

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION  
F. A. O.  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA- IICA  
I. I.C.A.

P R O G R A M A  
T R A N S F E R E N C I A D E T I E R R A S  
A C O O P E R A T I V A S D E C A M P E S I N O S

INFORME DE CONSULTORIA  
TCP/COL/6652 (A)

BOGOTA, 1986



## C O N T E N I D O

	PAG.
1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	1
2. INTRODUCCION	2
3. DISTRIBUCION DE LA TIERRA	8
4. TRANSFERENCIA DE TIERRAS	13
4.1 El Fondo Nacional Agrario	13
4.1.1 Primer Período 1962 - 1969	16
4.1.2 Segundo Período 1969 - 1976	19
4.1.3 Tercer Período a partir de 1976	21
4.2 Plan Nacional de Rehabilitación	24
4.3 Programa de Transferencia de Tierras	30
5. ORGANIZACIONES DE BENEFICIARIOS	34
5.1 Empresa Comunitaria	35
5.2 Asociación de Usuarios Campesinos	36
5.3 Asociación de Productores	37
5.4 Tipos de Formas Asociativas de Cooperación	39
5.4.1 Grupos Precooperativos	39
5.4.2 Cooperativas del Sector Agropecuario	42

	PAG.
6. FONDO DESARROLLO RURAL INTEGRADO -DRI-	47
7. PROGRAMA CON FINCAS DE BANCOS	51
7.1 Características y Criterios de Selección	58
7.1.1 Sector de Agricultura Moderna	58
7.1.2 Sector de Ampliación de la Frontera Agropecuaria y de Pequeñas Fincas	58
7.2 Beneficiarios	62
7.3 Unidades Tipo	65
7.4 Comité de Apoyo	67
7.5 Participación Campesina	70
7.6	

## C U A D R O S

No.		PAG.
1.	Colombia Distribución de la Tierra Según Tamaño de las Explotaciones, Número y Superficie -1984-	11
2.	Ingreso de Tierras al Fondo Nacional Agrario Período 1977 - 1984	22
3.	Plan Nacional de Rehabilitación - FNA	28
4.	Colombia Fincas de los Bancos "En Dación de Pago" Por Bancos: Sector Público; Sector Privado Por Departamentos - Abril 1986	75

## A N E X O S

### INFORMACION DE FINCAS EN LOS BANCOS

No.

1. Número y Superficie de Fincas en Dación en Pagos Bancos Caja Agraria y Ganadero por Departamentos junio 1986
2. Departamento del Tolima Reconocimiento a 14 fincas de los bancos en dación en pago
3. Ubicación y Extensión de Predios del Banco Ganadero por Dación de Pago
4. Predios en Poder de los Bancos por Dación en Pago Clasificación por Departamentos y Bancos
5. Clasificación por Bancos de los Predios por Dación en Pago.

## 1. CONCLUSIONES - RECOMENDACIONES

- 1.1 La magnitud de los problemas económicos y sociales que se han caracterizado en el área rural de Colombia, requieren de decisiones políticas que tengan permanencia en el largo plazo, dando atención a las fundamentales necesidades de la población rural.

El "Programa de Transferencia de Tierras a Cooperativas Campesinas" justificará en cuanto logre ejecutarse por procedimientos operativos prácticos e inmediatos, insinuándose como mecanismo demostrativo. La magnitud y superficie de la oferta de tierras, basada en los predios de los bancos en dación de pago de deudas, no representa en sí solución cuantitativa, sin embargo podría trascender cualitativamente, efecto que lo justificaría.

- 1.2 El Programa, de ser aprobado por el ejecutivo al contar con la línea de financiamiento, debe ser de rápida ejecución. Son los efectos demostrativos de efectividad de las transferencias los que podrían insinuar su validez, en el futuro para adherir al programa, predios de diferentes orígenes especialmente de comunidades, de organismos públicos y privados, sin fines agropecuarios.

1.3 La información relativa a los predios de los bancos, es necesario complementarla y actualizarla. No ha sido posible obtener los datos de superficie sino en dos bancos, desde luego importantes para el Programa: Caja Agraria y Banco Ganadero, éste no ofrece coincidencia informativa entre la nómina suministrada por la Superintendencia Bancaria y la que se ofrece en la Revista Carta Ganadera, órgano oficial del Banco. Del Banco de Colombia y Banco Popular no se ha dispuesto de la superficie de los predios. El Banco Cafetero informó tres predios. El conjunto de bancos que se anota corresponde a los que hemos denominado del sector público.

Si bien se dispuso de las listas de predios, sin indicación de superficie, de los privados el Banco de Bogotá y el Banco del Comercio deberán ofrecer mayor información, toda vez que éstos disponían de 57 fincas por dación de pago.

1.4 Al disponer de la decisión política para ejecutar el Programa, éste deberá tener en cuenta la oferta de fincas de los bancos del sector público acompañando la de los privados que abonan a favor de la concentración geográfica de los predios como procedimiento para priorizar las transferencias.

De los 82 predios que suman 13.553 hectáreas, a mayo 86, de

La Caja Agraria y Banco Ganadero, en cinco departamentos, Antioquia, Bolivar, Cauca, Nariño y Tolima; se concentra el 83 por ciento de la superficie en 36 predios, en principio esta identificación podría dar cabida a 700 familias campesinas. Ver cuadro Anexo No. 1

Apreciaciones en cuanto al número de familias que se asentarían en los predios de los bancos, en general para todo el Programa, se podría adelantar indicando que alcanzaría a dos mil familias como máximo; la ejecución de las transferencias deberían cumplirse en un período de 24 meses.

1.5 En el departamento del Tolima, catorce predios de la Caja Agraria y Banco Ganadero podrían dar cobertura a 130 familias proximadamente, los predios se concentran en el Norte Tolimeño. Corresponderá a "Resurgir" decidir la transferencia de fincas de los bancos, por dación de pago. "Resurgir" es el organismo público que cuenta con legislación específica para atender y solucionar los problemas del desastre de Armero.

1.6 El Programa de Cooperación Técnica FAO - TCP/COL6652 (A) podría considerar la ampliación por 90 días a un consultor

nacional para que agote información complementaria, y desplazamientos a terreno, en relación a las fincas de los bancos, objeto de este informe.

## 2. INTRODUCCION

El alto índice de desempleo en el área rural del territorio colombiano -54 por ciento la tasa ocupacional del sector informal-, explica la fluída emigración de los campesinos, sin embargo existen tierras aptas, sin cultivar, acentuada marginalidad y falta de atención a grupos de pequeños productores y de campesinos sin tierras.

El gobierno de Colombia, con el propósito de atender parcialmente, más aún con fines demostrativos, ha considerado necesario estudiar la posible transferencia de propiedades agropecuarias de vocación agropecuaria de los bancos del sector público y privado que recibieron como dación en pago de sus clientes, en favor de grupos campesinos organizados en cooperativas u otras formas asociativas.

La forma de identificar las propiedades aptas y la fluidez con que pueda operar la oferta de estas fincas para transferir a los campesinos, orientando el programa como política ad-hoc de acceso a la tierra para dinamizar el apoyo gubernamental a la economía campesina, para generar empleo permanente e incentivar la producción, son elementos operativos que se destacan para la ejecución.

Este Programa podría fortalecer el conjunto de las políticas, que el gobierno trata de impulsar, especialmente a través del Fondo de Desarrollo Rural Integrado.

La consultoría para formular el "Apoyo para la Preparación de un Programa de Transferencia de Tierras a Cooperativas de Campesinos" - TLP/COL/6652 (A) se desarrolló entre el 18 de mayo y el 29 de junio de 1986, observando los siguientes términos de referencia:

1. Familiarización con el contenido y proceso de formulación del Programa "Retorno al Campo".
2. Análisis de los estudios de cooperativismo, desarrollo agropecuario, mecanismos de financiación del sector cooperativo y agropecuario en general; políticas, lineamientos y programas de promoción, capacitación de cooperativas y formas asociativas que acceden a la propiedad de la tierra; los antecedentes técnicos para la ejecución del Programa "Retorno al Campo" a ser preparados por el Ministerio de Agricultura.
3. Familiarizarse con las políticas, programas, proyectos y leyes referentes al desarrollo agropecuario, cooperativismo, crédito rural en general y con los lineamientos

del programa cooperativo agropecuario en fincas factibles de ser adquiridas a los bancos de las recibidas por éstos en dación de pago.

4. Proponer pautas y criterios para asignación de tierras a las cooperativas y otras formas asociativas que participen en el programa.

- La potencialidad agrológica para sustentar la generación de ingresos suficientes para que el campesino y su familia cubran por los menos sus necesidades mínimas básicas, amorticen el pago de tierra, paguen el principal e intereses.

- La calificación de las organizaciones beneficiarias del Programa.

- La selección de actividades productivas y potencialmente rentables.

- Los canales y recursos necesarios para la comercialización de la posible producción que generen los grupos beneficiarios.

- Definición de necesidades de crédito y asistencia técnica de las empresas cooperativas.

### 3. DISTRIBUCION DE LA TIERRA

El desarrollo y evolución del sector agropecuario en Colombia caracterizado por la importancia para su economía por la exportación del café dió lugar a consolidar la infraestructura de transporte por ferrovía, la misma que ha perdido importancia.

Se ha diversificado la agricultura de exportación, la producción de café ya tecnificada exige de inversiones renovadas, si bien ésta se desarrolla más en pequeñas fincas.. Hoy participan otros cultivos en un conjunto de actividades denominadas agricultura comercial, vinculada con las corrientes de modernización por la vía del uso intensivo de capital, situación que para el caso colombiano ha provocado mayor diferenciación social y económica, con menor posibilidad para los campesinos de acceder a la tierra o a una fuente estable de trabajo.

La modernización de la agricultura comercial puede manifestar descomposición relativamente rápida de la propiedad grande en regiones de asentamiento tradicional, ha venido acompañada de la creación de nuevas propiedades extensas en áreas de colonización reciente. Proceso acompañado del desplazamiento parcial de la gandería hacia éstas áreas.

Sinembargo, "en el período 1970-1984 pudo darse compensación mutua entre descomposición de unas partes y creación en otras de la gran propiedad, ésta última perdió empuje en los últimos años. En primer lugar, porque la mayor distancia a los mercados impone sobrecostos que no pueden ser compensados ... y, en segundo lugar, porque ya terminó la especulación con propiedad raíz, que caracterizó el auge del narcotráfico y sirvió para financiar la aventura colonizadora de quienes pudieron vender sus antiguas fincas a precios exorbitantes. Por ende, en el futuro inmediato cabe prever que domine la descomposición". (1)

Se constata también un claro y progresivo empobrecimiento del minifundio. Las políticas en materia de reforma agraria se orientaron a la reducción del antiguo latifundio, provocando la creación de otro nuevo, sin registrar estrategias para superar el proceso de pauperización de los campesinos. La especulación con tierras que favoreció a medianos y grandes

---

(1) LORENTE, Luis; SALAZAR, Armando y GALLO, Angela. Distribución de la Propiedad Rural en Colombia 1960-1984. Ministerio de Agricultura - Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas - CEGA.

propietarios, causó perjuicio a los más pequeños, puesto que sus tierras conllevan escaso potencial de ingresos monetarios.

En el documento, en relación a la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, se afirma: "Solo la parcelación de predios medianos, tanto material como planificada, podría quebrar dicho nivel de precios, "empobreciendo" en el papel a los pequeños propietarios, pero enriqueciéndolos en realidad al darles acceso a su principal medio de producción en tamaños asequibles para ellos".

De los análisis económicos de la propiedad rural y de la calidad de los suelos que lo conforman se infiere la existencia de una proporción apreciable de tierras aptas para dar lugar a la tecnología campesina. Es previsible que la producción campesina sea atendida en forma diferente a la de hoy, por el hecho de que los sistemas de producción campesina desarrollan unidades complejas de producción de cualidades diferentes a las de monocultivo.

Para una visión general de la distribución de la tierra según tamaño de las explotaciones, véase el cuadro No. 1.

**C U A D R O      N o      1**

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LA TIERRA SEGUN TAMAÑO DE LAS  
EXPLORACIONES, NUMERO Y SUPERFICIE - 1984 -

TAMAÑO	EXPLORACIONES	%	SUPERFICIE	%
0 a 1	236.567	24.2	114.503	0.5
1 a 3	203.009	20.7	375.992	1.7
3 a 5	114.441	11.8	438.710	2.0
5 a 10	138.274	14.1	982.452	4.4
10 a 20	108.039	11.0	1'504.312	6.8
20 a 50	94.555	9.7	2'980.271	13.4
50 a 100	44.063	4.5	3'416.738	15.4
100 a 200	22.840	2.3	3'172.057	14.3
200 a 500	12.296	1.3	3'761.932	16.9
500 a 1.000	3.117	0.3	1'907.335	8.6
1.000 a más	1.435	0.1	3'563.379	16.0
S U M A S	978.636	100.0	22'217.681	100.0

FUENTE: Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, 1960-1984. Luis Lorente-Armando Salazar - Angela Gallo. Ministerio de Agricultura. CEGA - Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas.

La conmoción social en el campo colombiano se viene incrementando, en la presente década, debido al avance de movimientos armados, factor que con otros de diferente índole acentúan el deterioro del sector agropecuario.

La forma e intensidad como se vino aplicando el uso de capital, desplazó población a las zonas de colonización. Circunstancias que fueron adjudicando la absorción de la mano de obra a la agricultura tradicional, "imposibilitada de absorber productivamente los contingentes de mano de obra que iban resultando del crecimiento demográfico".

En las áreas de colonización los pequeños campesinos fueron pioneros, paralelamente en estas mismas zonas se desarrollaba la actividad pecuaria con sucesivas ampliaciones a su territorio, extendiéndose sobre la tierra agrícola de los campesinos que no se incorporaron como trabajadores, incrementándose la población desocupada, así quedó establecida la situación de conflicto. En las áreas centrales del país, la escasez relativa de tierras estaría agravando la situación, frente a una población desposeída en constante crecimiento. A todo esto se agregan demandas insatisfechas que se aumentan como consecuencia de la débil acción del sector público en las áreas rurales del país(1)

---

(1) BEJARANO A, Jesús Antonio. Economía y Poder. La SAC y el Desarrollo Agropecuario Colombiano 1871-1984. SAC - Fondo Editorial CEREC - Primera Edición 1985.

#### 4. TRANSFERENCIA DE TIERRAS

Con el proceso de Reforma Agraria desde el inicio de los años sesenta se han decantado varias experiencias en las formas y procedimientos de transferencia de tierras. Con el fin de ubicar la magnitud de las superficies que a través del Fondo Nacional Agrario -FNA- se han administrado, con sujeción a las disposiciones de la Ley se trata la evolución de éste Fondo de Tierras; en el que se ha operado como extensión específica al Plan Nacional de Rehabilitación.

También se hace la presentación del Programa de Transferencia de Tierras a Cooperativas Campesinas, como un elemento ad-hoc de política agraria con base en los predios que en dación de pago han recibido los bancos del sector público y privado.

##### 4.1 El Fondo Nacional Agrario

En el año de 1961 se aprueba la Ley 135 sobre reforma agraria; surge con la misma Ley el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "INCORA" como instrumento del Estado para la ejecución de los objetivos de la Ley; paralelamente se crea el Fondo Na-

cional Agrario como denominación genérica de los bienes e ingresos propios del Instituto, constituyendo así su patrimonio y rentas. Posteriormente esta Ley tuvo dos reformas, Ley 1a. de 1968 y Ley 4a. de 1973, que no incidieron en la concepción del Fondo Nacional Agrario.

Forman el Fondo Nacional Agrario:

- Las partidas que se le asignen anualmente en el presupuesto nacional, inicialmente con la Ley se estableció un valor de 300 millones de pesos, los cuales fueron disminuídos a 100 millones a través del Decreto 3177 de 1961 de diciembre 16, que reglamenta parcialmente la Ley 135 de 1961, y en especial lo relativo a la organización del INCORA.

Debido a los recortes presupuestales las asignaciones al Fondo han disminuído anualmente, siendo insuficientes para la compra de tierras, la cual ha conducido a paralizaciones parciales del Fondo.

- El producto de los empréstitos externos e internos que el gobierno o el Instituto contraen con destino al Fondo.

El gobierno nacional está autorizado para contratar tales empréstitos bajo dos modalidades:

- a. Como simple intermediario del Instituto
  - b. Como aporte adicional del Estado para los fines de la Reforma Agraria, con servicio a cargo de los fondos comunes, como aporte de la deuda nacional. En éste último caso las cuotas de amortización podrán imputarse al aporte anual del Instituto, en cuanto éste exceda del mínimo previsto de cien millones de pesos (\$100'000.000), en este caso, el gobierno puede convenir las cuantías, sistemas de amortización, tipos de interés, descuentos, comisiones, garantías, plazos, formas de emisión, fideicomiso, destino y demás modalidades necesarias o usuales en este tipo de operaciones, los contratos respectivos solo requieren, para su validez, la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros.
- Por los bonos agrarios que el gobierno emita y entregue al Fondo.
  - Por los recargos en los impuestos prediales autorizados por el Gobierno, u otros recursos especiales.
  - Por el producto de la tasa de valoración que el INCORA pueda recaudar.

- Por los auxilios o donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.
- Las sumas, valores o bienes de cualquier especie, incluyendo los bonos agrarios, que el Instituto reciba en pago de las tierras, que enajene o de que en general disponga, a cualquier título, traslativo o constitutivo de dominio, o por arrendamiento, aparcería u otro título precario.
- En general, las sumas, valores o bienes que el Instituto reciba por la enajenación, administración o disposición de cualquiera de los bienes de su propiedad.
- Las propiedades que el Instituto adquiriera a cualquier título, compra, cesión o expropiación.

La acción de redistribución de tierras dentro del proceso de la Reforma Agraria se divide en tres períodos:

#### 4.1.1 PRIMER PERIODO 1962 - 1969

En el transcurso de los siete primeros años de la reforma agraria ingresaron al Fondo Nacional Agrario 452.735 hectáreas dentro de los procesos ordinarios de compra, expropiación y cesión, de los cuales al finalizar el año de 1969 se habían repartido

114.001,5 hectáreas o sea el 25% del total disponible en el Fondo Nacional Agrario, lo que representa apenas el 0,6% de la cantidad estimada de tierras aptas para la agricultura en el país. (1)

Según estudio de CEGA, "Colombia dispone de muy poca tierra apta para la agricultura. Se estima que de los 112 millones de hectáreas de que dispone el país 1,17 millones son aptos para la agricultura sin restricciones, 3.8 millones requieren adecuación y 13,21 millones admiten solamente cultivos asociados intercalados con permanentes. El resto deberá dejarse en pastos mejorados, naturales o en bosques para evitar una rápida erosión, proteger las cuencas o, simplemente porque son improductivas". (2)

Del total distribuido el 97,2% o sea 110.727,9 hectáreas se habían entregado a través de las unidades agrícolas familiares y de algunas cooperativas organizadas dentro del proceso de reforma agraria.

- 
- (1) GONZALEZ, Manuel Guillermo. Origen, Evolución y Perspectivas de Formas Asociativas Campesinas de Producción y Trabajo en Colombia, Bogotá-CEPAL/FAO. Abril 1986, pág. 64
  - (2) LORENTE, Luis; SALAZAR, Armando y GALLO, Angela. Distribución de la Propiedad Rural en Colombia 1960-1984, Bogotá. Ministerio de Agricultura - Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas - CEGA

Para esta época de 1969, habían surgido diversos problemas limitando el éxito de la distribución de tierras, como:

1. Dilatación en el procedimiento de calificación de tierras, por la continua intervención de apelaciones de los dueños de la tierra, llevando las instancias hasta el Tribunal y al Consejo de Estado, perjudicando el proceso de asignación de las tierras a los usuarios.
2. Baja calidad de las tierras afectadas por la reforma, lo cual condujo a una economía campesina improductiva, con el consecuente abandono de los predios.
3. Escaso crédito accesible para el programa agropecuario, para la explotación del predio y obras de infraestructura.
4. Ninguna organización para la comercialización de los productos.
5. La atomización campesina, lo cual obstaculizó la racionalización de los recursos disponibles por el INCORA

Para este mismo año, el INCORA encontró que las Unidades Agrícolas Familiares, si bien eran un instrumento que permitía el acceso del campesino a la propiedad de la tierra, no eran efec-

tivas económicamente e inclusive lo eran menos que las fincas tradicionales; además la fragmentación excesiva de la tierra en algunas regiones produjo efectos económicos contraproducentes, pues no se facilitaba la aplicación de técnicas modernas, ni economías de escala.

#### 4.1.2 SEGUNDO PERIODO 1969 - 1976

Los anteriores inconvenientes, llevaron al INCORA a cambiar la estrategia de adjudicación de tierras y a partir de 1969, se otorgaron preferencialmente a grupos familiares que constituyan empresas comunitarias y al fomento y apoyo que se dió al cooperativismo de agricultores beneficiarios de la reforma social agraria. Se llegaron a conformar más de 1.300 empresas y grupos comunitarios incluyendo las cooperativas agrarias (30 aproximadamente), a los que se les entregó más de 320.000 hectáreas de las 649.934,50 disponibles en el Fondo Nacional Agrario, lo que representa el 50% aproximadamente del total de tierras disponibles en el Fondo a 1976.

Durante este período se crea, el 22 de febrero de 1968, la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria "CECORA" como entidad de representación de los grupos asociativos de cooperación conformados dentro del proceso. En 1984, se amplía su cober-

tura social y económica y se transforma en la Central de Cooperativas del Sector Agropecuario, a través de la Reforma estatutaria aprobada por la asamblea de socios el 7 de abril de este año.

Las organizaciones constituídas en este período se caracterizaron por:

- No tener autonomía, especialmente las cooperativas que se sujetaron al Decreto 461 de 1969, que reglamenta el funcionamiento de las mismas con intervención del INCORA en su administración.
- Ninguna participación social.
- En el aspecto empresarial se quedaron cortas en su poder de competencia.
- Financiamiento y capital de trabajo insuficientes.
- Bajo nivel tecnológico
- Poco apoyo del Estado para las empresas comunitarias.

A partir de 1976 se inicia un proceso de liquidación de algu-

nas empresas comunitarias y la disolución e inactividad de un buen número de las cooperativas de la reforma agraria.

#### 4.1.3 TERCER PERIODO A PARTIR DE 1976

Con el Plan de Desarrollo de las Cuatro Estrategias (1970 - 1974), la reforma agraria pasa a un plano secundario y se acuerdan nuevos mecanismos que buscan un mayor desarrollo del capitalismo en el campo. El proceso de reforma agraria prácticamente se aparezó con la excepción de la organización de empresas comunitarias y obras en distrito de riego.

Durante este período es importante determinar que el Fondo Nacional Agrario operó con procesos ordinarios, cesión y expropiación hasta el año de 1982, a partir de 1983, se adicionan las tierras adquiridas para desarrollar el Plan Nacional de Rehabilitación, a través del Decreto 2109 de 1983 que faculta al INCORA para adquirir las tierras. En el cuadro No. 2 se presenta el ingreso de tierras al Fondo Nacional Agrario hasta el año de 1984.

C U A D R O    N o   2

INGRESO DE TIERRAS AL FONDO NACIONAL AGRARIO

Perfodo 1977 - 1984

P E R I O D O S	C O M P R A		E X P R O P I A C I O N		C E S I O N		T O T A L	
	No. Predios	Has.	No. Predios	Has.	No. Predios	Has.	No. Predios	Has.
1962 - 1969	1.806	145.758	26	9.260	106	297.987	1.938	453.005
1970 - 1976	1.495	241.957	107	29.574	147	39.670	1.749	311.201
1977 - 1984	103	25.975	97	22.668	10	1.775	210	50.418
TOTALES	3.404	413.690	230	61.502	263	239.412	3.897	814.624

FUENTE: GONZALEZ, Manuel Guillermo. Evolución y Perspectivas de las Formas Asociativas Campesinas de Producción y Trabajo en Colombia. Programa CEPAL/FAO. Abril 1986, pág. 71

11

En términos generales la acción de redistribución de tierras dentro del proceso de reforma agraria es bastante limitado y se puede observar como hasta el año 1982, de las 806.817 has. ingresadas al Fondo Nacional Agrario, se habían entregado durante el período comprendido entre 1962-1982, 648,324 hectáreas que corresponde al 80% de la disponibilidad del Fondo. Beneficiándose 34.918 familias con un promedio de 18.5 hectáreas por familia.

Constituyen también del Fondo las tierras que provienen de extinción de dominio, que originan la mayor área repartida, 2'111.236 hectáreas para los años 1962-1982, y utilizables con limitaciones para transferir a los campesinos; fueron entregadas en un 58% beneficiando a 27.933 familias con un promedio de 75.5 hectáreas/familia.

Cabe resaltar que el 92,6% de tierras, se adquirió por compra o cesión, y solo el 7.4 por expropiación.

El objetivo de redistribución equitativa no se ha cumplido, ya que las tierras cedidas o compradas no se están utilizando apropiadamente o tienen limitaciones para su uso y manejo.

Estimativos del INCORA para 1982 indican que las tierras ingresadas al FNA, en un 15% se dedican a la agricultura, 65% gana-

dería y 20% a bosques, reservas e instalaciones. Parte de las tierras aptas para la agricultura y ganadería se destinan a otros fines y además otra parte no es utilizable.

#### 4.2 Plan Nacional de Rehabilitación

Al inicio de la década de los años 80, son evidentes las manifestaciones de estancamiento en el sector primario de la economía, debido al declinamiento de la productividad y rentabilidad de la economía comercial, al recrudecimiento de la lucha armada, y a la conmoción social que el campesino experimenta, situación que se refleja en un deterioro acentuado de la producción agropecuaria, englobándose en la crisis generalizada que ha vivido el país.

Los factores de malestar social que más han incidido son: (1)

- Crecimiento del sector agropecuario moderno de agricultura comercial que empujó la población hacia las zonas de colonización, lo que unido a la insuficiente absorción de fuerza de trabajo en la industria y en general en las ciudades,

---

(1) BEJARANO, Jesús Antonio. Economía y Poder. La SAC y el Desarrollo Agropecuario Colombiano 1871-1984. Bogotá, Fondo Editorial CEREC

generó una corriente de colonización que se fué acentuando en los espacios baldíos y que en buena parte se veía impulsada por los proyectos de colonización desarrollados por la reforma agraria.

- La tendencia generalizada de la actividad ganadera que por su propia naturaleza ocupa menos personas por unidad de tierra agropecuaria que la actividad agrícola, imprimió mayor diferenciación de la población rural de la región entre propietarios y asalariados agrícolas. Así, los antiguos colonos que perdieron sus tierras no fueron incorporados como trabajadores asalariados y comenzaron a engrosar el ejército de desocupados agrícolas, generándose pues una situación clara de conflicto de tierras también en las áreas de colonización.
- La escasez relativa de tierras frente a una población desposeída en constante crecimiento, ya no en las áreas de colonización sino en las áreas centrales del país, lo que se reflejó en constantes invasiones.

Si las invasiones disminuyeron después de 1979, volvieron a resurgir en la década de los 80 en aquellas regiones con igual fuerza a la que habían tenido en el período 1970-1978.

- Insatisfacción de las demandas sociales en el campo, por la escasa presencia del Estado en algunas áreas rurales del país.

Cualquiera que sean los indicadores que se tomen, podría mostrarse que durante los últimos 15 años, el desarrollo social se ha concentrado en los sectores urbanos, mostrando diferencias cada vez más acentuadas respecto a la población rural.

El surgimiento y consolidación de los movimientos armados en Colombia obedece a los más disímiles propósitos de carácter ideológico y político, no cabe de que en este contexto de presión sobre la tierra, de lucha por la definición de la propiedad en las áreas de colonización, se crea un clima propicio para que los movimientos armados se consoliden sobre una base fundamentalmente rural.

Según los estudios de CEGA la violencia es usual en:

- Zonas de creación reciente de pequeña o mediana propiedad no respaldada por títulos de propiedad o registros catastrales con descripción precisa de linderos y rodeado de fincas grandes en expansión.
- Zonas de población empobrecida pero solitaria por tener una

cultura común como el caso de los indígenas.

- Zonas con alta densidad de población sobre la tierra, donde los rendimientos productivos son muy precarios, debido a la mala calidad de las tierras.

A partir de 1982 el gobierno del Presidente Betancur dentro del Plan Nacional de Desarrollo: "Cambio con Equidad", incluye programas y proyectos específicos para las zonas afectadas por la violencia política en un intento por variar las condiciones de dificultad y pobreza en que se encuentran los habitantes de tales áreas.

Surge entonces el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, que incluye 120 municipios (diciembre de 1982), con una superficie catastral estimada en 7.6 millones de hectáreas. El 23.7% de esta área la conforman 1.145 predios de más de 500 hectáreas con un total de 1.8 millones de hectáreas. En esta última superficie sólo 62.390 hectáreas son aptas para la agricultura y apenas podrían incluir 4.432 unidades agrícolas familiares.

Se estima que hay 166 municipios del país, incluidos dentro del Plan Nacional de Rehabilitación según información de la Presidencia de la República. (Datos 1985)

A partir de 1983, al sistema tradicional de adquisición de tierras, se agregó un procedimiento más ágil a raíz de la expedición de la Ley 135 de 1982, que autoriza al gobierno nacional para dotar de tierras a quienes en virtud de la amnistía se incorporen a la vida pacífica y a los que habiten en regiones sometidas a problemas de orden público. Por su parte el Decreto 2109 de 1983, facultó al INCORA para adquirir las tierras y mejoras que fueran necesarias para lograr el objetivo anterior y determinó que los trámites de adquisición se sujetaran a lo previsto en el Decreto Ley 222 de 1983.

El Fondo Nacional Agrario presenta una dinámica diferente a través del Programa de Adquisición de tierras para el PNR.

Los datos para el período comprendido de 1983-1984, son los siguientes:

### CUADRO No 3

#### PLAN NACIONAL DE REHABILITACION - FNA

#### COMPRA DE TIERRAS

1983 - 1984

	PREDIOS	HAS.
1983	6	10.511
1984	24	9.493

FUENTE; INCORA, Informes de Gerencia 1983-1984

En el año de 1983, se adquirieron 41 predios que en conjunto tienen una extensión de 15.214 hectáreas. La región con mayor número de predios fué CAUCA-VALLE con 22 o sea el 53.7% del total, los cuales estaban previstos para el programa de rehabilitación de grupos indígenas de esta zona del país. Programa en el cual el INCORA ha puesto gran interés, con el fin de garantizar las tierras de los resguardos indígenas.

Durante el año de 1984 el Programa de Compra de Tierras mantuvo el ritmo de avance que mostró en el año 1983. A pesar de los escasos recursos asignados al INCORA se adquirieron 43 predios por 12.590 has., de los cuales 24 que tienen una extensión de 9.452 has. fueron comprados a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Amnistía con destino al Plan Nacional de Rehabilitación.

En el año de 1985, de los 77 predios ingresados con 23.434 has., 19 corresponden a la Ley 35 de 1982 y los 58 restantes corresponden a los procesos ordinarios del INCORA.

#### 4.3 Programa de Transferencia de Tierras

El Programa de Transferencia de Tierras, trata de responder la demanda de los trabajadores, obreros, campesinos y cooperativistas del sector agropecuario, en favor de las familias campesinas sin tierras y de la reactivación económica del sector.

Asimismo, el gobierno ha tenido en cuenta los siguientes factores para la formulación del programa:

- Altos índices de desempleo en el área rural como en el área urbana a la cual emigran muchos campesinos desocupados.
- Tenencia en propiedad, por parte de la banca del sector público y privado, de numerosos predios recibidos a modo de dación en pago por deudas contraídas por sus clientes y que no tienen demanda actual por parte del sector.
- Existencia de unos cupos especiales de redescuento para dar liquidez a la banca, que eventualmente servirían para financiar a campesinos la adquisición de estas tierras.

El Programa podría contar con la capacidad del Estado para

proporcionar asistencia en organización campesina y capacitación, adiestramiento en los aspectos requeridos y en técnicas de producción y mercadeo.

Por otra parte existe la capacidad de las centrales sindicales democráticas, los organismos cooperativos de grado superior y las instituciones auxiliares del cooperativismo para colaborar con el programa. Asimismo, se cuenta con la cooperación técnica de las Naciones Unidas a través de la FAO.

#### OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- Generar fuentes de empleo productivo en el sector rural
- Contribuir a disminuir la migración del campo a la ciudad.
- Aumentar la producción y la productividad en el área alimentaria de consumo nacional.
- Fomentar, fortalecer y consolidar la organización cooperativa como mecanismo de participación del campo en el desarrollo del sector agropecuario.

- Contribuir a la consolidación del proceso de pacificación del país.

El Programa se basa en los predios en poder de los bancos como dación en pago como mecanismo primario, para transferir a organizaciones campesinas dispuestas a desarrollar tareas productivas. Se realizarán cursos básicos de preselección, que permitan evaluar a los aspirantes en su compromiso comunitario y en su capacidad y/o vocación para la dirección y administración de la empresa de cooperación.

Simultáneamente se elaboraron los estudios de factibilidad, donde los propios campesinos participen, aprendan y comprendan el valor técnico y económico de la planeación.

Se proporcionaría la asesoría, capacitación y asistencia técnica para la formación de grupos y se crearía un mecanismo financiero especial para la transferencia de tierras.

Asimismo, el gobierno creará un Comité nacional de apoyo al Programa. Este comité funcionaría bajo la coordinación del DRI-PAN y estaría representado por las instituciones de gobierno de acuerdo a su especialidad en el sector agropecuario, representantes de las centrales obreras y de los organismos de integración cooperativa.

Durante la fase preliminar del Programa de Transferencia de Tierras a organizaciones de cooperación se hará la formulación del programa y se especificarían los detalles de la primera fase de ejecución. En esta etapa se cuenta con la consultoría internacional para transferencia de tierras, desarrollo agropecuario, banca y asuntos financieros.

## 5. ORGANIZACIONES DE BENEFICIARIOS

En el marco general de la economía solidaria, las formas de organización de la comunidad rural, se han constituido para mejorar las condiciones económicas y sociales de sus miembros, a través de organizaciones empresariales en cuyo proceso administrativo se da la cooperación, la solidaridad y la participación de los asociados.

La naturaleza de las organizaciones de la economía solidaria está dada en que su objetivo primordial lo constituyen sus propios socios. Esta característica, no solamente le da una fisonomía propia sino que, además condiciona su estructura como su funcionamiento. (1)

En Colombia encontramos las siguientes organizaciones en el área rural:

---

(1) RAMIREZ, Benjamín, Promoción de la Comunidad y Formas Asociativas. Universidad Santo Tomás, Instituto de Cooperativismo, Bogotá. 1984

## 5.1 Empresa Comunitaria

La Ley 35 de 1961, define la empresa comunitaria, como la forma asociativa de producción agropecuaria por la cual campesinos de escasos recursos estipulan aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común, con la finalidad primordial de explotar uno o más predios rústicos,, industrializar y comercializar sus productos, o bien cumplir una de estas dos (2) finalidades a más de la primera enumerada, para repartirse entre sí las ganancias o pérdidas que resultaren, en forma proporcional a sus aportes.

A través del Decreto número 2073 de 1973 se expide el Estatuto sobre el Regimen Jurídico de las Empresas Comunitarias, con las siguientes características:

- Se constituye mediante documento privado y a través de Asamblea de Constitución.
- La organización es de responsabilidad limitada o sea hasta el valor de los aportes sociales.
- Número mínimo de socios cinco (5) no más de los que determine el INCORA.

- Se orientarán sus actividades a través del Estatuto y reglamento elaborados para tal efecto.
- La duración puede ser indefinida, pero en caso de que se pacte a término fijo, éste no podrá ser inferior a cinco (5) años.

La organización de la empresa comunitaria está orientada por el INCORA a través de un estudio que asegure la viabilidad de la constitución, operación y desarrollo de la empresa, así como la determinación técnica del número de socios que deban conformarla y la naturaleza de los aportes en especie.

El reconocimiento jurídico lo realiza el Ministerio de Agricultura, la vigilancia y control, la ejerce el INCORA.

Las entidades descentralizadas y en especial las del sector agropecuario con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "INCORA", están obligadas a financiar y asesorar prioritariamente a las empresas comunitarias para garantizar la consolidación socio-económica de la población rural vinculada a este tipo de asociación.

## 5.2 Asociaciones de Usuarios Campesinos

Tuvieron su origen en el Decreto 755 de 1967, según el cual agrupan a los campesinos que reciben algún beneficio del Estado en el sector rural, sea directamente o a través de los institutos descentralizados. Además se pensó que estas Asociaciones prestarían directamente tales servicios y que sus dirigentes serían los voceros de los campesinos ante el Estado.

### 5.3 Asociaciones de Productores

El Decreto 829 del 6 de abril de 1984, define la asociación de productores como la persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, constituido por quienes adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y de defensa o restauración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, con el objeto de satisfacer las necesidades e intereses comunes de los asociados y contribuir al desarrollo del sector rural nacional.

Esta definición no le otorga carácter empresarial a estas asociaciones y si las determina como gremios (1). Las aso-

---

(1) Los gremios son las asociaciones de personas dentro de un mismo ramo.

ciaciones como tales tienen como objetivo la defensa de los recursos naturales, principios morales, religiosos, educativos, etc., mas no la gestión empresarial.

Las características fundamentales de las asociaciones de productores son las siguientes:

- Se crean para defensa del gremio productor
- Desarrollan cooperativamente una etapa del proceso productivo, sea aprovisionamiento, producción o mercadeo, pero no tienen relevancia como empresas económicas convencionales.
- Todos los rendimientos que pueda obtener la asociación, no se pueden distribuir entre los asociados y por lo tanto deben ser invertidos en la asociación.
- Los aportes que hagan los socios a la asociación, son para la persona jurídica y en ningún caso son reembolsables a los socios. En este sentido los aportes se consideran como donaciones del socio para su asociación.
- No se prevé la constitución de ningún fondo, además el carácter no empresarial limita la generación de recursos

para la creación de dichos fondos.

- El patrimonio de las asociaciones está formado por los auxilios o donaciones, los aportes de los socios que no son devolutivos y los excedentes de servicios no repartibles en caso de que se capitalicen.

#### 5.4 Tipos de Formas Asociativas de Cooperación

De acuerdo al Decreto Ley 1598 de 1963 y su decreto reglamentario 2059 de 1968, las formas de cooperación en el sector agrario son:

##### 5.4.1 GRUPOS PRECOOPERATIVOS

Los grupos precooperativos son considerados como instituciones auxiliares del cooperativismo de acuerdo con el artículo 2o. del Decreto Ley 1598 de 1963 y el artículo 1o. del Decreto 2059 de 1968. Mediante la Resolución 1983 de 1970, se reglamentó su constitución, organización y funcionamiento.

Se constituyen cuando un número pequeño de personas con intereses similares se organizan con fines de cooperación y sin ánimo de lucro, con propósitos de evolucionar hacia una cooperativa formal.

Aunque se considera que los grupos precooperativos son la etapa inicial de la organización cooperativa, nacen más bien por una restricción de la misma Ley en el número mínimo de sus socios para formar una cooperativa; pero, en sí éstas son cooperativas de menor tamaño social que permiten una mayor interrelación personal entre sus miembros.

Características de los grupos precooperativos:

- Mayor conocimiento mutuo
- Facilita la participación de los asociados y por lo tanto, se agiliza el proceso de toma de decisiones.
- Mayores posibilidades de control
- Mayor efectividad en la administración

El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas "DANCOOP" reconoce personería jurídica a los grupos siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- Número mínimo de socios cinco(5), con vínculo social común (actividad, profesión u oficio).

- Vida jurídica establecida por la Ley de cinco (5) años como máximo.
- Pago del capital suscrito establecido por la Ley.
- Estudio socio-económico que permita apreciar su viabilidad y formular un plan básico de organización y funcionamiento.
- Presupuesto de ingresos y egresos para la vigencia de un año.
- Muchos de los grupos nacen con el apoyo de organizaciones estatales o privadas sin ánimo de lucro y por lo tanto son entidades patrocinadoras. La Ley prevé que estas entidades podrían tomar parte en la organización interna de los grupos. En estos casos además de los requisitos anotados anteriormente el, DANCOOP exige un certificado de la entidad patrocinadora, indicando la responsabilidad que ella asume frente a: organización, financiación, capacitación, asesoría, asistencia técnica y constancia de su propósito de asegurar la evolución hacia una cooperativa formal.
- El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas vigila y controla estas organizaciones cooperativas.

#### 5.4.2 COOPERATIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

El artículo 4o. del Decreto Ley 1598 de 1963, define las cooperativas, como toda asociación voluntaria de personas en que se organicen esfuerzos y recursos, con el propósito principal de servir directamente a sus miembros, sin ánimo de lucro.

Las características básicas de la cooperativa son:

- Número mínimo de socios veinte (20), a partir de este número puede ser ilimitado.
- Nace para un período indefinido.
- Capital variable e ilimitado.
- Responsabilidad limitada.
- Los excedentes cooperativos se distribuyen entre sus socios en proporción a las operaciones que realice con la cooperativa, o se reinvierten en éstas a través de los servicios.

El aporte social pertenece a los socios y se devuelve cuando

el socio se retire o se liquide la cooperativa, previo los descuentos de obligaciones de los socios con la cooperativa y de ésta con terceros.

- Las cooperativas tienen fondos especiales entre los cuales están:
  - . Fondo de Educación, constituido por el 20% de los excedentes cooperativos.
  - . Fondo de solidaridad, constituido por el 10% de los excedentes cooperativos.
- Las cooperativas presentan un doble control. En la parte social por intermedio de la Junta de Vigilancia y en la parte económica-financiera a través del Auditor.
- Las cooperativas forman un capital social global e individual (por la cooperativa y por el asociado).
- El patrimonio de la cooperativa está formado por:
  - . El capital social
  - . Fondos y reservas de carácter permanente
  - . Auxilios y donaciones

- . Aportes extraordinarios que la Asamblea imponga

Las cooperativas agropecuarias desarrollan sus actividades a través de las siguientes áreas:

- AREA DE PRODUCCION

- . Organizar y fomentar la producción agropecuaria de los asociados
- . Desarrollar e impulsar programas de procesamiento agrícola y pecuario.
- . Mejoramiento en las tecnologías aplicadas a la producción.
- . Coordinar la asesoría, capacitación y asistencia técnica requerida en esta área.
- . Políticas de financiamiento agropecuario a sus asociados.

- AREA DE COMERCIALIZACION

- . Comercializar los productos agropecuarios.

- . Identificar canales, sistemas de acopio, manejo de empaques y demás factores que intervengan en la comercialización de los productos.
- . Identificar los potenciales de producción de sus asociados, con el fin de estudiar el mercado, precios y coordinar con el área de producción, los tiempo de cosecha y venta que permitan obtener precios razonables y mercados terminales seguros.
- . Mantener información sobre precios de sustentación para penetrar los mercados.
- . Coordinar y fomentar los programas de comercialización tendientes a llegar directamente al consumidor final.

- AREA DE APROVISIONAMIENTO

- . Suministrar los insumos necesarios para la producción, procesamiento, transformación y comercialización que realice la cooperativa.
- . Coordinar con las secciones de producción y comercialización, la venta y aprovisionamiento que permita

economías de escala a la organización.

- Canalizar los recursos económicos necesarios para el adecuado abastecimiento de los insumos.

6. FONDO DESARROLLO RURAL INTEGRADO - DRI

La actividad campesina está afectada por el predominio en el uso de tecnología no apropiada, no acorde a la clase de recursos que dispone, registra bajos niveles de producción, en cinco productos que son característicos del estrato social de productores tradicionales se registran así los rendimientos:

<u>TON. HA.</u> <u>CULTIVO</u>	<u>AGRICULTURA</u> <u>MODERNA</u>	<u>AGRICULTURA</u> <u>TRADICIONAL</u>
Maíz	2.7	1.0
Papa	18.0	9.7
Yuca	18.0	8.2
Plátano	12.5	2.6
Fríjol	1.2	0.7

La situación de desventaja se acentúa más aún cuando los campesinos comercializan la producción, por varias causas recurrentes que contribuyen a la caracterización de las situaciones precarias; en 1980 alrededor de 4.4 millones de personas del área rural estaban en el rango de absoluta pobreza.

En la situación agropecuaria de Colombia, la capacidad orien-

tada a generar empleo es de suma importancia, en tal sentido la economía campesina, si es apoyada podría incrementar el uso intensivo de mano de obra.

Para mejorar las condiciones de vida de la población rural, se considera herramienta fundamental de las políticas de desarrollo las que canalizan acciones para el Desarrollo Rural Integrado. De manera que el eje de la estrategia integrada para la producción y mejoramiento de los niveles de nutrición, se sustenta en la canalización de los servicios de crédito, tecnología apropiada, asistencia técnica, comercialización, infraestructura, servicios sociales, capacitación, educación y organización de los beneficiarios.

A partir de 1974, se dá mayor importancia al sector agropecuario introduciendo el Programa de Desarrollo Rural Integrado, otorgando énfasis al fortalecimiento de la economía campesina, abandonando las políticas precedentes de estímulo a la agricultura comercial. Estas medidas orientadas al campesinado han respondido en buena medida a las líneas de financiamiento de organismos internacionales, también surgieron como política alimentaria para lograr autosuficiencia.

El Plan de Desarrollo Rural Integrado -DRI-, evolucionó con el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PAN, actualmen-

te ya constituido como Fondo de Desarrollo Rural Integrado -1985-, controla las estrategias agrarias del sector público para el campesinado, busca el estímulo de la producción y del ingreso de los pequeños productores en los que se concentra la producción de alimentos.

La población objetivo, a la que ofrece servicios el DRI, está conformada por las unidades agrícolas menores a 20 hectáreas. En 1984, el 80 por ciento de las explotaciones se ubicaron en este estrato y alcanzaron el 15.4 por ciento de la superficie total de las explotaciones en Colombia. Se aprecia también que éste subsector aporta el 55 por ciento de la oferta interna de alimentos, aporta un importante segmento al empleo y contribuye con la oferta de materia prima a la industria manufacturera que procesa alimentos.

Habiéndose consolidado la acción coordinadora del Programa DRI se ha trasladado -1985- de Planeación Nacional al Ministerio de Agricultura, dado que el objetivo central es el desarrollo del sector campesino. La acción coordinadora deberá mejorar siempre para insuperando el independentismo institucional y la dispersión para facilitar los planes prioritarios, interdisciplinarios e intersectoriales. Actualmente el Fondo DRI tiene cobertura nacional, atendiendo a las principales áreas de minifundio del país, actuando a través del fi-

nanciamiento y coordinación de acciones con más de cuarenta entidades ejecutoras.

En la ejecución de políticas orientadas al desarrollo del sector campesino se hace necesario contar con la cobertura de las acciones de coordinación y financiamiento del FONDO DRI para lograr los apoyos concurrentes y programados que el desarrollo del área rural requieren, para ir abatiendo los enclaves de pobreza.

El Desarrollo Rural Integrado -DRI- se ha constituido en un Fondo, dotado de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y adscrito al Ministerio de Agricultura.

## 7. PROGRAMA CON FINCAS DE BANCOS

La consultoría se organizó en tres etapas: la correspondiente al análisis de la información que consta de documentos que se complementó con entrevistas a funcionarios del sector público y dirigentes de organizaciones gremiales; la que correspondió a la constatación en terreno de las fincas, en dación de pago, de los bancos Caja Agraria, Ganadero y de Bogotá, en el departamento del Tolima conjuntamente con la reunión de funcionarios y personas de instituciones públicas y privadas a más de las entrevistas a campesinos. Finalmente la etapa pertinente a la complementación de la información documental y la elaboración del presente informe.

La colaboración de los organismos del sector público, sin duda, ha sido parte substancial en el cumplimiento de la misión de consultoría que la FAO desarrolló, merece especial mención el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y el Ministerio de Agricultura que destacaron los contrapartes nacionales y brindaron las facilidades en todo orden para facilitar el trabajo, a todos ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura -FAO- agradece al haber facilitado los medios y haber dispuesto la atención y dedicación que la Misión de Asistencia Técnica, solicitó.

Dado que en los términos de referencia se mencionó la posibilidad de iniciar la ejecución del Programa en la región norte del departamento del Tolima, afectado por la catástrofe del Nevado del Ruiz, se realizó el trabajo de campo en esa región visitando 14 fincas de los bancos: Ganadero, Caja Agraria, Popular, incluyendo tres del Banco de Bogotá y uno del Mercantil; constatación que ha permitido establecer la caracterización de los predios de los bancos, en vista de que la concentración de los predios en el departamento del Tolima, representa una muestra importante que caracteriza a éstos predios a nivel nacional.

Puede afirmarse que el auge y el boom de la modernización de la agricultura comercial y la ampliación de la frontera agrícola por la vía de colonizar tierras son los escenarios en los que se concentran las propiedades en poder de los bancos hoy. Un matiz podrían ser las fincas, más bien pequeñas en términos relativos, considerándolas desde su capacidad de cobertura en cuanto al número de unidades agrícolas familiares que en ellas pueden haber con planes de explotación ceñidos a la economía campesina. Este tipo de fincas de todas maneras se encuentran en áreas de asentamiento con cierta tradición.

En las fincas que han sido objeto de modernización -agricul-

tura comercial-, se ha incurrido en inversiones de capital abultadas, ya a nivel de infraestructura predial o exigen una fuerte dotación mecanizada para volver rentables las inversiones; dados los precios de los productos, el costo de las inversiones, el deterioro de la relación de términos de intercambio, el servicio de la deuda que han debido soportar y la baja rentabilidad que hoy ofrecen, los predios habrían entrado en crisis y relativamente en abandono, pues los Bancos solo en algunos casos organizan administraciones eficientes, corren peligro de ser invadidos o reivindicados para administradores ad-hoc. También en ocasiones, arrendatarios con equipo mecanizado y experiencia han convenido contratos cortos de arrendamiento con los bancos.

Los predios, en dación de pago, originados en procesos recientes de colonización se caracterizan por la ausencia de caminos carrozables, o cuando existen son parciales y precarios. Estos predios están de preferencia dedicados a la ganadería extensiva, se advierten cultivos transitorios para establecer potreros, desmonte para organizar rastrojos, desarrollo parcial de bosques, monte bajo y alto de los cuales se ha aprovechado la madera fina y el mejor volumen de la energética. Estas fincas en algunos casos están confiadas a cuidadores que establecen acuerdos para el uso de rastrojos y potreros con ganado bovino. Se ha constatado generalmente ausencia de infraestructura predial.

La disponibilidad de agua para desarrollar los cultivos y para bebederos del ganado determina el uso parcial o total de estas fincas. En las fincas se puede constatar determinada superficie modernizada, determinada superficie tradicional, de uso extensivo o el abandono, situación que depende de la disponibilidad de agua y del sistema prevaleciente: moderno y tradicional y en función de distancia e infraestructura básica para movilización de la producción. Aparte de superficies altamente limitadas debido a la topografía.

El proceso de modernización de la agricultura colombiana, originó el incremento del flujo financiero para el desarrollo sectorial, éste desarrollo encontró, en la década de los 80, restricciones en su crecimiento debido a desajustes en la aplicación de los sistemas y factores de la producción en el mercado y en las ventajas comparativas de rentabilidad que otros sectores de la economía ofrecen actualmente, también la crisis financiera mundial, el servicio de la deuda externa de una y otra manera han venido afectando el proceso de capitalización, renovación del parque de maquinaria y de bienes de producción a consecuencia de las limitaciones para importar tales bienes y al alto costo de los insumos agropecuarios que han vuelto poco atractiva la inversión en el sector modernizado de la agricultura.

Es a través de este proceso que algunos clientes de los bancos del sector público y privado vienen recibiendo bienes raíces como dación de pago por las deudas contraídas. Estos bienes sean rurales o urbanos y de variada magnitud, en cuanto a su superficie, están distribuidos de norte a sur en la región central y en la costa Atlántica del territorio colombiano.

De la información de fincas, en dación de pago, propiedad de los Bancos de Colombia, proporcionada por la Superintendencia Bancaria, se establece luego de la clasificación entre predios rurales y urbanos que 15 bancos; 5 estatales y 10 privados, a abril de 1986, registraban 285 fincas de variada superficie.

Sin embargo, sólo ha sido posible determinar la superficie de los que corresponden a la Caja Agraria y en forma parcial de los que corresponden al Banco Ganadero, Popular y Bogotá.

Entre los predios seleccionados, de propiedad de los Bancos en Colombia, 285 se han identificado como elegibles en términos generales para el Programa Transferencia de Tierras a Campesinos, de estos, 198 elegibles de los bancos del sector público, o sea 69.4% y 87 de los bancos privados que corresponden al 30.6%.

Si bien 15 bancos entre privados y del sector público se han

registrado en la información básica de este estudio; únicamente el Banco Caja Agraria, Banco Ganadero y Banco Cafetero se especializan, por sus objetivos, en actividades agropecuarias, también los bancos de Colombia y Popular, sector público, registran fincas en dación de pago.

Del listado de fincas proporcionado por la Superintendencia Bancaria y la información ajustada del departamento del Tolima, investigada por la Oficina Regional del DANCOOP, se procedió a eliminar la información pertinente a los predios urbanos, aquellos que siendo rurales se manifestaban en proceso de consolidar transferencias y los que la Caja Agraria define como ubicados en áreas de alto riesgo. Sin embargo, hay que advertir que ésta oferta de tierras, es cambiante, en parte debido a la forma como cada banco organiza las ofertas, la promoción para encontrar clientes y el interés que éstos atribuyen actualmente al sector agropecuario, en términos de rentabilidad, tomando en cuenta que ha dejado de ser atractivo a inversionistas financieros. Se podría inferir por tanto, que la dinámica bancaria para transferir tierras a clientes será lenta en un camino lleno de dificultades y de variada índole.

La concentración geográfica, en el orden departamental, de los predios se observa en el cuadro que sintetiza la situación por departamentos y por bancos.

CONCENTRACION APARENTE DE FINCAS  
POR DEPARTAMENTOS

<u>DEPARTAMENTO</u>	<u>%</u>	<u>Σ</u>
Antioquia	7.4	
Bolivar	8.4	
Cesar	10.9	
Córdoba	6.7	
Cundinamarca	10.5	
Magdalena	5.2	
Tolima	10.2	
Valle	9.5	68.8

CONCENTRACION DEL NUMERO DE FINCAS  
SEGUN BANCOS

<u>BANCO</u>	<u>%</u>	<u>Σ</u>
Caja Agraria	22.1	
Ganadero	32.6	
Popular	5.9	
De Colombia	7.7	68.3
Bogotá	8.8	77.1

## 7.1 Características y Criterios de Selección

El desarrollo de la modernización agrícola, la ampliación de la frontera agrícola pecuaria por vía de la colonización y pequeñas fincas serán los elementos que van a tener trascendencia al momento de seleccionar y determinar fincas de los bancos para fines del "Programa Transferencia de Tierras a Campesinos", por las siguientes razones:

### 7.1.1 SECTOR DE AGRICULTURA MODERNA

- Abultados precios de los avalúos de las fincas, que accedieron a créditos para modernizar las explotaciones.
- Excedidos valores por unidad de superficie de la tierra, en circunstancias que la competencia empresarial incrementó la demanda de tierras para arrendar o adquirir.
- Infraestructura intrapredial concebida específicamente para implantar cultivos intensivos, utilizando alta tecnología.

### 7.1.2 SECTOR DE AMPLIACION DE LA FRONTERA AGROPECUARIA Y DE PEQUEÑAS FINCAS

- Fincas con precarios acceso, por falta de vías adecuadas para transporte.
- En el sector de ampliación de la frontera agropecuaria, escasa o nula infraestructura predial, fincas incorporadas parcialmente a la producción, caracterizadas por el uso extensivo de los suelos, exigentes en su manejo.
- Pequeñas fincas con infraestructura intrapredial e inversiones de interés para acopio y primaria transformación de la producción. De escasa cobertura multifamiliar.
- Pequeñas fincas de escasa perspectiva si se considera la infraestructura predial y las inversiones desarrolladas, con pocas alternativas de organizar planes de producción y limitada cobertura multifamiliar.

Como criterio de selección debía considerarse la concentración relativa de predios, en poder de los bancos por dación en pago, a nivel departamental e intermunicipal, concentración que permita articular los servicios de apoyo para el fomento de la producción, organización "empresarial" de los campesinos y facilitar el proceso de participación y capacitación. Este criterio facilita la preselección general de subáreas geográficas

intermunicipales. Un perfil del proceso para seleccionar prioridades entre subáreas geográficas se describe más adelante.

Las concentraciones de fincas seleccionadas asegurarían coberturas relativamente amplias de unidades agrícolas familiares, justificando los componentes de apoyo para el desarrollo de la economía campesina.

Para dar curso a la aproximación del Programa, a las decisiones de prioridad y ejecución, es necesario complementar la información del listado de las fincas por bancos y departamentos. Se determina que de las 285 fincas, 69.4 por ciento -198- corresponden a los bancos del sector público. Por otra parte, los bancos: Caja Agraria y el Ganadero registraban 156 fincas que equivalen al 54.7 por ciento del total de los que disponen los bancos en el país por "dación en pago".

Se asume que las fincas en "dación por pago" corresponden a una oferta, cambiante, de tierras puesto que algunas son vendidas e ingresan otras. Este listado de las fincas "en venta" corresponden al ritmo que imprime cada banco para lograr liquidez, para lograr una operación de compra-venta de un predio. De concretarse el "Programa de Transferencia de Tierras a Campesinos", éste podrá iniciarse con el compromiso de los bancos Caja Agraria y el Ganadero.

En los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Tolima y Valle, se ubican 145 fincas en poder de los bancos del sector público, de éstas, 112 corresponden al banco Caja Agraria y al Banco Ganadero, 41 y 71 respectivamente. Sobre esta base corresponde complementar información necesaria, en el siguiente orden:

- Actualizar la información de los predios en estos departamentos, con datos sobre superficie, calidad y aptitud de los suelos, vías de acceso, ubicación, valor en libros, avalúo catastral y avalúo comercial; agotada esta información en la fuente centralizada de datos en los bancos, se debe complementar con visitas a terreno actuando con el ICA e INCORA para disponer de la información suficiente para la elegibilidad uniltareal, a falta de criterio campesino, en función de la cobertura de unidades agrícolas familiares y de las expectativas intrínsecas que cada finca podría ofrecer.
- En los departamentos anotados se debería añadir la información de fincas de otros bancos públicos y privados, según las listas del anexo correspondiente.
- La información sistematizada y analizada debe ser la pauta para establecer prioridades en el arranque y cronología del Programa.

## 7.2 Beneficiarios

La situación de liquidez, que podría estar afectando a los bancos en su activo fijo, es objeto de otro análisis que adelanta la consultoría relacionada con los recursos financieros y de crédito del "Programa Transferencias de Tierras a Campesinos".

De ser procedente la transferencia de los predios a grupos campesinos organizados, éstas deberán contemplar anticipadamente las condiciones de: plazos, años de gracia y tasa de interés.

Grupos definidos de campesinos, articulados en una razón social de carácter cooperativo, precooperativo o cooperativa, apoyados por DANCOOP, para éstos efectos, deben recibir el predio al haber acordado precio, plazo e intereses; en casos excepcionales se podría acordar contratos de arrendamiento con promesa de compra-venta que, una vez confirmada la voluntad de compra, las cuotas periódicas podrían considerarse aplicables a la amortización.

La población objetivo del "Programa de Transferencia de Tierras" originada en predios de los bancos, recibidos en dación de pago, se orienta a beneficiar a los campesinos en general, considerando aquellos sin tierras que practican la actividad

agropecuaria como única fuente de ocupación y experiencia; los que disponen de unidades de infrasubsistencia y los minifundistas en procura que estos dos últimos acceden a la tierra como una forma de complementar sus unidades inferiores a la agrícola familiar, o que estén dispuestos a transferir aquellas también con fines de integración a otros campesinos interesados.

También se debe considerar las organizaciones existentes con socios sin tierras, para fortalecerlas y consolidarlas; igualmente aquellos campesinos que ubicados en el área de transferencia se integran a las organizaciones cooperativas o asociativas para ser beneficiarios.

Definidas las subáreas-intermunicipales prioritarias, justificadas por el grado de concentración de fincas y capacidad de cobertura multifamiliar para ser transferidas a grupos campesinos, simultáneamente se promoverá el Programa y se establecerá el interés de los campesinos localizados en el área de los predios.

Durante la misión, al desarrollar la visita a los predios del departamento del Tolima se constató interés campesino para adquirir tierras, de contar con "apoyo del gobierno", expresión que implica facilidades, confianza, asistencia técnica, también

acceder a la participación con opinión y a ser escuchados con respecto a sus necesidades y problemática.

Con estas consideraciones, se sugiere que se prioricen los criterios de selección de los beneficiarios, en el orden siguiente:

- Campesinos, dispuestos a asumir formas organizadas, vecinos de la finca seleccionada para transferencia, con ánimo de adquirir y desarrollar un plan de producción consistente con sus necesidades y obligaciones. El grupo campesino deberá ser homogéneo en sus intereses-aspiraciones, evitando diferencias marcadas en su actual nivel de ingresos. Cuando ésto no es posible se debería considerar alternativas para formar más de un grupo campesino, con el propósito de lograr homogeneidad interna en los grupos, como base importante del desarrollo y fortalecimiento de la "empresa campesina".
- Grupos campesinos homogéneos en aspiraciones y necesidades no necesariamente vecinos de la finca objeto de la transferencia, con conocimiento de la ecología que pretendan enfrentar y de los sistemas apropiados para los planes de explotación que se propongan.
- Grupos migrantes campo-centros urbanos, dispuestos a retor-

nar, con aspiraciones homogéneas, en lo posible de origen geográfico común, conscientes del riesgo que deben afrontar en varios sentidos; en éste caso, se debe tener en cuenta que el acceso a la tierra deberá sortear la factibilidad de reiniciarse en la actividad agropecuaria, con un contrato de arrendamiento de las tierras de la finca con promesa de compra-venta.

Este ordenamiento de prioridades y criterios de selección de beneficiarios se debería observar con rigor, caso contrario, se repetirán situaciones que en Colombia se experimentaron y han dado lugar a la descomposición de algunas cooperativas y empresas comunitarias.

### 7.3 Unidades Tipo

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- por su parte y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- por otra, desarrollan metodologías suficientes para la determinación de la unidad agrícola familiar, el parámetro de referencia establece que los ingresos del predio deben generar 2.8 jornales básicos. Los procedimientos de que disponen el INCORA y el ICA para determinar la unidad de producción se pueden calificar técnicamente conocidos. Desde luego el

tamaño de las unidades agrícolas familiares depende del factor ecológico, del sistema productivo que se aplique observando la agricultura campesina y del balance hídrico.

Establecido el tamaño de la unidad agrícola familiar, con la participación de los promitentes beneficiarios, se debe articular el proceso de definiciones en cuanto a la forma de organización social y productiva para desarrollar la explotación; las que podrían ser:

- Unidades Agrícolas Familiares
- Estructura Cooperativa de Producción
- Area Individual y Empresa Campesina

La formación y el proceso de adhesión o no al Programa debe desarrollarse con amplia cobertura para explicar, capacitando y capacitándose provocando la decisión campesina consciente y razonada.

La estructura productiva de las nuevas unidades debería surgir como producto del concurso dialogado entre los campesinos y los representantes de las instituciones de apoyo del sector público, dirimiendo entre la experiencia campesina, su nivel

de conocimientos, la potencialidad de los suelos, su manejo y dando prioridad a la composición de un plan de explotación agropecuario que privilegie el uso de mano de obra y aseguren el empleo y la ocupación de la familia campesina.

#### 7.4 Comité de Apoyo

Para contar con el conjunto interdisciplinario de apoyo del sector público será necesario promover y fortalecer grupos ad-hoc intersectoriales, asegurando que los componentes de financiamiento, crédito, promoción, capacitación, educación, asistencia técnica y participación articulen las obligaciones del sector público con las necesidades de los campesinos facilitando a la población objetivo soluciones, superando deficiencias operativas y procurando la autogestión de los beneficiarios.

Para lograr efectividad será necesario conformar un Comité ad-hoc del "Programa de Transferencia de Tierras a Campesinos" asegurando previamente una línea de financiamiento específico intermedida por Fondos Financieros Agropecuarios, contemplando, en lo posible, los lineamientos y recomendaciones específicas del programa que sustentan los informes de consultoría.

En el Comité de Apoyo deberían considerarse las siguientes representaciones:

- Fondo de Desarrollo Rural Integral -DRI-
- Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas -DANCOOP-
- Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-
- Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-
- Coordinadora Nacional Agraria, en representación de los beneficiarios.

EL FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL -DRI- opera como mecanismo de coordinación y financiamiento de los planes y proyectos en áreas seleccionadas para beneficiar a productores con unidades hasta 20 has., establece convenios específicos con metas que son objeto de seguimiento y evaluación. Es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura.

EL DANCOOP, es el organismo de fomento, control y desarrollo

de las organizaciones cooperativas, directamente depende de la Presidencia de la República.

El SENA, es el organismo de aprendizaje y capacitación que facilita acceso a los conocimientos y las destrezas prácticas de orden artesanal, administrativo y empresarial. Se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo.

El ICA, es el organismo técnico agropecuario que desarrolla investigaciones, conforma paquetes tecnológicos, facilita asistencia técnica e implementa "proyectos - investigación - producción" -PIP- en áreas de agricultura campesina. Se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura.

El INCORA, es el organismo que ejecuta la Reforma Agraria, articula criterios técnicos de evaluación de suelos, avalúo de las tierras, determinación de unidades de producción agropecuaria y de distribución de las tierras, Es dependencia especializada del Ministerio de Agricultura.

La COORDINADORA NACIONAL AGRARIA, órgano de consenso de políticas y estrategias de las organizaciones, funciona como Comité Intergremial de carácter privado, representando los intereses campesinos.

La estructuración que se sugiere daría cabida a que en el seno del Comité de Apoyo se realicen las actividades de control, seguimiento y evaluación, asegurando la operatividad del Programa, el mismo que debería ser bien delimitado en el tiempo, para ejecutar la transferencia de los predios en favor de los beneficiarios. Se debería considerar algunos aspectos en la efectividad y ejecución:

- Las condiciones de la línea de financiamiento para facilitar la transferencia de las fincas debe explicitar que únicamente sería para acuerdos de negociación con grupos campesinos con certificación emanada del Comité de Apoyo.
- La transferencia debe ser directa de parte del banco, a la organización campesina, que facilitará la operación.
- El Comité de Apoyo acordará la forma y procedimiento de implementar el crédito para fomento de la producción, asistencia técnica, comercialización de la producción, educación, capacitación y facilitará las condiciones del proceso participativo de los beneficiarios.

#### 7.5 Participación Campesina

7.5.1 El Programa Transferencia de Tierras a Campesinos que podría sustentarse en las fincas de los bancos "por dación de pago", requerirá de amplia apertura del Comité de Apoyo a fin de dar paso al proceso de participación de los grupos campesinos promitentes beneficiarios del Programa.

La promoción de la participación, debería ser una actitud efectiva y permanente en la metodología de trabajo con la población objetivo, en los distintos niveles y circunstancias que sistematizando conducirán a la apropiación del Programa y proyectos despertando el interés y confianza de los campesinos.

Variadas decisiones deben asumir los grupos de promitentes beneficiarios: adquirirán compromisos en el trámite, en los contratos, en los planes y en la administración, de sus "proyectos". Para que esas manifestaciones y voluntad sean la expresión real de los campesinos organizados, es fundamental conferir confianza, delegar responsabilidades, y procurar que sean los campesinos los que deben resolver sus problemas en pro de su desarrollo, compartiendo la efectividad en los compromisos con el sector privado y público.

A partir de un grupo interesado como prominente usuario de una finca, se debe realizar el reconocimiento detallado de ésta, actuando como guía el inspector del banco respectivo,

representantes del DANCOOP, ICA e INCORA, escuchando sistemáticamente las reacciones del grupo en cuanto a las posibilidades y alternativas del plan productivo, fijar finalmente el consenso para decidir el "Proyecto Productivo Campesino", determinando costos y beneficios, confrontando con el precio referencial de la finca y el plan de amortización, facilitando que los campesinos arriben a decisiones adecuadas. El proceso participativo para que los campesinos asuman decisiones, en su proyecto, es parte substancial del posible éxito. De éste mecanismo participativo debería compartir el Fondo de Desarrollo Rural Integrado a través del Comité de Apoyo legitimándole como proceso idóneo del ascenso cultural, político, social y económico de los campesinos.

- 7.5.2 Si bien todo proceso participativo debe ser considerado como un medio capacitador, será necesario transferir conocimientos y destrezas en los distintos aspectos necesarios para el desarrollo de la organización y administración, atendiendo la demanda de conocimiento e identificando las carencias; los mecanismos del acceso al conocimiento y al aprendizaje extra-curricular. En la práctica este instrumental metodológico promueve e implementa el SENA por un lado y el DANCOOP por otra, complementándose. Este proceso de acción capacitadora necesitará de los diseños específicos para informar y promo-

ver el "Programa Transferencia de Tierras a Campesinos", escuchando las demandas y dudas de los grupos para ir canalizando y adecuando todo el proceso capacitador.

7.5.3 Tanto el proceso participativo, como el de capacitación debe ir desarrollando destrezas y actitudes de autogestión, facilitando como consecuencia, que la organización vaya creciendo y desarrollando en la asunción de responsabilidades, compromisos y trascendiendo a las demás esferas sectoriales y componentes del desarrollo rural.

7.5.4 La participación, la capacitación, el proceso de autogestión deben a su vez dar lugar a compartir la administración del "Programa de Transferencia de Tierras a Campesinos" a nivel de las subáreas ya sugeridas como concentraciones intermunicipales.

Los lineamientos metodológicos, que anteceden, corresponden a la necesidad de aproximar realmente los servicios públicos con nueva imagen y actitudes para que los campesinos restituyan la confianza en el sector público que ha permanecido ausente de concreciones para dar viabilidad a la economía campesina, que ha sido marginada por falta de servicios, razón que

ha obligado entre otras manifestaciones, al abandono del campo, al registrar tasas de emigración de la población rural del orden del 10 y 11 por mil, en cuanto a la tasa de mortalidad infantil 80 por mil, sin anotar otros indicadores que en lo social, si bien "el proceso migratorio ha comenzado a desacelerarse, sin embargo, por el comportamiento de los indicadores más tradicionales del bienestar social, los habitantes del campo colombiano se encuentran, en promedio, tres lustros atrás con respecto a los que viven en las ciudades. (1)

---

(1) Situación Social de la Población Rural Colombiana 1970 - 1983  
Ministerio de Agricultura de Colombia