

**El uso de las tierras baldías desde el inicio de la República de Colombia: 200 años
de concentración de la tierra rural**

Alexander Darío Bastidas Marulanda

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia sede
Medellín

Departamento de Economía

Documento de trabajo elaborado para la cátedra de sede de la Facultad de Ciencias
Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, septiembre de 2022

Introducción

La encomienda fue la institución que dio inicio a la activación de la economía colonial ejercida en estos territorios como lo es la República de Colombia. El encomendero recibía concesiones de tierras y éste ejercía el control de las poblaciones nativas y posteriormente esclavas para el desarrollo de una economía de metales preciosos. Articulada a la minería, se requería el desarrollo de una agricultura para el suministro de alimentos bajo un modelo de dominancia por parte del encomendero o hacendado, debido al derecho a su posesión por la tierra.

El envío de metales preciosos hacia las metrópolis activó un comercio con los territorios colonizados, trayendo manufacturas desde estas, lo que generó una economía de base comercial donde la tierra concedida fue un elemento para originar la acumulación de riqueza. Una tierra que se concedía a muy pocos puesto que las leyes españolas se caracterizaban por segregativas (Fajardo M, 1986) determinando una base pequeña de personas que podía enriquecerse con la posesión de la tierra y el comercio.

La ilustración sobre la libertad de los individuos planteada por filósofos europeos fue permeando en estas tierras y alimentando la necesidad de una independencia frente a la corona española, en un contexto de debilitamiento de España en su economía y fuerza militar. Las guerras de independencia nacieron bajo estas circunstancias y terminan eliminando el poder de los españoles en sustitución de una forma de gobierno republicana.

La República inicia con un legado de instituciones de la colonia y en cuanto a su relación con las tierras, se confiscaron las propiedades de los españoles y sus allegados, para utilizarlas como forma de pago a los militares que hicieron parte de las guerras de independencia. Sin embargo, estas tierras no alcanzaron para afrontar las reclamaciones derivadas de gastos militares, lo que determinó un desequilibrio en las finanzas públicas de la época (Arango Restrepo, 2014).

Para afrontar este desequilibrio se echó mano de las tierras baldías, un recurso abundante al empezar la República, y a partir de ahí se inicia un proceso que ha perpetuado la estructura latifundista que se heredó de la colonia. Las líneas siguientes tienen como objetivo general describir el uso de las tierras baldías desde el inicio de la República hasta nuestros días, específicamente, identificando las normas que han sido determinantes e ilustrando los cambios en el uso de los baldíos a lo largo de más de 200 años de historia.

Para abordar la identificación de las normas, se hizo una revisión de literatura especializada sobre baldíos y se complementó con la referencia de algunas normas (leyes); por su parte, la ilustración de los cambios en los baldíos se ampara en un enfoque cronológico que consistió en describir el siglo XIX en dos partes. Posteriormente el siglo XX desagregado entre las políticas de sus primeras tres décadas, para luego referenciar las políticas iniciadas a partir de la década del sesenta hasta final de la década del ochenta.

El siguiente paso fue caracterizar la política de baldíos en el marco de la ley 160 de 1994 vigente a la fecha con el fin de ilustrar que 200 años después, el desarrollo rural se deja en manos del capital extranjero y nacional con nexos con extranjeros.

El presente documento es un borrador que se elabora para la cátedra de sede de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, y se ha escrito en un lenguaje relativamente sencillo que permita su lectura a un público heterogéneo. El documento de trabajo se divide en la cronología previamente especificada, esperando con ello llevar un hilo conductor sobre los procesos de tierras en Colombia.

Es pertinente aclarar que, en las políticas de tierras actuales, la ley sobre justicia y reparación es un capítulo aparte que no fue abordado en este documento, así como las dinámicas de tierras de las comunidades étnicas, lo que amerita un tratamiento especializado sobre el conflicto armado que se acentúa con la presencia del narcotráfico en los territorios rurales, a partir de la década del ochenta. A pesar de ello, el esfuerzo por hacer un recuento que describa la posición del estado y el manejo de los baldíos se ha logrado con sus limitaciones.

1. La Política de Tierras durante la primera mitad del siglo XIX, la República

Las guerras generadas para dismantelar el poder de España en los territorios de la Nueva Granada dejaron una situación difícil en materia fiscal, los ingresos que se obtenían para el gobierno central provenían de impuestos heredados del período de la colonia que resultaban insuficientes para financiar un gasto militar que luego de la Independencia de la República de Colombia continuó extendiéndose con los años debido a las guerras de disolución de la Gran Colombia a eso de 1825.

En la tabla 1 se ilustra un poco el contexto fiscal de la época ampliándose hacia la mitad del siglo XIX. En términos nominales las cifras de ingresos del presupuesto no crecían, para 1808 los ingresos eran del orden de \$2.800.000 y para 1847 cuatro décadas después, la cifra fue de aproximadamente de \$2.700.000.

Tabla 1

Peso del gasto militar en el presupuesto de la república de Colombia

| | Ingresos presupuestos | Gasto Militar | % Gasto Militar respecto a presupuesto |
|------|--------------------------|--------------------|-------------------------------------------------|
| 1808 | \$ 2.800.000,00 | \$ 1.380.400,00 | 0,493 |
| 1833 | \$ 2.490.000,00 | \$ 1.227.570,00 | 0,493 |
| 1840 | \$ 2.700.000,00 | \$ 1.436.400,00 | 0,532 |
| 1847 | \$ 2.700.000,00 | \$ 1.188.000,00 | 0,44 |

Nota. Las cifras de ingresos del presupuesto se toman de Arango Restrepo (2014) quien establece unos porcentajes del gasto militar para 1833, 1838 y 1844 con cifras de 49.3%, 53.2% y 44% respectivamente. Estas cifras porcentuales se asumieron para construir las magnitudes de gasto militar presentadas en la tabla 1.

Por su parte el gasto militar, en cifras nominales tuvo un descenso durante el período de 1808 a 1847 al pasar de \$1.380.400 a \$1.188.000 una caída de 4%, pero el punto a

destacar fue el peso de ese gasto en el presupuesto. De 49.3% en 1808 alcanzando un pico en 1840 con 53.2% para terminar alrededor del 44% en 1847.

(Arango Restrepo, 2014) menciona el hecho que entre 1822 y 1825 1600 militares de la Gran Colombia reclamaban salarios por \$4.3 millones de pesos alcanzando a cubrirse \$821.000 en efectivo, lo que generaba un pasivo para el gobierno central de \$3.479.000 únicamente para ese concepto. El problema de deuda fue más complicado, para final de 1847 donde la deuda externa e interna acumulada estaba alrededor de \$51.7 millones de pesos

Esta situación de déficit fiscal inicia como un problema económico de corto plazo a resolverse por parte del gobierno central y así evitar un proceso de inestabilidad política de la naciente República. Sin embargo, el problema se fue ampliando porque la deuda en lugar de reducirse se iba acumulando y el horizonte pasaba de corto plazo a largo plazo.

Siendo el déficit fiscal una preocupación central de los gobernantes del siglo XIX emerge la pregunta acerca de ¿Cómo se atendió este problema? Luego de la independencia de los españoles se establece la constitución política de 1821 y con ella se fundamentan las primeras decisiones del fomento para la economía y la atención al pago de la deuda. El fomento, necesario para mejorar los ingresos del gobierno central, lo que favorece un mejoramiento de la situación fiscal del gobierno.

De la tabla 2 se observa un compendio de normas que de manera directa e indirecta influyeron en la adjudicación de las tierras baldías de la nación, para la primera mitad del siglo XIX. En la columna 1 se registra el tipo de criterio establecido para la adjudicación y las decisiones para afectar la estructura agraria.

Tabla 2

| <i>Política de Tierras siglo XIX primera mitad 1808-1850</i> | | | |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Criterio de Adjudicación | Norma | Cantidad presupuestada | Cantidad efectiva |
| Cultivo y ganado | | | |
| | Ley 28 de septiembre de 1821 | | |
| Supresión de Mayorazgos | | | |
| Distribución de propiedades confiscadas de españoles y adeptos | | | |
| Fomento Inmigración | Congreso 1823 | 3.000.000 | 710.000 |
| Pago de deuda externa | Congreso 1826 | 1.000.000 | |
| Fundación de poblaciones | 1832 | 500.000 | 650.000 |
| Fundación de poblaciones | 1834 | 600.000 | 164.215 |
| | | | Casanare 17 poblaciones |

| | | | | |
|---------------------------------------------------------------|--------------------|-------|---------|----------------------------------------------------|
| Construcción de caminos nacionales | Ley 7 de mayo 1845 | 8.000 | 674.600 | Hasta 8000 por legua de camino |
| Venta de baldíos | Ley abril 1838 | | 38.494 | Por dinero o títulos de deuda externa e interna |
| Mecanismo de adjudicación | Ley abril 1839 | | | Venta al mejor postor Acreedor escoge tierra |
| Equivalencias entre dinero y vales de deuda interna y externa | Ley 1843 | | | \$2 equivalente a \$3 de deuda externa consolidada |

Nota. La tabla 2 se construye con información de la lectura de Arango Restrepo (2014). Las columnas de cantidades corresponden a fanegadas. Es de aclarar que frente a la norma para la construcción de caminos, la cifra de 8000 corresponde a la cantidad máxima que se podía adjudicar por legua construida. Luego, la cifra es la cantidad presupuestada por legua.

Con la constitución de 1821, el gobierno central procedió a la supresión de los mayorazgos y a la confiscación de las propiedades de los españoles o allegados para emplearse en el pago de los servicios de los militares y los civiles trabajando para el gobierno central. La adjudicación de tierras debido a su uso en labranza, ganado y establecimiento de habitación fue un criterio planteado desde el comienzo para adjudicar tierras, pero como más adelante se va a explicar fue una proporción baja.

El congreso de 1823 fue determinante en la explicación de los objetivos para el desarrollo económico de la naciente República y cómo las tierras baldías se utilizarían para cumplirlos. La República inicia con una estructura reducida de propiedad privada de la tierra y en consecuencia las tierras baldías eran abundantes. Para 1823 el congreso dispuso de un fondo de 3 millones de fanegadas para atraer la inmigración de europeos no españoles que tuvieran la capacidad de desarrollar negocios y para 1826, el congreso abordó el tema del pago de la deuda externa disponiendo de un millón de fanegadas de baldíos.

Ante el poco avance en la adjudicación de tierras por concepto de fomento a la inmigración extranjera, se replantea la política de poblamiento, favoreciendo, al menos, en el papel, la colonización interna o el fomento a la fundación de poblaciones. Para 1832 se establecen 500.000 fanegadas para fundar poblaciones en el Casanare y para 1834 se puso a consideración 600.000 fanegadas para fundar poblaciones en distintos territorios.

Durante la primera mitad del siglo XIX y como se indica en la tabla 2, las cantidades efectivas que se adjudicaron para la inmigración extranjera fue de 710.000 fanegadas de las 3 millones presupuestadas, cifras que representa 23.6% lo que significa un fracaso

de ese objetivo. Respecto a la colonización interna en esta primera fase, en Casanare se adjudicaron 650.000 fanegadas lo que implicó adicionar 150.000 fanegadas a las iniciales rebasando las expectativas; mientras que para la fundación de poblaciones se alcanzaron a fundar 17 de ellas, adjudicándose para tal fin 164.215 fanegadas que corresponde a 27,3% de lo presupuestado (Arango Restrepo, 2014).

Hasta los años treinta del siglo XIX los baldíos se habían considerado como factor para estimular el poblamiento de la República y al pago de la deuda externa e interna. Para 1845 se constituye la ley 7 de mayo con la cual se norma la construcción de caminos nacionales, y en uno de sus apartes se define el procedimiento para pagar la construcción de caminos, construcción de canales, etc. Hasta 8.000 fanegadas de baldíos por legua se podían adjudicar por este concepto. Alrededor de 674.600 fanegadas se adjudicaron en esta primera mitad del siglo XIX y que complementaba el fomento a las poblaciones.

Las deudas internas y externas condujeron a la emisión de títulos de deudas por parte del Tesoro Nacional y como garantía de pago se dispuso de las tierras baldías. Los militares y los civiles en la estructura de gastos del gobierno central recibieron bonos de deuda por sus servicios, generando un pasivo territorial para el gobierno central.

El gobierno se comprometía a pagar con tierra al tenedor de estos bonos que eran endosables, lo que originó un mercado secundario de estos títulos en los cuales, los tenedores los intercambiaban por dinero, aplicándose un descuento en sus operaciones. Los bonos en sí mismos no representaban liquidez para los tenedores; así que cuando el gobierno los utilizó para pagar los salarios de militares y civiles, estos los podían vender a cambio de dinero.

Los descuentos de estos títulos llegaron en algunos casos al 95% de su valor nominal, lo que significa que un título para entregar tierras por cantidad de \$100 cien pesos se podían vender por 5\$ cinco pesos, lo que estimuló la compra de tierras y su acaparamiento representado en estos papeles. Para la primera mitad del siglo XIX se entregaron baldíos correspondientes a 6 títulos de deuda y concesión pertenecientes a tres propietarios por 38.494 fanegadas (22.076 has.) lo que ilustra la capacidad de concentración de tierras mediante este mecanismo (Arango, 2014, p.76)

2. Baldíos en la segunda mitad del siglo XIX

Bajo la ley del 20 de abril de 1850 el gobierno central modifica los impuestos directos, eliminando la alcabala y las rentas del monopolio del tabaco que habían sido sus dos principales fuentes de ingresos y le da más poder a las provincias para el recaudo de impuestos directos, además de encomendarles los gastos en construcción de caminos, educación, asistencia pública.

Para el comienzo de la segunda mitad del siglo XIX se atravesaba una situación favorable en las finanzas públicas como resultado de la bonanza tabacalera y la situación fiscal del país estaba coyunturalmente mejorando. Sin embargo, la deuda continuaba creciendo y la década del cincuenta de ese siglo dio lugar a un punto de

inflexión en las decisiones para el pago de la deuda por la magnitud de baldíos que fueron presupuestados.

En la tabla 3 se presenta aquellas decisiones que se consideraron para afrontar el pago de la deuda externa y su relación con las tierras baldías desprendidas de la constitución política de 1853 y 1858.

Tabla 3

Política de Tierras siglo XIX segunda mitad 1851 - 1860

| Criterio de Adjudicación | Norma | Cantidad presupuestada | Cantidad efectiva |
|----------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Activos para pago de deuda externa | Ley julio 1853 | | Fincas raíces, minas de oro, plata y piedras preciosas de propiedad nacional, tierras baldías |
| Rematar tierras baldías en vales de deuda externa activa | Proyecto ley 1855 | 30.000.000 | Remata por \$25.000.000 |
| Arreglo de pagos de intereses y deuda exterior | Ley mayo 1859 | 5.000.000 | |

Nota. Tabla construida con información de Arango Restrepo (2014)

Para 1853 con la ley de julio de ese año se tuvieron en cuenta diferentes activos del gobierno central para amortizar la deuda. Como se lee de la tabla 3 las tierras baldías hacían parte de esa canasta de activos y para amortizarla se emitían títulos de deuda cuyo pagaré estaba condicionada a la entrega de tierras. Fue tan marcada la preocupación para el pago de una deuda creciente que en 1855 se planteó entregar 30 millones de fanegadas, una cifra escandalosa, incluso para estos tiempos, que incluía subsuelo y bosques para amortizar 25 millones de pesos en deuda externa. De haberse consolidado esta propuesta, se hubiera dado la operación más grande de acaparamiento de tierras promulgada por el mismo gobierno central.

Ante el fracaso anterior, el congreso autorizó al gobierno central en 1857 a vender todos los baldíos de Panamá con la condición de que cubriera toda la deuda externa consolidada, y como en el caso anterior no pudo concretarse porque no resultaron los compradores. Tras la secuencia de fracasos, se constituyó la ley de mayo de 1859 para que el gobierno central arreglara el problema de los intereses de la deuda externa disponiendo de 5 millones de fanegadas ilustrando con estos casos como en la segunda mitad del siglo XIX la acumulación de deuda profundizó la vía de intercambiar bonos por tierra.

2.1. Baldíos con posterioridad a 1860

Continuándose con la descripción de casos planteados para mejorar la situación fiscal, eliminando o reduciendo la deuda, en 1861 Tomás Cipriano de Mosquera decidió confiscar los bienes de la iglesia católica y someterlos a subasta para enfrentar los pagos de la deuda. Este proceso conocido como la desamortización de bienes de manos muertas fue pobre en materia de mejorar la situación fiscal del gobierno central porque para 1887 cuando la República establece un nuevo concordato con El Vaticano se comprometió al pago, de buena parte de los bienes que habían sido confiscados.

La tabla 4 indica la cantidad de los baldíos que se habían adjudicado hasta 1881, en total 1.301.119 fanegadas que resulta una cifra baja frente a las cantidades presupuestadas en los años anteriores para fomentar inmigración extranjera, colonización interna y pago de la deuda.

Tabla 4

Baldíos adjudicados hasta 1881

| Criterio | Fanegadas | |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Títulos de concesión y bonos | 627593 | 0,482 |
| Documentos de deuda pública | 359831 | 0,277 |
| Concesiones especiales | 152650 | 0,117 |
| Auxilios apertura de caminos y construcción ferrocarril de Panamá | 114440 | 0,088 |
| Dinero sonante | 31624 | 0,024 |
| Otro | 8915 | 0,007 |
| Cultivadores | 6066 | 0,005 |
| | 1301119 | 1 |

Nota. Tabla construida con información de Arango Restrepo (2014)

La cifra adjudicada es baja respecto a lo presupuestado, porque para 1881 la República cargaba con un pasivo territorial elevado, originado por la emisión de títulos de deuda, endosables, acumulables y que se cobraban al gobierno, en el caso de hallarse tierras susceptibles de valorización.

Los títulos de deuda no especificaban que porción del territorio de la República se adjudicaba, tan sólo indicaba una equivalencia entre pesos y cantidad de tierra. Las tierras selváticas eran de poco interés para los tenedores de títulos de deuda; así que, las tierras de labranza y/o habitación se convertían en atractivas para reclamarlas a cambio de los bonos y esto fue un detonante para los conflictos entre colonos independientes y dueños de la tierra, a través de bonos.

De poco sirvió normas como la ley 61 de 1874 que (Machado C, 1986) plantea como aquella que abordó directamente la problemática del colono, estableciendo criterios para la adjudicación de tierra a los cultivadores, puesto que el tenedor de bonos, al no especificarse un lugar, reclamaba como su tierra aquella que ya estaba labrada, pero sin titulación.

De hecho, la titulación para los colonos independientes resultaba en un proceso de altos costos que podían ser más altos que el precio de la tierra (LeGrand, 1984) lo que ponía al colono a elegir entre tres escenarios: Pagar por la tierra poseída al tenedor del bono, convertirse en arrendatario o desalojar.

En la tabla 4 se observa que la adjudicación vía títulos de concesión y bonos más documentos de deuda pública fue de 987.424 fanegadas que corresponde al 76% de lo adjudicado, mientras que lo asignado a cultivadores, es decir, a aquellos colonos independientes fue de 6.066 fanegadas el 0,5% del total de tierras baldías a la fecha adjudicadas.

3. La transición y comienzo del siglo XX en materia de baldíos

Se termina el siglo XIX y comienza el siglo XX con un gran pasivo territorial disperso en las manos de tenedores de estos títulos que se emitieron durante el siglo XIX y que podían cambiar de manos y acumularse, lo que implicaba una acumulación de tierras en caso de redimirse. Se configuró una estructura de latifundio subutilizada fruto de la especulación que podía hacer con estos títulos y paradójicamente se continuó con una estructura latifundista propia del período de la colonia.

Para empezar a identificar ese pasivo territorial y ponerle freno a este mecanismo de hacerse a tierras baldías, se estableció la ley 56 de 1905. Bajo esta norma se prohibió la emisión de bonos territoriales y se dispuso a hacer un “inventario” de los títulos y poner condiciones para redimirlos con el fin de eliminar el pasivo territorial y dejando en cabeza del Ministerio de Obras Públicas como la institución que otorgaba el visto bueno para el registro del título de propiedad sobre una tierra que pasaba de baldía a propiedad privada.

La adjudicación de baldíos por la construcción de obras públicas fue uno de los principios constituidos durante todo el siglo XIX y que favoreció la concentración de tierras. En el último cuarto del siglo XIX las obras para el ferrocarril que la *Colombia Land Company* efectuó para inicialmente sacar azúcar y posteriormente facilitar las exportaciones de banano es un ejemplo de la asociación entre obras públicas, adjudicación de tierras y desarrollos productivos.

De la *Colombia Land Company* emerge la *United Fruit Company* UFCO que empieza operaciones en el Magdalena tomando como base tierras de tradición baldía y con los años aumentó su cantidad de tierras fruto de una estrategia de control de todo el proceso de producción y comercialización, realizando créditos a cultivadores locales y tomando en garantía sus tierras. Con la crisis de 1929 la UFCO fortaleció su acumulación de tierras, una vez, varios cultivadores locales entraron en quiebra y la empresa hiciera efectiva las garantías de sus préstamos (Fajardo, 1986).

Para la zona del Magdalena Medio, las exploraciones de hidrocarburos por la *Tropical Oil* partieron de antecedentes de concentración de tierras de tradición baldía. Desde el siglo XIX se hicieron concesiones para la explotación de bosques naturales con destino a la exportación (Machado C., Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional, 2009) , las exploraciones de hidrocarburos lo que hicieron fue fortalecer la concentración de la tierra.

Aunque el siglo XX empieza con la posición de no emitir bonos de deuda pública, para pagar con baldíos, los códigos fiscales de la época, ley 110 de 1912, la ley 71 de 1917 que efectúa una adenda a la norma anterior, la ley 85 de 1920 que actualiza el código fiscal de 1912 incluían a los baldíos en la estructura fiscal de la República¹.

La concesión a cultivadores era un aspecto entre varios para la adjudicación de baldíos; sin embargo, las normas que se constituían apuntaban a fortalecer la apropiación de baldíos para el fomento de las obras públicas y los dos enclaves descritos, la zona bananera y la exploración de hidrocarburos son ejemplos, aparte que contribuyó al poblamiento de estas regiones.

La ley 114 de 1922 de Inmigración y colonias agrícolas², específicamente para establecer una colonia de extranjeros en la Sierra Nevada de Santa Marta fue un ejemplo de fomento a la inmigración de extranjeros para desarrollar la agricultura, contrario al débil apoyo para los cultivadores o colonos independientes.

Para la década del 20 del siglo XX se buscó promover la colonización de Huila y Nariño con la ley 100 de 1923 y la de los llanos orientales con la ley 52 de 1926, lo que permite interpretar que el uso de baldíos en las primeras décadas del siglo XX continuaba con la tradición del siglo XIX. Una República que para obtener ingresos pretendía fomentar la producción y el poblamiento de su territorio con la ayuda de los baldíos.

En la tabla 5 se presenta el número de adjudicaciones y la cantidad de hectáreas por tamaño durante el período 1918 – 1923 según la ley 71 de 1917.

Tabla 5

| Tamaño | No. de Adjudicaciones | Adjudicación de baldíos por la ley 71 de 1917 Abril de 1918 a junio de 1923 | | |
|------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------|
| | | Hectárea | Promedio Hectárea | % |
| Menores de 10 | 80 | 441 | 5,5 | 0,04 |
| de 10 a 20 | 558 | 10178 | 18,2 | 0,96 |
| Total | 638 | 10619 | 17,67 | 1 |

Nota. Tabla construida con información de Machado C. (1986)

El 96 por ciento de las adjudicaciones estuvieron en el rango entre 10 a 20 hectáreas acumulándose 10.178 hectáreas, una cifra pequeña para las concesiones o titulaciones baldías provenientes de la posesión de títulos de deuda.

En la tabla 6 se muestra que, para el período 1916 a 1923 el número de adjudicaciones que se registraron ante el Ministerio de Obras Públicas para predios mayores a 1.000

¹ Los baldíos pasaron de la estructura de Hacienda a administrarse por parte del Ministerio de Agricultura bajo el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA. Luego, de su eliminación, el INCODER asumió esta responsabilidad y con la disolución de este último, actualmente son administrados por la Agencia Nacional de Tierras -ANT.

² En el artículo primero de esta norma se establece que la inmigración busca mejorar la raza. Y este es un ejemplo de la segregación heredada de la colonia. No se logró la consolidación de la colonia de extranjeros.

hectáreas fue de 82.4% de las 252.168 hectáreas adjudicadas, lo que evidencia un período de concentración de la tierra de tradición baldía.

Tabla 6

| Adjudicaciones de baldíos por diversos títulos abril 1916 - junio 1923 | | | | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------|-------|-------------------|
| Tamaño ha. | No. De adjudicaciones | Hectárea | % | Promedio hectárea |
| 0-50 | 13 | 494 | 0,002 | 38,0 |
| 50-100 | 15 | 1066 | 0,004 | 71,1 |
| 100-500 | 64 | 17539 | 0,070 | 274,0 |
| 500-1000 | 32 | 25279 | 0,100 | 790,0 |
| Mayores de 1000 | 87 | 207790 | 0,824 | 2388,4 |
| Total | 211 | 252168 | 1,000 | 2066,7 |

Nota. Tabla construida con información de Machado C. (1986)

3.1. Política de Tierras la ley 200 de 1936

A comienzo del siglo XX Colombia empieza a establecer normas para ampliar el poblamiento de la República y un efecto de esto fue la reducción en la producción agrícola de alimentos. Con la caída en la producción se empezó a evidenciar un problema ligado a la estructura agraria y al modelo de la producción agrícola.

En las primeras décadas del siglo XX y específicamente en las haciendas cafeteras del norte del Tolima, Cundinamarca y Santander se generaron tensiones entre campesinos aparceros y hacendados que sirvieron de base para la reflexión sobre el modelo de producción agrícola. El modelo de hacienda tal como se identificó a la producción agrícola, tuvo su origen en la colonia y con el surgimiento de la República seguía vigente y consistía en la sujeción del agricultor a la tierra mediante una estructura servil y/o aparcería.

Derogada la esclavitud, las haciendas hacían uso de la aparcería como mecanismo para fijar los agricultores a sus tierras. Al agricultor se le asignaba una porción de tierra para que en ella estableciera su agricultura de pan coger y su habitación; a cambio estaba obligado a trabajar en la hacienda y se le prohibía participar de los excedentes del cultivo o producción que tuviera rentabilidad. En el caso del café, en la región del oriente de Colombia se le prohibía participar del café, lo que posteriormente sirvió de base para los conflictos por el uso de la tierra en la primera mitad del siglo XX.

Ante el rezago en la producción agrícola, se genera un fenómeno de inflación que, como parte de las acciones para su manejo, se recurrió a una ley de emergencia en el año de 1926 cuya aplicación se extendió hasta 1931. La ley de 1926 eliminaba aranceles para productos o materias primas agrícolas y de esta manera regularizar la oferta agrícola y estabilizar los precios (Fajardo, 1986).

La debilidad de la producción agrícola como resultado de los cambios en el poblamiento de la República combinado con otras circunstancias como, la primera guerra mundial y el cierre de los mercados que obligó a un replanteamiento para el desarrollo de manufacturas, la promulgación de normas para la formación de sindicatos, generaron un

clima para que los colonos y aparceros conocieran las normas que en su momento les permitían acceder a la propiedad de la tierra. Fajardo (1986) menciona el papel del partido nacional socialista en la formación política de campesinos, para fortalecer los procesos de reclamación de tierras, lo que hizo de las primeras tres décadas del siglo XX, un escenario en el cual, se atizaba un conflicto entre terratenientes y colonos que llegó a que en el congreso de la República se discutiera sobre el camino del desarrollo agrícola que debía acogerse.

Fajardo (1986) menciona la posición política de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, del momento, que representaba a los terratenientes y que establecía que para impulsar el desarrollo agrícola se debía constituir políticas de fomento a la agricultura e impulsar procesos de colonización, sin afectar la estructura agraria del momento, es decir, latifundista. Por su parte, para los empresarios industriales que requerían mano de obra para sus procesos, estaban a favor de una política que hiciera una mejor repartición de las tierras.

Para 1936 Alfonso Pumarejo logró la aprobación de la ley 200 de 1936, una norma que establece que la propiedad privada de la tierra debe cumplir una función social, como la producción de alimentos, y por tanto no debe haber tierras privadas, sin uso productivo. La ley 200 de 1936 asumía que la tenencia de la tierra era de propiedad privada y en un primer momento de la norma, define las condiciones para que las tierras fueran establecidas en cultivos y ganados, so pena de evitar una extinción de dominio.

Antes de que se promulgara la norma, se exacerbó todavía más el conflicto entre colonos y terratenientes, puesto que estos últimos consideraban la norma como una política que les iba a quitar sus tierras (Fajardo, 1986). La figura jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio aparece y con ella, una persona que de buena fe ocupase un predio con labranza y habitación podía reclamar su titulación, si al cabo de al menos cinco años, no se hubiera presentado nadie a reclamarle por la posesión de la tierra. En consecuencia, muchos terratenientes desalojaban a aparceros, con el ánimo de evitar reclamaciones y a su vez, los colonos más organizados exigían a los terratenientes los títulos que demostraran que si eran los dueños efectivos de la tierra.

Por consiguiente, una norma que se crea con el ánimo de buscar eliminar el conflicto por la tierra que venía en ascenso durante las primeras décadas del siglo XX, se incrementa en la década del treinta. Con los años los terratenientes influyeron para que se creara la ley 100 de 1944 o ley de aparcería, con la cual buscaban regular las condiciones contractuales para constituir la aparcería y evitar que figuras como la prescripción adquisitiva de dominio pudieran afectar la posesión de las tierras.

3.2.Las reformas agrarias de la década del sesenta

Las guerras bipartidistas entre liberales y conservadores desembocaron en un clima de violencia en las zonas rurales durante toda la década del cincuenta; sin embargo, se promulgaron algunas políticas que favorecían la introducción de maquinaria a la agricultura y llegó al país la misión para la agricultura la cual recomendaba un desarrollo agrícola basada en la gran propiedad.

Paralelamente, la violencia generó un punto de quiebre en la relación número de agricultores y población ocupada total frente al comparativo internacional. (Bejarano,

1998) Muestra como dicha relación cayó mucho más en Colombia que en otros países, lo que significa que redujo la cantidad de agricultores a una tasa más elevada que otras partes. La caída de los agricultores, sin un desarrollo de cambio técnico en la agricultura agudizó el rezago en la producción agrícola, en particular de alimentos y esto servía de argumento para repensar en una política del desarrollo agrícola que iniciara con una reforma agraria orientada a la distribución de la tierra.

En 1961 se establece la ley 135 o ley de reforma agraria con orientación hacia una distribución de la tierra y complementada con políticas para el fomento técnico de la agricultura. La compra de tierras y expropiación entre 1962 y 1970 fue de 280.466 hectáreas una cifra baja para objetivos de redistribución de la tierra (Fajardo, 1986). El INCORA tuvo más orientación hacia la ejecución de distritos de riego y titulación de tierras.

Ante las críticas en el desarrollo de la reforma agraria, en 1968 el presidente de Colombia Lleras Restrepo buscó la manera de reforzar la reforma y para tal fin facilitó la constitución de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC. Con esta estrategia Lleras Restrepo buscó que la ANUC siendo constituida por campesinos, fuera participe de la determinación de proyectos y programas de la reforma agraria. La reforma de 1968 dio lugar a modificar en algunos artículos a la ley 135 de 1961, estableciéndose criterios para que aparceros y arrendatarios pudieran ser sujetos de titulación de tierras.

No obstante, en los primeros dos años de la década del setenta, campesinos de la ANUC de la costa atlántica exigían que se les titulara tierras de algunas haciendas que fueron tomadas por la fuerza (Machado C., El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia, 2017), lo que llevó al gobierno, los gremios agrícolas y el congreso apoyaran, de nuevo, ajustes a la ley 135 de 1961 y derogaran la ley de 1968.

El pacto de Chicoral como se le conoce a este proceso terminó en la concreción de la ley cuarta de 1973 que definía nuevas condiciones para determinar qué es una explotación inadecuada y limitar la posibilidad que el gobierno pudiera extinguir el dominio o facilitar la titulación a aparceros, lo que concluyó con la ley 6ª de 1975, ley de aparcería, la cual se encuentra vigente.

La década del setenta no sólo con la promulgación de las normas anteriores, sino con los planes de desarrollo de ese entonces, debilitaron el avance en la reforma agraria. Las cuatro estrategias, el plan de desarrollo de Misael Pastrana Borrero asumió que la mejor reforma agraria, consistía en fortalecer la industria para que esta generase empleo y que la agricultura se desarrollase por grandes empresas, un criterio que se había planteado con la misión del Banco Mundial para la agricultura de comienzo de la década de 1950.

Finalizando el período de gobierno de Pastrana, el Banco Mundial, como parte de su diagnóstico mundial de la pobreza, aconsejó al gobierno de Colombia para que impulsara la productividad de la economía campesina con el objetivo de reducir la pobreza en estas poblaciones. En Colombia y con el gobierno de López Michelsen se concreta la financiación internacional para el fortalecimiento de la economía campesina, mediante la política de desarrollo rural integral, DRI, que sustituyó objetivos del INCORA, en particular, los de apoyo para el desarrollo de la agricultura. El efecto de

los resultados del DRI fue heterogéneo, en zonas o distritos donde la tenencia de la tierra se orientaba a la propiedad privada de los agricultores, se impactó en el mejoramiento de la productividad, contrario a aquellas zonas con tenencia bajo modalidad de arriendo o aparcería, en particular la costa atlántica (Fajardo, 1986).

3.3. La década del ochenta

En el gobierno de Belisario Betancur y como consecuencia de las negociaciones con los grupos armados se genera la ley 35 de 1982 y en su artículo 8° autorizó al gobierno para realizar programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, etc. De esta norma, Betancur constituyó el Plan Nacional de Rehabilitación donde el INCORA debía conformar aquellos proyectos de tierras enmarcados en los procesos de paz. Estos proyectos se focalizaban en las zonas de intenso conflicto social que de alguna manera limitaban el éxito de estas políticas.

Las regiones de conflicto armado se caracterizan por la ausencia de inversiones públicas que favorezcan el anclaje de actividades económicas, incluyéndose la agricultura, lo que limita el éxito económico en programas de adjudicación de baldíos. Una política que continuó, con la expedición de la ley 30 de 1988 que fue la última modificación a la ley 135 de 1961, bajo la cual el INCORA determinaba las zonas de reforma agraria en aquellos municipios con alta presencia de indígenas y/o regiones de conflicto social.

La ley 30 de 1988 marca el final de la política de tierras enmarcadas dentro del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, modelo éste que consideraba al desarrollo de la industria como el motor de la economía y a la agricultura en un papel secundario. Su papel estaba en el suministro de materias primas, para la industria de base que se protegió por parte del gobierno central durante un modelo de desarrollo que inició en la posguerra y terminó en 1989.

En las regiones cafeteras y en aquellos distritos donde el DRI tuvo relativo éxito en el impulso a la productividad de la pequeña propiedad, el INCORA, tuvo poca ejecución. El INCORA se fue orientando hacia los territorios de más conflicto social, aquellos territorios que se fueron volviendo estratégicos para el narcotráfico, paramilitarismo y guerrillas en sus dinámicas de guerra.

En la tabla 7 se presenta la cantidad de tierra que ingresó al fondo nacional agrario, FNA, para la ejecución de la reforma agraria iniciada con la ley 135 de 1961 (Balcázar, López, Orozco, & Vega, 2001)

Tabla 7

Tierras ingresadas al FNA por períodos Colombia

| Período | Compra | Expropiación | Cesión | Total |
|-----------|---------|--------------|--------|----------------|
| 1962-1967 | 92870 | 5652 | 259339 | 357861 |
| 1968-1972 | 251385 | 25331 | 80768 | 357484 |
| 1973-1982 | 78781 | 33748 | 9147 | 121676 |
| 1983-1987 | 132726 | 3122 | 3564 | 139412 |
| 1988-1994 | 573070 | 1246 | 1183 | 575499 |
| 1995-1990 | 286118 | 1537 | 0 | 287655 |
| 1962-1999 | 1414950 | 70636 | 354001 | 1839587 |

Nota. Tomada de Balcázar et al (2001)

De la tabla 7 se observa como la dinámica en la política de tierras presentaba sus altibajos. En el arranque de la ley 135 de 1961, las tierras para distribuir sumaron 357861 hectáreas y su mayor parte provino de baldíos (en la tabla 7 la columna de cesión) lo que no aportaba al objetivo de redistribución de tierras. En la década del setenta con posterioridad al pacto de Chicoral y a la adopción del programa DRI la cantidad de tierras que ingresó al FNA fue la menor de todos los períodos indicando un período de reversión en la ejecución de políticas de adjudicación y redistribución de tierras; sin embargo, fue el período de más tierras expropiadas para fortalecer el FNA, 33748 hectáreas.

En el último período de reforma agraria 1988 – 1994 iniciado al final del modelo de sustitución de importaciones ingresó la mayor cantidad de tierras para el FNA cuya fuente principal fue la compra de tierras. Tomando en cuenta el acumulado de tierras en el FNA durante el período 1962 a 1994 por concepto de compra de tierras ingresaron 1.128.832 hectáreas. De manera similar, por concepto de expropiación sumaron 69.099 hectáreas y por cesión se acumularon 354.001 hectáreas, para un total del FNA de 1.551.932 hectáreas. Esta última cifra fue la cantidad de tierras para ejecución de reforma agraria, una cifra baja y que muestra el fracaso en objetivos de redistribución y de fraccionamiento de la propiedad para explotaciones agropecuarias.

En la tabla 8 se muestran los resultados de los programas del INCORA para los mismos períodos considerados en la tabla 7. La redistribución uno de los objetivos de la reforma agraria para el período 1962 – 1994 se hizo sobre un total de tierras acumuladas de 1.197.931 hectáreas, lo que implica que hubo tierras que se compraron, pero no fueron distribuidas según lo analizado en la tabla 7. Similar al análisis de la tabla 7, las cantidades de tierras con propósito de redistribución y según la tabla 8 muestran sus altibajos según el período a considerar. La década del setenta fue pobre en resultados de redistribución y el último período de 1988 a 1994 fue quien marcó la mayor cantidad de tierras redistribuidas en el marco de programas derivados de los planes de rehabilitación planteados en las negociaciones de paz.

Tabla 8

Resultados de los programas del INCORA por períodos

| Período | Redistribución | Titulación | Resguardos Indígenas | Total |
|-----------|----------------|------------|----------------------|----------|
| 1962-1967 | 98522 | 1560084 | 12615 | 1671221 |
| 1968-1972 | 276716 | 1802023 | 61525 | 2140264 |
| 1973-1982 | 112529 | 2863960 | 5904267 | 8880756 |
| 1983-1987 | 135848 | 1610845 | 3948837 | 5695530 |
| 1988-1994 | 574316 | 3460100 | 17661239 | 21695655 |
| 1995-1990 | 287655 | 3861503 | 2863971 | 7013129 |
| 1962-1999 | 1485586 | 15158515 | 30452454 | 47096555 |

Nota. Tomado de Balcázar et al. (2001)

Fue poco lo que el INCORA hizo en materia de redistribución de tierras, su mayor resultado se dio al final de la década del ochenta, donde tenía que definir las zonas de

reforma agraria enmarcadas en las políticas de paz. Según la tabla 8, sus resultados fueron más notables en la titulación de tierras con 11.297.012 hectáreas lo cual implica un mejoramiento en la formalización de la propiedad y en la atención a la delimitación y saneamiento de los resguardos indígenas con 27.588.483 hectáreas para el período 1962 – 1988, de los cuales 17.661.239 se efectuaron entre 1988 a 1994.

De la tabla 9 se presenta el número de unidades productoras agropecuarias, UPAS, para 1960 y 1988. Además de registrar en las columnas tres y cuatro la superficie en miles de hectáreas. Para el rango de menos de cinco hectáreas en 1960 había 756.600 UPAS y para 1988 fue 705.600 hectáreas. En cuanto a la superficie, en 1960 UPAS de menos de 5 hectáreas sumaban 1239 hectáreas y para 1988 1343,7 hectáreas. En el rango de 100 a 500 hectáreas el número de UPAS paso de 36 a 72 y la superficie se incrementó de 6990,5 a 13451 hectáreas que sumado al comportamiento en los otros intervalos no se encuentra un mejoramiento en la distribución de la tierra.

Tabla 9

Número de UPAS y Superficie de UPAS

| | 1960 | 1988 | 1960 | 1988 |
|--------------|-------|-------|---------|--------|
| Menos de 5 | 756,6 | 705,6 | 1239 | 1343,7 |
| De 5 a 10 | 169,1 | 232,6 | 1164,7 | 1589,6 |
| De 10 a 20 | 114,2 | 182,6 | 1572,1 | 2504,4 |
| De 20 a 50 | 86,8 | 168,1 | 2638,7 | 5171,7 |
| De 50 a 100 | 40 | 88,4 | 2680,5 | 6063,8 |
| De 100 a 500 | 36 | 72 | 6990,5 | 13451 |
| Más de 500 | 6,9 | 6,1 | 11052,4 | 5909 |

Nota. Las dos primeras columnas corresponden a los números de UPAS y las siguientes a la superficie en miles de hectáreas de las UPAS. Balcázar et al. (2001)

4. La política de tierras en el modelo de apertura económica

La apertura económica es el nuevo modelo de desarrollo de Colombia y una de las implicaciones de este modelo es la recomendación para que se disminuya el tamaño del gobierno central en la economía, eso significa, racionalizar su gasto público. Los recortes de personal, la eliminación de instituciones, la privatización de empresas son ejemplos de decisiones de racionalización del gasto público. El INCORA no fue ajeno a ello, tuvo recortes presupuestales, reducción de personal y se veía abocado a sufrir otras afectaciones, inclusive su eliminación. Sin embargo, en la década del noventa El INCORA estuvo vigente, pero con unas funciones que cambiaron como consecuencia de la ley 160 de 1994.

La ley 160 de 1994 crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural, en sus primeros apartes la norma se constituye para contribuir a la consolidación de la paz y evitar un fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural agrícola. Se continúa con objetivos redistributivos, conservándose la unidad agrícola familiar, UAF, como elemento metodológico para las políticas redistributivas.

No obstante, se hacen modificaciones respecto al mecanismo para que los trabajadores agrarios accedan a la tierra, por falta de esta o por cantidad insuficiente, es decir, menor a la UAF. En la legislación anterior, con la ley 30 de 1988, el INCORA gestionaba directamente con el propietario, la compra de su tierra para su posterior parcelación, con la ley 160 de 1994 se permite que las personas directamente realicen la gestión de la compra de la tierra y soliciten la aplicación de un subsidio para su compra.

Adicionalmente, y quizás el elemento diferenciador frente a las normas anteriores es la posibilidad de crearse zonas de reserva campesina, ZRC y zonas de desarrollo empresarial, ZDE. Ambas zonas para constituirse en terrenos baldíos de la Nación, dejando entrever una dualidad en el desarrollo rural, que para la norma es desarrollo agropecuario, toda vez que el manejo de tierras se orienta por UAF.

La dualidad se basa en afirmar que se busca mejorar las condiciones de vida de los campesinos y las ZRC son una vía, pero simultáneamente asumen que estas condiciones se pueden mejorar con la participación del capital privado, explotando terrenos baldíos o con antecedentes de baldíos.

El modelo de desarrollo de apertura económica fundamentando en la premisa de la competitividad y la reducción del gasto público es desfavorecedor de una vía para el desarrollo rural en el fortalecimiento de la economía campesina y en su lugar se deja al gran capital privado que contribuya al desarrollo rural, cuando esa no es su función, pues su lógica es de la de invertir para ampliar su acumulación de ganancias.

La tabla 10 muestra las ZRC actualmente constituidas, la última de ellas la de Montes de María y la primera correspondiente al Guaviare y la cuenca del río Pato y el valle de Balsillas. La cantidad de hectáreas de las ZRC corresponden a 867.763 hectáreas, una cifra que es reducida frente al potencial de tierras destinadas para el gran capital.

Tabla 10

Zonas de reserva campesina

| Año | ZRC | Hectáreas |
|------|--------------------------------------|-----------|
| 1997 | Guaviare | 463600 |
| 1997 | Cuenca río Pato y valle de Balsillas | 88401 |
| 1999 | Arenal Morales | 29110 |
| 2000 | Cabrera | 44000 |
| 2000 | Perla Amazónica | 22000 |
| 2002 | Valle del río Cimitarra | 184000 |
| 2018 | Montes de María | 36652 |

Nota. Datos tomados de (Agencia Nacional de Tierras, 2020)

El gran capital ha buscado los mecanismos para acumular tierras y favorecer su concentración, en territorios caracterizados por la pobreza. Desde el gobierno de Uribe se esbozaba la necesidad de desarrollar la altillanura de Colombia mediante el gran capital privado. En el primer gobierno de Santos se buscó en su plan de desarrollo, eliminar el artículo 72 de la ley 160 de 1994 que restringe la acumulación de tierras baldías por cantidades que superen la UAF. Esto no fue posible y en su segundo

mandato, logró constituir la aprobación de las zonas de interés para el desarrollo rural económico y social, ZIDRES, que claramente se concibieron para reglamentar la explotación en la altillanura de Colombia.

Al comparar las cifras de zonas de reserva campesina y las acumuladas por el gran capital en la altillanura como resultado de procesos que eludieron el artículo 72 se muestra un patrón de acumulación derivado del gran capital. La acumulación por desposesión³ (Torres Mora, 2020) ha sido hasta el momento, el resultado de esa dualidad enmarcada en la ley 160 de 1994 que contempla la entrada del gran capital.

En la tabla 11 se presenta un resumen de los grupos económicos y personas naturales que han acumulado tierras bajo el concepto de acumulación por desposesión

Tabla 11

Acumulación de tierras altillanura por grupos económicos

| Inversionistas altillanura | Hectáreas |
|----------------------------|-----------|
| Corficolombiana | 28900 |
| Grupo Manuelita | 37000 |
| Grupo Valorem | 5500 |
| Grupo Aliar | 40000 |
| Francisco Santos | 12000 |
| Otros | 107700 |
| Grupo Mónica | 13000 |
| Cargill | 25000 |
| Grupo Sinergy | 8000 |
| Otros | 88000 |

Nota. Información tomada de (Arias Castillo, 2018)

En la tabla 11 se integra las hectáreas acumuladas por inversionistas de Colombia y extranjeros, en total la suma de las hectáreas corresponde a 365.100, tierras orientadas a cultivos para la utilización de materias primas en la producción de alimentos concentrados como maíz y soya, pero también a biocombustibles como la caña de azúcar y la palma de aceite.

Es de destacar como algunas de estas inversiones superan la magnitud de las ZRC de Arenales Morales, Perla Amazónica y Montes de María. Todo este proceso de acumulación se efectuó sin la ley 1776 conocida como la ley ZIDRES, fue el resultado de la utilización de figuras jurídicas sofisticadas buscando eludir el artículo 72 de la ley 160 de 1994.

La acumulación por desposesión fue el resultado de las políticas de los gobiernos de Uribe y Santos, este último con su dualidad en la política de tierras, de una parte, su discurso de reforma rural integral y de otra su apoyo a una norma que impulsara el

³ La acumulación por desposesión no implica que las tierras sean compradas, su arrendamiento por largos períodos y la capacidad de ejercer un control de la tierra y de las aguas son elementos que caracterizan a esta acumulación.

desarrollo de la altillanura, lugar que ha sido durante el siglo XXI el centro de los procesos de acumulación de tierras.

La tabla 12 presenta las hectáreas potenciales para ZIDRES y los departamentos de Colombia donde pudieran llevarse a cabo, según la metodología que la unidad de planificación rural agropecuaria, UPRA, desarrolló en el año 2017 (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2017). Se observa que Vichada y Meta son los departamentos con mayor potencial para ZIDRES, ambos pertenecientes a la altillanura.

Tabla 12

Departamentos con potencial ZIDRES y sus hectáreas potenciales

| Departamento | Hectáreas | Departamento | Hectáreas |
|--------------|-----------|--------------------|-----------|
| Vichada | 2483806 | Cundinamarca | 32235 |
| Meta | 2391192 | Norte de Santander | 20549 |
| Córdoba | 449548 | Boyacá | 18825 |
| Magdalena | 448299 | Huila | 18076 |
| Casanare | 404475 | Cauca | 17318 |
| Arauca | 268545 | La Guajira | 17310 |
| Antioquia | 230112 | Putumayo | 13694 |
| Sucre | 139866 | Guaviare | 11441 |
| Bolívar | 125636 | Nariño | 6125 |
| Tolima | 85840 | Caquetá | 2096 |
| Santander | 54278 | Atlántico | 172 |
| Cesar | 39377 | Amazonas | 152 |

Nota. Metodología ZIDRES, UPRA (2017)

En total, las ZIDRES se estiman en 7.278.967 hectáreas una cifra inmensa frente al potencial de hectáreas para las ZRC⁴. La altillanura para el siglo XXI es el lugar geográfico, la expansión de la frontera agrícola, donde los gobiernos hasta la fecha han mostrado su interés para desarrollar una agricultura a través de empresas de gran capital.

Sin ZIDRES y como se observa de la tabla 11, en la altillanura se inició un proceso de acumulación de tierras, donde y según las normas del momento para el apoyo a la agricultura, se asignaron subsidios al gran capital e incentivos a la capitalización rural. Además del desarrollo de proyectos para provisión de servicios públicos y vías que favorezcan la presencia del gran capital en esta zona.

Conclusiones

La república de Colombia inicia bajo un entorno de déficit fiscal, es decir, los ingresos recaudados por impuestos no cubrían los gastos del nuevo gobierno, destacándose las deudas hacia los militares que participaron en las guerras de independencia. La manera de enfrentar este déficit fue utilizando las tierras baldías, es decir, las tierras de la nación.

⁴ Donde haya ZIDRES no puede haber zonas de reserva campesina.

De hecho, la manera de impulsar la economía era *echando mano* de las tierras baldías, así se constituyeron normas que partían de adjudicar tierras baldías para fomentar el poblamiento y la construcción de obras públicas. Sin embargo, en un siglo XIX caracterizado por las guerras civiles, la deuda del gobierno central se acumulaba y en consecuencia se emitían bonos de deuda pública con respaldo de tierras baldías.

Estos bonos se podían endosar, lo que permitía acumular tierras por la vía de la tenencia de bonos, dando lugar a un proceso de acaparamiento de tierras sin hacer presencia o tener vínculos con la tierra. De esta manera se fue configurando una estructura de latifundio que pudo ser peor a la heredada de la colonia. Una estructura desligada de la producción de la tierra y por consiguiente su subutilización, específicamente en la agricultura.

El siglo XX inicia con una norma que ponía freno a la emisión de bonos con garantías en tierras, pero continúa con una política de colonización, es decir, de poblamiento y de fomento de obras públicas amparadas en tierras baldías. Los enclaves de banano en el departamento del Magdalena y las exploraciones de petróleo en el Magdalena Medio son ejemplos de procesos que contribuyeron al control de tierras y aguas por parte de las empresas extranjeras que invirtieron en estos lugares.

Mientras ocurría estas nuevas dinámicas de baldíos, la población empezó a reducirse en zonas de una agricultura marcada por formas de aparcería con consecuencias en la reducción de la agricultura de alimentos y el alza generalizada en los precios de la canasta de consumo de la época, que condujo a un replanteamiento sobre la estructura agraria y la necesidad de efectuar cambios en la explotación de la tierra.

La ley 200 de 1936 emerge para contener los conflictos entre aparceros y terratenientes por la distribución de la riqueza, estableciéndose condiciones para hacer un uso más eficiente de la tierra so pena de efectuar extinción de dominio; así como la introducción de la prescripción adquisitiva de dominio como una figura jurídica para armonizar los derechos de los colonos.

La ley 200 de 1936 no trajo los resultados esperados y en su lugar exacerbó el conflicto por el uso de la tierra, llevando a la expulsión de muchos aparceros, incluso cuando la norma no había sido aprobada por el congreso. Posterior a la norma Colombia entra en un proceso de violencia partidista que afectó la tenencia de la tierra y modificó la estructura agraria mediante un proceso de migración campo ciudad más acelerado que otros países de condiciones de desarrollo similares.

En la década del sesenta se inicia las reformas agrarias con objetivos de desconcentración de la propiedad de la tierra, enmarcados en un entorno con poblaciones crecientes hacia los centros urbanos y de reducción hacia las partes rurales. A partir de estas reformas que empiezan con la ley 135 de 1961 y sus posteriores modificaciones, los baldíos pasan a administrarse por el Ministerio de Agricultura a través del INCORA, lo que de alguna manera sesga la administración de los baldíos susceptibles de adjudicación a propósitos de agricultura fundamentalmente.

Los resultados en materia de redistribución fueron pobres, lo que implica que las reformas no lograron atenuar la concentración de la tierra rural, en su lugar tuvieron más éxito en la titularidad de las tierras y en la delimitación de los resguardos indígenas,

especialmente durante la transición entre el modelo de sustitución de importaciones y el inicio del modelo de apertura económica en la década del noventa del siglo XX.

Durante la transición entre los dos modelos económicos referenciados, el INCORA debido a las directrices de los gobiernos de la década del ochenta orientaron su tarea en la compra de tierras hacia zonas de reformas agrarias, marcadas por la pobreza e intervenidas por actores del conflicto armado, en el marco de los planes nacionales de rehabilitación haciendo de las reformas agrarias un elemento de los procesos de paz.

Con la ley 160 de 1994 se establece el sistema de reforma agraria y desarrollo rural para Colombia en el marco del modelo de apertura económica. En los objetivos de la reforma está la consolidación de la paz, recogiendo el legado de la ley 30 de 1988 y la ley 35 de 1982. Al igual que las reformas agrarias anteriores se continúa con la UAF como criterio para la redistribución de tierras, evitando el fraccionamiento de las tierras y su acumulación. Adicional, la ley 160 de 1994 hizo modificaciones para la compra de tierras en procesos de reforma agraria, permitiendo que las personas gestionen directamente la compra y otorgando un subsidio que pasó de 70% a 100% del precio de la tierra.

No obstante, el aspecto a destacar es la introducción de esquemas de ordenamiento del territorio, a través de las zonas de reserva campesina y las zonas de desarrollo empresarial dos vías diferentes para el desarrollo rural. La última vía es la de la capitalización, compatible con un modelo de desarrollo guiado por la búsqueda de la competitividad en un entorno de economía abierta.

A la fecha hay siete ZRC y no se han desarrollado zonas de desarrollo empresarial; sin embargo, los gobiernos de los presidentes Uribe y Santos fueron articulando proyectos para focalizar el desarrollo rural hacia la región de la altillanura mediante la participación de empresas de gran capital nacional y extranjera. Vías de doble calzada entre Bogotá y los llanos orientales, proyectos para mejorar la navegación en el río Meta, inversiones en servicios públicos como energía eléctrica son ejemplos de condiciones a efectuar para atraer el capital hacia la altillanura.

En este proceso, las grandes empresas recurrieron a estrategias jurídicas y comerciales para eludir el artículo 72 de la ley 160 de 1994 que restringe la acumulación de UAF. Además, de solicitar subsidios e incentivos a la capitalización rural que condujo a un acaparamiento de tierras en la altillanura para biocombustibles y materias primas agrícolas. Y a pesar de estos resultados, el gobierno de Santos mientras hablaba de reforma rural integral, logró la ley ZIDRES, la legalización de los procesos que se esperan ampliar en la altillanura de Colombia como último foco de expansión de la frontera agrícola.

De esta manera y en pleno siglo XXI la herencia de latifundio de la época de la Colonia, no se eliminó con la República; ni tampoco la creencia acerca que los extranjeros son quienes pueden desarrollar la economía de Colombia, la altillanura es un ejemplo de esa creencia, el gran capital nacional con nexos con empresas extranjeras y los extranjeros pueden desarrollar la agricultura en la región con más posibilidad de expansión de su frontera agrícola. Y los negros, indígenas, mestizos ¿qué pueden hacer?

Referencias

- Agencia Nacional de Tierras. (2020). *Portal de datos abiertos de la Agencia Nacional de Tierras*. Obtenido de https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/maps/31f009e2a42a4991a3282b4aa9120d9e_0/about
- Arango Restrepo, M. (2014). *La tierra en la historia de Colombia*. Bogotá: Colección Aportes, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Arias Castillo, W. (2018). *Así se roban la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Semillas.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M. L., & Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bejarano, J. A. (1998). *Economía de la Agricultura*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Fajardo M, D. (1986). *Haciendas, Campesinos y Políticas Agrarias en Colombia, 1920 - 1980*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- LeGrand, C. (1984). De las tierras públicas a las propiedades privadas: Acaparmientos de tierras y conflictos agrarios en Colombia 1870 - 1936. *Lecturas de Economía*, 14-50.
- Machado C, A. (1986). *Políticas Agrarias en Colombia 1900 - 1960*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado C., A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado C., A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Torres Mora, Á. G. (2020). Acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión en Colombia. El caso de las zonas de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES). *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 17 <https://doi.org/0000-0001-9759-9221>, 7-42.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2017). *UPRA*. Obtenido de <https://www.andi.com.co/Uploads/METODOLOG%3%8DA%20PARA%20LA%20IDENTIFICACI%3%93N%20DE%20LA%20FRONTERA%20AGR%3%8DCOLA.pdf>

