar la participación de las víctimas en el territorio de su jurisdicción; 3) *Enfoque Diferencial*, este principio reconoce las distintas poblaciones de víctimas, con particulares características en razón de la edad, género, condición étnica, orientación sexual, y discapacidad, por lo que el Estado debe ofrecer garantías especiales en su ejercicio a la participación; 4) *Garantía de Protección*, el Estado debe garantizar que la participación de las víctimas no constituya un riesgo o una amenaza para su vida, o integridad personal, familias o comunitaria. (Resolución 0388 de 2013, Articulo 6).

A continuación, se presenta (Tabla 14) un balance de los resultados y avances alcanzados en la implementación de la Mesa de Participación de Víctimas durante los primeros cinco años de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y se realiza un análisis de los efectos de la implementación de las instancias de participación de las víctimas, en particular, de la población desplazada, en torno a la superación de fallas de reconocimiento.

Las fuentes de información para el análisis son: los Informes del Gobierno a la Comisión Primera del Congreso de la República, y los Informes al Congreso de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011, y los Informes de Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

[106] Resolución 0388 del 10 de mayo del 2013 "Por el cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva a las Víctimas del Conflicto Armado". Artículo 1.

AÑO	Mesas de participación instaladas a nivel municipal y departamental[107]	Organizaciones inscritas en las Mesas[108]	Avances/ Resultados[109]	Normatividad	Debilidades Limitaciones[110]
2012	101 espacios transitorios de participación.	2.120 Org victimas 323 Org Defensoras de los Derechos de las Víctimas.	• El Gobierno a través de la UARIV garantizó la participación de las víctimas del desplazamiento forzado, respetando la autonomía de las mesas de fortalecimiento de población desplazada[111], facilitando su articulación al nuevo sistema de participación establecido en el Decreto 4800 y en la Ley. Las mesas de fortalecimiento realizaron 32 reuniones durante este año.	• La Circular 004 de 2012, acorde al Decreto 790 de 2012, y al Decreto 4800 de 2011, estableció la creación de Espacios de Interlocución Transitorios de Víctimas de carácter municipal, distrital, departamental y nacional, instalado el 25 de octubre de 2012 en Bogotá. • Decreto 1196 del 2012. Fija un plazo de cuatro meses para la inscripción de las organizaciones de las víctimas y defensores de los derechos de las víctimas en los niveles municipal, departamental y nacional, interesadas en integrar las Mesas de Participación.	• Durante este año no se instalaron las Mesas de Víctimas, ya que no se había formulado el Protocolo de Participación. • Se perdió demasiado tiempo entre el cambio de espacios transitorios a los espacios ordenados por ley; la UARIV no proporcionó suficiente información a los personeros municipales; y persistió la falta de empoderamiento de organizaciones de víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado. • Un problema central es la falta de destinación de recursos por parte de las gobernaciones y los municipios para garantizar el derecho a la participación, y para las funciones de los Comités de Justicia Transicional en cumplimiento a las políticas públicas de atención, asistencia y reparación, ordenadas por la Ley.
2013	• 865 Mesas Municipales • 32 Departamentales • 1 Distrital	3266 Organizaciones de víctimas	• En junio de 2013 el Gobierno Nacional firmó el Protocolo de Participación para las Víctimas. • En el segundo semestre del 2013, se realizó el proceso de elección e instalación de las Mesas de Participación de Víctimas en el orden local, departamental y distrital. Durante el 2013 se instalaron en total 898 mesas.	• Resolución 0388 de 2013, "Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado" y en la que se aclara el proceso de elección de las mesas municipales y la Mesa	• Algunos representantes de la Mesa de Víctimas del nivel nacional consideran que el Protocolo de Participación Efectiva (Resolución 0388 de 2013) y la resolución 0828- de 2015, que la modifica, parcialmente, son confusas con vacíos que permiten interpretaciones erradas. Además, la UARIV formuló el protocolo de participación como se lo ordenó la Ley, pero se

[107] Fuentes de información: Informes de Gestión UARIV (2012- 2016); Informes del Gobierno a la Comisión Primera del Congreso de la República (2013- 2016).
[108] Fuentes de información: Informes de Gestión UARIV (2012- 2016); Informes del Gobierno a la Comisión Primera del Congreso de la República (2013- 2016).
[109] Fuentes de información: Informes de Gestión UARIV (2012- 2016); Informes del Gobierno a la Comisión Primera del Congreso de la República (2013- 2016).
[110] Fuentes de información: Informes de Gestión UARIV (2012- 2016); y los Informes al Congreso por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011 (2013-2016).
[111] Las mesas de fortalecimiento de población desplazada, fueron espacios de interlocución a nivel municipal, departamental y nacional creados a nivel nacional por el Decreto 250del 2005, Estas mesas se crearon con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, y sus respectivos autos de seguimiento.

	La Mesa Nacional sesionó por primera vez entre el 27 y 31 de octubre de 2013		• Fortalecimiento de las Mesas de Participación a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Participación dispuesto en la Ley 1448 de 2011. La UARIV brindó acompañamiento técnico a las mesas de los departamentos de Amazonas, Atlántico, Antioquia, Arauca, Bogotá D.C., Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Huila, Nariño, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés. • La UARIV constituyó una red de apoyo a las mesas de participación con 15 puntos focales en los deptos de Sucre, Córdoba, Nariño, Bogotá, Risaralda y la plataforma Nacional. • Encuentro de Representantes de Población Desplazada, pertenecientes a las Mesas Departamentales y a la Mesa Nacional de Víctimas, participaron 200 representantes de la población desplazada. El encuentro tuvo como objetivo realizar un balance al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, y a la aplicación de la Ley de Víctimas frente a los derechos de la población desplazada, y elaborar propuestas en el marco de la nueva legislación, para la superación del estado de cosas inconstitucional.	Nacional. Resolución 0588 de 2013, se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. • Resolución 01448 de 2013, modifica y adiciona lo relacionado a los periodos de las mesas de participación.	omitió que la aprobación del Protocolo era también su responsabilidad. En la aprobación y sanción del Protocolo de Participación no fueron incluidos ni convocadas las víctimas para su revisión, retroalimentación e inclusión de propuestas. • Las instituciones del SNARIV a nivel departamental, en particular la gobernación, en su gran mayoría no han asumido sus responsabilidades de incluir a las víctimas en los proyectos de desarrollo territorial, y han sido insuficientes sus esfuerzos para garantizar la capacitación de las víctimas. • Un problema central es falta de destinación de recursos por parte de las gobernaciones y municipios para garantizar el derecho a la participación, y para las funciones de los Comités de Justicia Transicional en cumplimiento a las políticas públicas de atención, asistencia y reparación, ordenadas por la Ley. • Si bien se han instalado 865 mesas municipales, la Defensoría del Pueblo no conoce ningún caso donde las respectivas alcaldías hayan garantizado un espacio físico y la posibilidad de trasladar las reuniones de las Mesas locales hacia veredas y corregimientos rurales. El nivel de garantías de acceso por parte de las alcaldías ha sido muy deficiente.
2014	33 mesas departamentales de víctimas, 757 mesas municipales, 1 distrital (Bogotá), y la Mesa Nacional de Participación de		• Durante el segundo semestre de 2014 la Mesa Nacional sesionó siete veces, y sostuvo encuentros con el Alto Comisionado para la Paz, la Alta Consejera para la Mujer, el Ministerio del Interior, el Defensor Nacional del Pueblo, Unidad Nacional de Protección y la Unidad para las Víctimas, además de autoridades regionales y municipales. Los temas principales de la agenda fueron los relativos a seguridad y protección, empleabilidad, vivienda, educación, el banco de	Resolución 0828 de 2014. "Por la cual se modifican las Resoluciones 0388 de 2013, la 0588 del 2013 y la 01448 de 2013". Con esta resolución se busca dar directrices para fortalecer	• Debilidad en el proceso de constitución y representación de las mesas municipales, las cuales han permanecido aisladas sin articularse de manera efectiva con las mesas departamentales y la mesa nacional. • Incumplimiento por parte de autoridades departamentales y municipales en los temas de

	las Víctimas.		proyectos de participación y generación de ingresos. • En el segundo semestre del 2014, se llevaron a cabo Encuentros de Comités Temáticos de los representantes por enfoques diferenciales y hechos victimizantes. El Comité de las víctimas de desplazamiento forzado hizo una revisión del Protocolo de Retornos y Reubicaciones, y del articulado de la Ley 1448 sobre el tema de tierras. • En junio de 2014 el Alto Comisionado para la Paz invitó a la Mesa Nacional de Víctimas a participar en la construcción de lineamientos metodológicos, para el trabajo de las subcomisiones en el tema de víctimas en el marco del diálogo de La Habana. Los representantes de la Mesa Nacional, entregaron al Alto Comisionado para la Paz un documento que plasma exigencias y solicitudes frente al Proceso de Paz y las víctimas en el posconflicto. • La UARIV y Ministerio Público realizaron talleres con los personeros municipales de todos los departamentos del país, con el fin de socializar los ajustes realizados por la Resolución 0828 de 2014 al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas y fortalecer las capacidades de las Personerías Municipales y Distritales y a las Defensorías Regionales para llevar a cabo el proceso de inscripción y elección de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas • El Gobierno creó el Programa Nacional de Proyectos de Promoción de la Participación "Banco de Proyectos de Participación", para financiar propuestas y proyectos para el fortalecimiento de las Mesas de Participación. Se presentaron 351 proyectos, 33 fueron de origen departamental y 318 municipal, se financiaron 128 proyectos.	los liderazgos locales en las mesas de víctimas en los tres niveles político-administrativo, visibilizar y dinamizar la participación de los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales, generar procesos de participación y representación de las víctimas en condiciones de igualdad y equidad, y de aclarar y complementar los mecanismos de participación.	financiación y asesoría de las mesas de participación para el desarrollo de los planes de acción territorial y planes de desarrollo. El 90% de las gobernaciones no han garantizado el derecho a la participación para las Mesas de Víctimas. • No hay visibilización de los representantes de las víctimas y de las mesas en las que participan. • Precaria capacidad de acción institucional articulada entre la nación y el territorio con las respectivas mesas de víctimas y sus espacios por hechos victimizantes (en particular con la población desplazada) y de enfoques diferenciales. • Hay una dependencia económica hacia la UARIV para el funcionamiento de la mesa nacional: agendas, material de papelería, asesores. • La poca seguridad a los representantes de las víctimas en las Mesas de participación en el nivel territorial, persistencia de amenazas y asesinatos contra víctimas y líderes de restitución de tierras. • Las mesas de fortalecimiento de población desplazada perdieron visibilidad con la llegada de las mesas creadas por la Ley 1448. A partir del Decreto 790 de 2012, se le trasladan las funciones de mesas de población desplazada a las Mesas de Participación Efectiva, y en el Protocolo de Participación se omitió y desconoció, para el caso de la población desplazada, las órdenes vigentes por parte de la Corte Constitucional, en los Autos 383 de 2010, Auto 008 de 2009 y Auto 119 de 2013.
2015	Mesas Municipales	3000	• El proceso de elección e instalación de las nuevas mesas para	• Decreto 35 de 2015. Alcalde	• Deficiencias en la protección y seguridad

	(985), Mesa Distrital (1), Mesas Departamentales (32) y Mesa Nacional de Víctimas (1); Locales Bogotá (11 para un total de 1030 Mesas de Participación.	Organizaciones de víctimas y defensores derechos de víctimas.	la vigencia 2015 – 2017. El Gobierno Nacional apoyó técnica y presupuestalmente la elección y conformación de mesas municipales, distrital, departamentales y nacional, asumiendo la financiación del 75% del valor total de las elecciones. El restante 25% fue cubierto por las gobernaciones. • La UARIV en coordinación con las entidades del SNARIV llevó a cabo el proceso de empalme entre las salientes mesas de participación del nivel departamental y nacional (periodo 2013-2015) y las recién elegidas para el periodo 2015-2017. • Aumentó el nivel de representatividad de las organizaciones de víctimas, el número de mesas elegidas para el periodo 2015-2017 se incrementó en comparación al periodo 2013-2015. Se aumentó en 110 mesas de participación instaladas. •Reunión de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, vigencia 2013 – 2015, con el fin de realizar el análisis de dos años de trabajo. La Coordinación de la Mesa Nacional presentó los avances en torno a los siguientes temas: 1) Reconocimiento y participación en las negociaciones de Paz en la Habana; 2) rechazo de las mesas de víctimas para fines electorales; 3) reconocimiento por parte de la Corte Constitucional a las Mesas de Participación de las Víctimas; 4) incidencias de las víctimas en los Subcomités Técnicos del SNARIV; y 5) revisión de la Ley de víctimas con los Gobernadores. Las víctimas de desplazamiento, por su parte, hicieron el siguiente balance: 1) Realizar cambios por parte del INCODER Y SNR en relación con los trámites de los reclamantes de tierras; y 2) agilidad en los tiempos de respuesta y trámites respectivos. • Fortalecimiento para la incidencia con miras a los planes de desarrollo de las administraciones a posesionarse el 1 de enero de 2016. El Gobierno Nacional propició la participación de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país 2014-2018, y una de las propuestas importantes que se incluyó fue la participación de dos delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en el Consejo Nacional de Planeación.	Mayor: Adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las víctimas del conflicto armado para Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1448, la Resolución 0388 del 2013, y demás normas. • Decreto 159 del 2015. Alcalde Mayor. Modifica y adiciona el Decreto Distrital 035 del 2015. • Resolución 0930 de octubre de 2015, por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas de población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en el marco del conflicto armado. • Resolución 0680 del 3 de agosto de 2015, por el cual se adopta el protocolo de participación efectiva del pueblo Rrom o Gitano víctimas del conflicto armado • Resolución 812 del 14 de septiembre de 2015 por medio del cual se adopta el mandato de participación indígena de Chocó.	personas de los líderes y lideresas que pertenecen a las Mesas de Participación de las Víctimas. • Falta de difusión de información entre las organizaciones de víctimas y defensores de los derechos de las víctimas. • Desconocimiento generalizado de la ruta de acceso al proceso de restitución de tierras. • Falta de capacitación a las mesas de las zonas macro y micro focalizadas en el tema de restitución de tierras. • Las víctimas no son convocadas a todas las reuniones de los Comités y Subcomités establecidos por la Ley, los representantes solo pueden conocer parcialmente los planes y estrategias de atención y esto les impide preparar propuestas oportunas para ser estudiadas por las entidades gubernamentales encargadas de construir la política. En este sentido, la participación se ha limitado a una participación consultiva sin ningún poder de incidencia y decisión. • Falta de voluntad política de las autoridades territoriales para dar respuesta a las diversas propuestas, observaciones y planteamientos que surgen y son presentadas por parte de las Mesas de Participación de las Víctimas.

			• Restitución Senda de Paz en el Territorio. La Unidad de Restitución de Tierras durante el año 2015 implementó la estrategia "Restitución Senda de Paz en el Territorio", la cual permitió a los reclamantes y a las comunidades en zonas microfocalizadas conocer y discutir los avances de los acuerdos de paz y su relación con la implementación de la política de restitución de tierras, en especial el acuerdo enfocado al desarrollo rural. • Implementación Estrategia 'Participaz, la Ruta de los Derechos': La UARIV desarrolló la estrategia pedagógica y educativa que buscaba visibilizar los derechos de las víctimas contenidos en la Ley 1448 de 2011. 3394 personas certificadas en los diplomados departamentales y un total de inscritos en el curso virtual de 4164 personas.		
2016			• Tres entidades nacionales del SNARIV (SENA, Ministerio del Trabajo y Prosperidad Social) adoptaron las propuestas de las mesas de participación. • Se beneficiaron 96 mujeres víctimas del conflicto armado por medio de dos procesos de formación: "Mujeres gestoras de paz"; y Taller especializado de violencia sexual en el marco del conflicto armado. • Se incorporaron 10 propuestas de las representantes mujeres víctimas del conflicto armado en los planes de desarrollo de las siguientes entidades territoriales: Caldas, Caquetá, Cauca, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés Islas, Sucre, Tolima, Valle del Cauca • 20 medios televisivos transmitieron la estrategia "Participaz", como estrategia pedagógica y educativa que busca la visibilización de los derechos de las víctimas contenidos en la Ley 1448 de 2011. • La UARIV realizó el fortalecimiento a 100 mesas de participación de víctimas, comités temáticos por enfoques diferenciales y hechos víctimizantes y organizaciones de víctimas, correspondientes a la asistencia técnica para ajustar las propuestas de las víctimas en el PAT, propuestas para el plan de desarrollo, asesoría técnica para la Mesa Nacional de	**Resolución 1281 del 2016**. Se modifica el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Señala que las Mesas de Participación a nivel local, regional y nacional deberán crear el Comité Temático de Víctimas de Minas Antipersona, Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Igualmente, establece la elección de la mesa y de los miembros en representación de los habitantes víctimas del exterior. **Resolución 1282 de 2016.** Se incorporan modificaciones al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, entre ellas, la regulación de las sesiones de las Mesas, los apoyos y los montos	• Persiste la situación de inseguridad e indefección para los líderes de víctimas que integran las Mesas de Participación. Además, los representantes de las víctimas desconocen los procedimientos para activar las rutas de protección individual y colectiva. • Dificultad de las Mesas departamentales para acceder a información relevante sobre los instrumentos de planeación en los cuales pueden incidir. • En algunos casos la intervención de los delegados de las Mesas en espacios de participación, como los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Consejos Territoriales de Planeación, entre otros, fue escasa, no se les convocó con la debida anticipación impidiendo la eficaz participación y no se garantizaron gastos de traslado para su asistencia. • La Defensoría del Pueblo realizó una encuesta a los doce (12) líderes que asisten a los diez Subcomités Técnicos del orden nacional y se pudo concluir que: el 58,3% de los líderes no

			Participación de Víctimas, fortalecimiento en banco de proyectos, en generación de ingresos y empleabilidad, y fortalecimientos correspondientes a los enfoques diferenciales y hechos víctimizantes. • 25 iniciativas de participación de las víctimas del conflicto armado que fueron financiadas por el banco de proyectos de participación en los departamentos de Córdoba, Magdalena, Meta, Santander, Huila, Caquetá, Valle del Cauca, Antioquia, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Cundinamarca, Sucre, Bogotá, Cesar, La Guajira, y Boyacá.	destinados a garantizar la participación otorgada por el SNARIV, así como las responsabilidades institucionales.	consideran que sus propuestas o sugerencias sean acogidas o tenidas en cuenta; manifestaron que no se están realizando suficientes sesiones de los Subcomités Técnicos; el 66,6% de los líderes afirmó que los elementos básicos de trabajo o acceso a medios adecuados es insuficiente. • Los resultados de las encuestas aplicadas a 28 coordinadores de Mesas de Participación Efectiva, se pudo establecer que: para el 64,2% de los coordinadores rara vez las Mesas influyen en la implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel departamental. Solo el 1.5 % de los representantes de la Mesas que fueron encuestados[112] por la Defensoría del Pueblo han realizado propuestas o han participado en la construcción de iniciativas dirigidas a ser incluidas en los planes de desarrollo por parte de los Gobiernos territoriales. • El 57,1% de los coordinadores señalaron que no cuentan con garantías suficientes para el funcionamiento de las Mesas, persiste la falta de conocimiento en temas fundamentales para ejercer control social. • El 64,2% de los coordinadores de Mesas departamentales afirmaron que en relación con la elaboración del informe anual sobre la implementación de la Ley 1448 que debe presentarse al Concejo Municipal o Distrital, a la Asamblea departamental, y al Congreso de la República, no se realiza en la mayor parte del país y los que se realizan no tienen impacto en la política pública territorial.

Elaboración Propia. Fuentes de información: Informes de Gestión UARIV (2012- 2016); Informes del Gobierno a la Comisión Primera del Congreso de la República

[112] La Defensoría del Pueblo realizó una encuesta a 1463 representantes de las Mesas de Víctimas. Durante el 2015 se aplicó la encuesta 747 personas, y durante el primer semestre del 2016 a 716. (III Informe CSML1448, 2015- 2016: 263-265).

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se buscó realizar un análisis riguroso en torno al campesinado en Colombia, en particular, frente a las fallas de redistribución y de reconocimiento que se configuraron a partir de la implementación de las diferentes políticas agrarias y de desarrollo rural promovidas por los diferentes Gobiernos en el siglo XX y XXI, y en la actual Política Pública de Atención de Víctimas y Restitución de Tierras.

Como resultado de la construcción del marco analítico para desarrollar la problemática planteada en este trabajo, que se basó en la aplicación del modelo de análisis institucional (Institutional Analysis and Development Framework), propuesto por Elinor Ostrom (2005), se lograron establecer algunas conclusiones importantes.

La primera de ellas señala que el campesinado en Colombia ha sido objeto de una larga injusticia social por parte del Estado, por eso el campesino se instaura como una categoría social bidimensional que requiere, tanto de la implementación de políticas de redistribución como de políticas de reconocimiento con un enfoque diferencial particular. Razón por la cual, es necesario combinar la estructura económica y el orden de estatus de la sociedad.

Las fallas de redistribución están estrechamente vinculadas a la estructura agraria del país, que se caracteriza por: las limitaciones en el acceso a las tierras; las dificultades en el uso del suelo; la concentración territorial; la informalidad en la tenencia de la tierra; los intereses de los gobiernos locales en la posesión de las tierras; la ambigüedad en torno a los derechos de propiedad rural; la debilidad institucional reflejada en los gobiernos locales que han favorecido sistemáticamente a los grandes poseedores; los procesos de despojo y usurpación de tierras; la colonización para la expansión de la frontera agrícola; entre otras (Bery, 2006).

Igualmente, las fallas de redistribución hacia el campesinado se han evidenciado en aspectos esenciales como: su exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios de acceso a tierras; que el campesinado sea considerado solo como fuerza de trabajo y no como un sector productivo; el desmatelamiento de la agricultura familiar por la lógica capitalista de acumulación; el interés de los Gobiernos de remplazar la agricultura campesina con un modelo industrial; y el fortalecimiento de la agroindustria.

En relación con las fallas de reconocimiento el campesinado ha sufrido una discriminación negativa por parte del Estado, la institucionalidad, y la sociedad en general, que se manifiesta en la limitación de los espacios e instancias de participación en condiciones de igualdad de derechos y bienestar para la toma de decisiones en materia de política pública. Asimismo, se refleja en la dificultad en torno a la conceptualización y definición del campesino. Este vacío conceptual no permite la construcción de una “política de identidad” propia que hace referencia al estatus o posición política y social que ocupa el campesinado dentro de la sociedad.

Otra conclusión de este trabajo es que ninguna de las reformas agrarias implementadas en Colombia a lo largo de 80 años, fueron eficaces y suficientes para promover cambios radicales en la estructura agraria del país y, por lo tanto, no lograron superar las fallas redistributivas y de

reconocimiento de la población rural y campesina. Antes bien, favorecieron la desigualdad en la distribución de la tierra, la concentración de la propiedad rural, y las restricciones para acceder al capital y otros mercados. Estas reformas agrarias operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas de subsistencia (Machado, 2009). En materia de reconocimiento, las reformas no establecieron acciones afirmativas hacia el campesinado, estas limitaron el ascenso social y político de los pobladores rurales, minaron la participación y su posicionamiento como un actor importante dentro de la sociedad, cerrando las instancias y espacios de participación política. En últimas, las reformas agrarias no enfrentaron exitosamente la pobreza y el malestar rural, en cambio, exacerbaron la pobreza y la marginalización en el campo (Breton, 1994).

De otro lado, si bien la figura de las Zonas de Reserva Campesina fue creada a partir de la política de tierras establecida por la Ley 160 de 1994, este instrumento es el resultado del movimiento y la lucha campesina para la reivindicación de sus derechos sobre la tierra, y su inclusión como un actor esencial del mundo rural para la toma de decisiones en materia de política pública. Las ZRC han mostrado resultados y avances significativos en materia redistributiva y de reconocimiento, como son: el fortalecimiento de la economía campesina a través del aprovechamiento de procesos de producción sostenibles, seguridad alimentaria; mitigación del impacto ambiental; infraestructura física; titulación de tierras; fortalecimiento del capital social, y de procesos organizativos y asociatividad comunitaria. No obstante, las ZRC están lejos de solucionar los problemas agrarios y sociales que sufre la población campesina del país, y garantizar la protección de sus derechos fundamentales al territorio y a la participación.

En el marco del posconflicto, se reconoce la gran importancia que tiene el establecimiento de las ZRC, no como un sustituto de la reforma agraria, pero si como un instrumento esencial de la misma. En últimas, se establece como un instrumento para la construcción de paz en la medida en que previene el desplazamiento, posibilita la estabilización socioeconómica de la población, protege los derechos de los campesinos sobre la tenencia y uso de la tierra, y garantiza mejores niveles de vida para los pobladores rurales.

Asimismo, con los acuerdos de paz para la terminación del conflicto en Colombia, particularmente, el de la Reforma Rural Integral- RRI, se está configurando una nueva estructura de oportunidad política para impulsar nuevos mecanismos e instrumentos de política bajo un enfoque territorial y un enfoque diferencial campesino conducentes a garantizar los derechos de la población campesina en materia redistributiva y de reconocimiento. A partir de la implementación de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad se busca garantizar el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad y la seguridad jurídica de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra, con el fin de promover el desarrollo socioeconómico y sostenible en las regiones, resolver los conflictos agrarios, promover la participación e inclusión de los pobladores rurales, y cerrar las brechas sociales en el campo (ANT, 2016).

Frente a la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras, el análisis realizado en este trabajo permite concluir de manera amplia que:

- En la política pública de víctimas el campesino no se configura como el principal sujeto de atención y reparación. Sin embargo, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas de la UARIV las principales víctimas registradas son por causa del desplazamiento forzado. Estas se constituyen en el universo principal de las víctimas del país con 7.219.471 personas, de las cuales un gran porcentaje corresponde a la población rural[113].

- La política pública de víctimas no fue diseñada como un sustituto de la reforma agraria sino como una estrategia para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado en el país. Sin embargo, establece lineamientos y directrices de política importantes para que se repare integralmente a la población víctima de desplazamiento forzado, buscando garantizar, por un lado, derechos redistributivos relacionados con la restitución de tierras, acceso a la propiedad rural y formalización de las tierras. Lo anterior se traduce en una mejor distribución económica y redistribución del ingreso, favoreciendo la relación de los pequeños y medianos productores con el mercado y los medios de producción. Por otro lado, la política pública de víctimas define directrices en materia de reconocimiento al garantizar la protección del derecho a la participación de las víctimas en la implementación de la política. A través de la Resolución 0388 del 2013, "Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado" se crean las mesas de participación de las víctimas para el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la Ley 1448 del 2011, los planes, programas y proyectos que se creen con ocasión de la misma.

- En suma, las entidades del Estado que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) han logrado importantes avances y resultados en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Empero, la superación de las fallas de redistribución y reconocimiento relacionadas con las medidas de restitución de tierras y participación para los campesinos víctimas de desplazamiento y despojo de tierras, han sido limitados.

La anterior responde a varios elementos analizados que se exponen a continuación:

En relación con la gestión institucional del SNARIV se identificaron varias limitaciones y deficiencias en términos presupuestales, de fortalecimiento institucional, de coordinación interinstitucional nación-territorio, y en la implementación del enfoque diferencial de la política pública de víctimas.

Desde la perspectiva presupuestal, los recursos apropiados para la política pública de víctimas se han incrementado anualmente, al igual que los recursos apropiados para el componente de restitución de tierras (gráfica 9) los cuales están dirigidos atender las más de 42.757 solicitudes que se encuentran en trámite administrativo. Según el análisis realizado en esta sección, pese al monto de los recursos apropiados, hay una limitación institucional para comprometer los

[113]Tomado en (línea): https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV

recursos asignados (gráficas 10 y 11). Los recursos no han sido comprometidos en su totalidad en ninguno de los dos programas de la URT desde el año 2012 al 2016. Las limitaciones para comprometer los recursos de los programas de restitución de tierras y proyectos productivos, por parte de la URT, están relacionadas a factores como: las condiciones de seguridad en los territorios para adelantar la micro focalización, desconocimiento de las rutas y requisitos del proceso de restitución, reportes de falsas víctimas, la informalidad de la tenencia de la tierra, la falta de claridad en los derechos de propiedad, la demora en los tiempo para el cumplimiento de los fallos judiciales de restitución, deficiencias en los sistemas de información, entre otros.

El fortalecimiento Institucional del SNARIV, por su parte, es vital para garantizar que los lineamientos y las metas de la política pública de víctimas se cumplan en los territorios, procurando el goce efectivo de los derechos en materia territorial y participativa de la población desplazada. Sin embargo, la estrategia de fortalecimiento institucional ha evidenciado varias dificultades y debilidades. La certificación que expidió la UARIV en el 2016, en torno a la contribución que han hecho las entidades del nivel local en materia de goce efectivo de derechos es bastante deficiente, 711 entidades territoriales presentaron una contribución baja frente a las 101 entidades que tuvieron una contribución alta, es decir, el 62,6% de los municipios.

Frente a los Planes de Acción Territorial- PAT que son la hoja de ruta de la gestión de los gobiernos territoriales para el restablecimiento de derechos, se han presentado deficiencias y falencias en torno elementos claves como: la coordinación, financiación, seguimiento desde los niveles nación- territorio, y precarios niveles de participación efectiva de las víctimas en la formulación de las políticas dispuestas.

Toda implementación de la política pública que involucre a distintos actores del sector público exige la acción coordinada para lograr los objetivos. No obstante, en el caso de la atención y reparación integral a las víctimas, la Ley 1448 del 2011 establece explícitamente mecanismos de coordinación de manera que, además de ser una condición necesaria, es un deber legal que exige atender los requerimientos de coordinación interinstitucional de la UARIV (CSML 2015-2016; 123). Sin embargo, la coordinación nación – territorio muestra limitaciones que repercuten en la implementación de la política de víctimas en los territorios, y que, en últimas, tiene efectos directos en la atención y reparación de las víctimas y en la garantía de derechos. Persisten los problemas de coordinación en la mayor parte del país, que se reflejan especialmente en: i) dificultad para dar respuesta oportuna a los requerimientos de las víctimas; ii) no hay acompañamiento de los entes territoriales a las víctimas; iii) los Comités de Justicia Transicional sesionan sin la presencia del delegado de las víctimas; iv) falta de recursos presupuestales desde el nivel central y capacidad fiscal; v) falta de coordinación en la formulación e implementación de los PAT y de los Planes de Prevención y Contingencia; vi) desconocimiento de roles y responsabilidades de las entidades que conforman el SNARIV; y vii) falta de voluntad política de las entidades territoriales.

En cuanto a la aplicación del enfoque diferencial hay un gran vacío en la política pública frente al campesinado, ya que no hay ninguna claridad frente al tratamiento diferenciado y especial que debería brindársele. Si bien en la política pública de víctimas el campesino no es el sujeto

principal de la atención, asistencia y reparación, la ley si establece que todas las medidas y lineamientos de la política deberán implementarse bajo un enfoque diferencial que garantice la reivindicación y la protección de los derechos de los grupos poblaciones mayormente marginados y vulnerados por causa del conflicto.

Pese a ser el campesinado una de las poblaciones rurales más vulneradas y violentadas por el conflicto, a estas solo se le incluye dentro de la población desplazada. Esto configura una falla de reconocimiento, dado que en ausencia de una caracterización de la población campesina que implica un diagnóstico de sus vulneraciones, condición particular, riesgos, necesidades, se hace muy difícil para la institucionalidad, atenderlo, asistirlo y repararlo adecuadamente.

A partir del análisis de los resultados de la Política Pública de víctimas en relación con el componente de restitución de tierras y participación de las víctimas desde el año 2012 al 2016, se puede concluir que, pese a los avances importantes que han reportado la URT, UARIV, INCODER, ANT, MADR en torno a los ingresos de solicitudes y sentencias de restitución de tierras, hectáreas restituidas, familias beneficiadas, predios formalizados y adjudicados, proyectos productivos entregados, subsidios integrales de tierras, acceso a créditos agropecuarios, y la creación y apertura de instancias y canales de participación para las víctimas; la implementación de la política pública no ha tenido el alcance esperado, ni ha logrado importantes avances para superar las fallas de redistribución y reconocimiento referidas a la restitución y la participación de las víctimas de desplazamiento.

Lo anterior se evidencia en los siguientes resultados:

- Desde el año 2011 hasta el 31 de diciembre del 2016, la URT ha recibido un total de 100.158 solicitudes de restitución de tierras, no obstante, el número de solicitudes presentadas en el país ha venido decreciendo desde el 2014 en un 25%. Asimismo, solo el 16% del total de solicitudes ingresadas en el RTDAF cuentan con una orden de restitución de tierras.
- La URT ha restituido 197.927 hectáreas en todo el país, y ha beneficiado a 5.576 familias. Esto representa un porcentaje de avance del 33,54% de la meta del PND 2014- 2018 de 15.000 familias restituidas al 2018.
- El total de las hectáreas formalizadas para las víctimas de despojo y beneficiarios de restitución de tierras es de 79855 has, que equivalen al 1,22% de total de hectáreas despojadas. El número de hectáreas formalizadas ha disminuido considerablemente desde el 2014. Estos resultados son bastante precarios, en razón de los 6,5 millones de hectáreas despojadas en todo el país y frente a las metas del Gobierno.
- La URT ha implementado 2.424 proyectos productivos, atendido 2.523 familias restituidas. Esta no es una cifra considerable considerando que solo se ha beneficiado con proyectos productivos el 45,24% de las familias restituidas.
- Hasta el año 2015, vigencia en la que se liquidó el INCODER, se adjudicaron subsidios integrales directos de reforma agraria- SIDRA en beneficio de 8.392 familias que representó el acceso de 33.570 has en todo el país.
- En relación con los créditos agropecuarios, el Banco agrario ha incrementado los créditos a los pequeños productores beneficiados de la política de víctimas. Finagro, igualmente, pero

en menor escala ha otorgado créditos agropecuarios a campesinos desplazados. Bancoldex, por su parte, ha disminuido sustancialmente la entrega de créditos con el paso de los años.

- De acuerdo con el balance del año 2016 frente al PND 2014- 2018, las personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado han sido 86.911. Esto representa un 17, 3% de la meta al 2018 de 500.000 personas. Este resultado es una prueba clara de las grandes limitaciones, dificultades y rezago de la implementación de la política pública de víctimas para atender y reparar a la población desplazada del país.

Estos resultados y los pocos avances alcanzados por la política de víctimas hasta la vigencia 2016 en materia de restitución de tierras, formalización, proyectos productivos, créditos agropecuarios, y superación de la vulnerabilidad causada por el desplazamiento, responden a una serie de debilidades y cuellos de botella institucionales, presupuestales, técnicos, administrativos y políticos que fueron señalados en el capítulo anterior. Si no hay un rediseño institucional, mayor presupuesto, y fortalecimiento en la coordinación interinstitucional a nivel nacional, departamental y municipal del SNARIV, muy difícilmente podrán alcanzarse las metas establecidas por el Gobierno y mucho menos garantizar el goce efectivo de las víctimas en el país para la superación de las fallas de redistribución y reconocimiento.

En términos de la garantía de los derechos en materia de reconocimiento, el SNARIV en cabeza de la UARIV ha logrado avanzar de manera importante en la apertura de espacios de participación de las víctimas para la toma de decisiones de la política pública a nivel nacional, departamental y municipal. Sin embargo, se considera por parte de las víctimas de la Mesa Nacional de Participación que el derecho a la participación está lejos de ser garantizada de manera efectiva por parte del Estado y mucho menos de reconocerlos como actores políticos relevantes. En cambio, se ha observado por parte del Ministerio Público y las víctimas la poca voluntad política de los mandatarios en el territorio para asumir su rol ante las Mesas, ya que estos no proporcionan las garantías de carácter técnico, logístico y presupuestal que impide a la gran mayoría de las Mesas de Participación funcionar y desarrollar sus planes de acción de manera adecuada, efectiva y eficaz.

Desde la voz de las víctimas “consideramos que aún no se dan las condiciones para que la Honorable Corte Constitucional considere de forma positiva la solicitud de la UARIV de levantar el estado de cosas inconstitucional en lo referente a participación efectiva” (III Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448, 2015- 2016).

Finalmente, es importante resaltar las grandes dificultades que se presentaron durante la elaboración de este trabajo, especialmente, para sistematizar las cifras reportadas por las diferentes entidades del SNARIV, y el Ministerio Público en torno a las accciones de avance de la política pública. Cada entidad reporta cifras diferentes frente a un mismo componente, ninguna cifra coincide con las demás, por esto fue necesario especificar la fuente oficial de cada cifra. Esto denota debilidades institucionales importantes, en especial, las relacionadas con la sistematización, flujo, y transferencia de la información entre entidades. Razón por lo cual, el

seguimiento y la evaluación de la política pública de víctimas será una tarea de grandes proporciones para medir el impacto y los cambios logrados en los 10 años de la ley.

BIBLOGRAFIA

- 3 Censo Nacional Agropecuario. (2015). Boletín de Prensa. DANE, Bogotá.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), e ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). 2010. "Directrices para la Atención Diferencial de los Niños, Niñas, y Adolecentes Víctimas del Desplazamiento Forzado en Colombia". Bogotá, D.C, CMS Communication & Marketing Solutions. En: https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/pdf/ARTEDIRECTRIZALTA.pdf . Fecha de consulta: Marzo 10 de 2015
- Acosta, Jaime (2012). "¿Es la política de competitividad y de innovación la nueva política industrial?" Fescol.
- Acuerdo de Paz. (2016). Bogotá.
- Agencia Nacional de Tierras. (2016). Informe de Gestión. Bogotá.
- Álvarez, P (2008). "Una mirada sobre la transformación del campo: el caso de los agrocombustibles en Colombia". En La cuestión agraria en Colombia: Tierra sin campesinos. 1 Edición ILSA, Bogotá
- Arango, Mariano (1991). "Una nueva visión de la economía campesina colombiana". Centro de Investigaciones Económicas- CIE-, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Arango, Mariano y Cardona, Alonso (1987). "Economía campesina y políticas agrarias en Colombia. Una evaluación del programa DRI". Centro de Investigaciones Económicas- CIE-, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Arteaga, Blanca (2012). "El enfoque diferencial: ¿una apuesta para la construcción de paz?" En: Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz, Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá.
- Balance resultados PND 2014- 2018. (2016). Informe Balance de Resultados 2016. PND 2014- 2018 "Todos por un nuevo país". Bogotá.
- Banting, Keith y Kymlicka, Will (2007). "Derechos de las minorías y Estado de Bienestar". Universidad Nacional Autónoma de México
- Berry, Albert (2006) "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?". Revista de economía institucional. Primer Semestre. Año Vol 4 N 2006. Universidad Externado de Colombia. Bogotá Colombia.
- Cabrera Cifuentes, L. M. (2009). La Concentración de la tierra en Colombia: entre la exclusión social y la violencia. (Tesis inédita de maestría) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Campesinos, Tierra y Desarrollo Rural. Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz. (2011), Bogotá.
- Cardoza Sanchez, Germán (2015). "Vacíos jurídicos y oportunidades zonas de reserva campesina". Universidad Javeriana. Bogotá
- Caycedo, Jaime (2007) "Paz democrática y emancipación. Colombia en la hora latinoamericana". Bogotá. Ediciones Izquierda Viva.

- Chetty S. (1996). The case study method for research in small- and médium – sized firms. International small business journal, vol. 5, Octubre – Diciembre.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Daniel Pecaut, "Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988", Bogotá, Siglo XXI, 1989, pág 194 y ss
- Declaración de los Derechos de los Campesinos y Campesinas (2009). Tomado disponible (en línea) http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf. Consultado: Febrero 27 de 2015.
- DNP "Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial". En: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=d69DIYUqNhw%3D&tabid=273.
- DNP. (2014-2015). Informe presupuestal de la política pública de víctimas. Bogotá.
- DNP. (2015-2016). Informe Presupuestal de la política pública de víctimas. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP. (2016-2017). Informe presupuestal política pública de víctimas. Bogotá.
- DNP. (2015). El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe misión para la transformación del campo. Bogotá. Tomo1, Tomo 2, Tomo3.
- Dubet, Francois (2012). "Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de las oportunidades". Ed siglo XXI
- Fajardo, D (1986). "Haciendas, Campesinos y Política Agrarias en Colombia 1920-1980". Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Fajardo, Darío (2000). "Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?". Tomado disponible (en línea): http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4066, recuperado: Enero 24 de 2015.
- Forero (2010). El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá D.C., Abril.
- Forero, Jaime (1999). "Economía y sociedad rural en los Andes Colombianos". Instituto de Estudios Rurales, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Fundación Social, Redepaz, Codes. (2014). Participación de las Víctimas del Conflicto Aramado. Obtenido de http://www.redepaz.org.co/index.php/pedagogia-para-la-paz/2013-01-31-07-09-06/victimas?download=11:conflicto-armado
- Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando; Cardona, Iván. (2010). Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia". En: Forero, Jaime (editor). El campesinado colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana.
- García, A. (1970). Reforma Agraria y dominación social en América Latina. Lima, Perú: Ediciones siap
- García, Antonio (1982). "El nuevo problema agrario en América Latina". En Revista Estudios Rurales latinoamericanos.Vol.5, No.1, Bogotá.

- Guía de Derechos de los campesinos colombianos. Derechos a la tierra y al Territorio, 2015
- Gutiérrez. S. Francisco. (2010). “Land and property rights in Colombia -change and continuity”. Nordic Journal of Human Rights. p. 230-261.
- HACIA UN CONCEPTO DE JUSTICIA SOCIAL F. Javier Murillo Torrecilla y Reyes Hernández Castilla Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (2011) - Volumen 9, Número 4
- Ibáñez, Ana María (2009). El Desplazamiento Forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza. Bogotá. Universidad de los Andes, 2009.
- I Informe al Congreso Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011 (2013- 2014). Bogotá.
- II Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448. (2014- 2015). II Informe al Congreso Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011. Bogotá.
- III Informe Comisión Seguimiento Monitoreo Ley1448. (2015- 2016). III Informe al Congreso Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011. Bogotá.
- Informes de Gestión UARIV (2012), (2013), (2014), (2015), (2016). Bogotá.
- Informes de Gestión URT. (2012), (2013), (2014), (2015), (2016). Informe de Gestión Unidad de Restitución de Tierras. Bogotá.
- Informe SNARIV al Congreso. (2012). Bogotá.
- Kalmanovitz, S. y López Enciso, E. (2006). La Agricultura Colombiana en el Siglo XX. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Lalinde O, Santa M, Uprimny Yepes, La Rota (2013). “Ante la Justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la Justicia en Colombia”. DeJusticia, Bogotá
- Ley 1448 del 2011. Ley de Victimas y Restitución de Tierras.
- Ley 160 de 1994. 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.
- Lipton, Michael. (2009):"Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs"; Routledge, New York.
- Londoño, Luis Alfredo (2008). “Agricultura Campesina y Desarrollo Rural”. Universidad del Cauca. Popayán
- Machado, Absalón (1993). “Democracia con campesinos o campesinos sin democracia”. Min agricultura, IICA, Universidad del Valle, Bogotá.
- Marulanda, Oscar (2002). “Labranza de paz. Producción sostenible en el campo para la reconstrucción de la economía rural”. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Medina, G, Carlos (2013) “Zonas de Reserva Campesina (ZRC) vs Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)”. En: Agencia Prensa rural, Desde Colombia con las comunidades campesinas en resistencia. http://prensarural.org/spip/spip.php?auteur1282
- Meertens, Dony (2004). “Genero, desplazamiento y derechos”. En Desplazamiento forzado en Colombia: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia.
- Memorias Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina, 2010, 2011

- Méndez, Yenly (2011). “Zona de reserva campesina- ZRC-, un instrumento de la política de tierras en clave de Reforma Agraria”. En: En: Agencia Prensa rural, Desde Colombia con las comunidades campesinas en resistencia http://prensarural.org/spip/spip.php?article5172
- Ministerio de Agricultura. (2014). Informe de Gestión. Bogotá.
- Ministerio de la Protección social, 2011.”Dirección de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia” En http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7536.pdf?view=1
- Mondragón, Héctor (2002). “La organización campesina en un ambiente de terror”. Bogotá, Ilsa
- Montealegre, Diana (s/f). “Enfoques diferenciales de género y etnia”. Módulo 3.1, Especialización de Acción sin daño y Construcción de Paz, Programa Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC). Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia. En: http://bivipas.info/bistream/10720/415/24/D-222-PIUPC-P24-249.PDF. Fecha de consulta: marzo 3 de 2013
- Ordoñez, Freddy (2012). “Zonas de Reserva Campesina, Elementos introductorios y de debate”. Bogotá
- Osejo Varona, Alejandro, “Zona de Reserva Campesina: Política Púbica y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Tomado disponible (en línea): http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf, recuperado: Junio 24 de 2013.
- Ostrom, E. (2005a).” Understanding Institutional Diversity”. Princeton University Press
- Ostrom, Elinor. (2005b). “Towards a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity and Reputation”. En: Ostrom, Elinor y Walker, James (eds.). Trust and Reciprocity (pp. 19–79). Nex York: Russell Sage Foundation
- Pérez Edelmira, Pérez Manuel (2002). “El sector rural en Colombia y su crisis actual”. Instituto Pensar. Universidad Javeriana. Bogotá.
- Perfetti, J. J., Balcázar, Á., Hernández, A., & Leibovich, J. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá: FEDESARROLLO & SAC.
- Plan de Acción INCODER 2013
- Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2011). Bogotá.
- PNUD, (2011). “El campesinado: reconocimiento para construir país” Colección Cuadernos indh. Bogotá
- PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.
- Rauber, Isabel (2001). “Actores Sociales, Luchas Reivindicativas y Política Popular”. Costa Rica
- Restrepo, Juan Camilo (2011). Política Agraria y el Conflicto por la Tierra en Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Rojas, José y Castillo, Luis Carlos (1991). “Poder Local y Recomposición Campesina”. Fondo DRI – CIDSE, Univalle Cali.

- Romero, Mauricio (2002). “Democratización Política y Contrarreforma paramilitar en Colombia”. Revista Política y Sociedad, Vol 30 No 1, Madrid- España.
- Roth, André-Noël (2010). “Enfoque para el Análisis de Políticas Públicas”. Univeridad Nacional de Colombia. Bogotá
- Rubio Serrano, Rocío (2002). “Actores políticos frente al agro colombiano”, Bogotá, ILSA.
- Salgado, Carlos (2002). “Los campesinos imaginados”. Cuadernos de Tierra y Justicia No 6, ILSA, Bogotá.
- Salgado, Carlos (2004). “Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano”. Tomado disponible (en línea) http://www.uninomade.org/procesos-de-desvalorizacion-del-campesinado/ Consultado: marzo 8 del 2017.
- Salgado, Carlos y Prada, Esmeralda (2000). “Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995”. CINEP. Bogotá.
- Shanin, Teodoro (1979) “Definiendo al campesinado: Conceptualizaciones y des conceptualizaciones”. En: Agricultura y sociedad. ISSN 0211-8394, Nº 11, págs. 9-52
- Tovar, Hermes (1975). El movimiento campesino en Colombia Durante los siglos XIX y XX. (Ed. Libres, Bogotá).
- Unidad para las Víctimas. (2015). Protocolo de lineamientos para la formulación de los planes de fortalecimiento de las entidades de nivel nacional que integran el SNARIV. Bogotá.
- USAID. (2016). Balace de cinco años de la Ley 1448 de 2011. Bogotá.
- Valderrama, Mario y Mondragón, Héctor (1998). “Desarrollo y Equidad con campesinos”. Misión Rural Vol.2. Bogotá: IICA, TM Editores, Misión Rural.
- V Informe al Congreso. (2014). V Informe del Gobierno a las comisiones primeras del Congreso. Unidad para las Víctimas, Bogotá.
- VI Informe al Congreso. (2015). VI Informe del Gobierno a la comisión primera del Congreso. Unidad para las Víctimas, Bogotá.
- VII Informe al Congreso. (2015). VII Informe del Gobierno a las comisiones primeras del Congreso. Unidad para las Víctimas, Bogotá.
- VIII Informe al Congreso. (abril 2016). VIII Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso. Unidad para las Víctimas, Bogotá.
- IX Informe al Congreso. (agosto 2016). VIII Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso. Unidad para las Víctimas, Bogotá
- Villaveces, J (2008). “Política y tierra en Colombia. Enfoques y perspectivas de política pública”. Documentos de Políticas Púbicas- Polis 2008-003.

ANEXOS

Anexo 1.

Procesos	Líneas de Acción	Objetivos
Estratégicos	Planeación estratégica	Formular un plan de acción institucional, con periodicidad anual, definiendo indicadores y metas.
		Asignar recursos presupuestales para la ejecución del plan de acción de acuerdo con las metas establecidas para la vigencia.
		Fortalecer los procesos y procedimientos orientados a la ejecución de la política pública, en el modelo de operación por procesos y de acuerdo a las competencias de cada entidad.
	Estrategias de información y divulgación. Comunicaciones internas y externas	Fortalecer la estrategia de comunicación institucional interna y externa, orientada a la divulgación de las acciones para la ejecución de la política pública.
	Garantizar la participación de las víctimas	Garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación.
Procesos misionales o de realización del producto o de la prestación del servicio	Calidad y cobertura	Mejorar la calidad y cobertura de los planes, programas, proyectos y/o servicios dirigidos a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
	Flexibilidad de la oferta	Flexibilizar la oferta programática y/o el acceso a los servicios dirigidos a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, considerando en todos los casos a los grupos de especial protección constitucional.
Procesos de apoyo	Fortalecimiento en Recursos Humanos	Fortalecer los recursos humanos necesarios para desarrollar las acciones orientadas a la implementación de la política pública.
	Fortalecimiento en Recursos Físicos y Financieros	Garantizar los recursos físicos y logísticos necesarios para cumplir con las competencias y responsabilidades de la entidad en el marco de la política pública.
	Sistemas de información	Diseñar e implementar las estrategias de interoperabilidad y gobierno de datos necesarios para lograr la conectividad entre los sistemas de información de las entidades que conforman la red nacional de información en el marco de las competencias y funciones asignadas a cada una de ellas.
	Recepción, atención y repuesta a acciones judiciales	Optimizar la atención y seguimiento a los procesos de recepción, atención y respuesta de las acciones judiciales y las peticiones, quejas y reclamos interpuestos por las víctimas.
	Gestión documental en las acciones para las víctimas	Elaborar e implementar el Plan Estratégico de la Función Archivística - PINAR, los cuadros de clasificación, las Tablas de Retención Documental y el Programa de Gestión Documental.
Procesos de seguimiento y evaluación	Monitoreo y evaluación de la Ley	Garantizar el derecho de las víctimas a coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos y/o servicios dirigidos a la implementación de la política pública.
	Monitoreo y evaluación de la Ley	Implementar un modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones y servicios dirigidos a la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Elaboración propia. Fuente: Protocolo de lineamientos para la formulación de los planes de fortalecimiento de las entidades de nivel nacional que integran el sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas. UARIV, año 2015, y V Informe al Congreso de la República, pág. 43.

Anexo 2. Zonas de Reserva Campesina pendientes para su constitución

Proyecto	Cobertura departamental	Cobertura municipal	N° de resolución de actuación administrativa y fecha de inicio	Extensión inicial estimada (Has.)
Montes de María 1	Sucre	Chalán	Resolución 189 / Febrero 01 de 2011	255.000 antes de Audiencia Pública 380.000 aprobación Audiencia Pública
		Colosó		
		Los Palmitos		
		Morroa		
		Ovejas		
		San Onofre		
		Toluviejo		
	Bolívar	El Carmen de Bolívar		
		María La Baja		
		San Jacinto		
		San Juan Nepomuceno		
Montes de María 2	Bolívar	Córdoba	Resolución 189 / Febrero 01 de 2011	46.000 antes de Audiencia Pública 78.000 aprobación Audiencia Pública
		El Guamo		
		San Juan Nepomuceno (Sector San Agustín)		
		Zambrano		
Güejar-Cafre	Meta	Puerto Rico	Resolución No. 2059 / Agosto 11 de 2011	35.187

Proyecto	Cobertura departamental	Cobertura municipal	N° de resolución de actuación administrativa y fecha de inicio	Extensión inicial estimada (Has.)
Catatumbo	Norte de Santander	Convención	Resolución No. 2060 / Agosto 11 de 2011	101.395,723 (Fase 1) 114,200,974 (Fase 2 a Sustraer) 35637,21 (Fase 3 área Sur)
		El Carmen		
		El Tarra		
		Hacarí		
		San Calixto		
		Teorama		
		Tibú		
Sumapaz	Bogotá D.C.	Bogotá D.C., Localidad 20	Resolución No. 3180 / Noviembre 25 de 2011	25.318,82
Perijá	Cesar	Chimichagua	Resolución 1952 de Septiembre 26 de 2012	74.946,88
		Chiriguaná		
		Curumaní		
		Pailitas		
Losada Perdido	Meta	Macarena La Uribe	Resolución No. 0431 / Marzo 23 de 2012	164.661,21

Fuente: Agencia Nacional de Tierras (2017)

ANEXO 3.

No	Entidades nacionales que adoptaron plan de fortalecimiento 2015-2018.
1	Banco Agrario de Colombia S.A
2	Banco de Comercio Exterior de Colombia - BANCOLDEX
3	Centro de Memoria Histórica
4	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE
5	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social - DPS
6	Departamento Nacional de Planeación - DNP

7	Fiscalía General de la Nación
8	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO
9	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF
10	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios en el Exterior - ICETEX
11	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER
12	Instituto Geográfico de Agustín Codazzi - IGAC
13	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
14	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
15	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
16	Ministerio de Cultura
17	Ministerio de Defensa Nacional
18	Ministerio de Educación Nacional
19	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
20	Ministerio de Justicia y del Derecho
21	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
22	Ministerio de Relaciones Exteriores
23	Ministerio de Salud y Protección
24	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
25	Ministerio del Interior
26	Ministerio del Trabajo
27	Policía Nacional de Colombia
28	Registraduría Nacional del Estado Civil
29	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA
30	Superintendencia de Notariado y Registro
31	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
32	Unidad Nacional de Protección
33	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas