

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

CEAD José Acevedo y Gómez



Impacto del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria otorgado a las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño, para el año 2015 como eje del desarrollo económico y social de la población beneficiada

Programa

Especialización en Gestión Pública

Elaborado por:

Lyda Claudia Milena Medina Zárate

Freddy Arturo Camacho Aponte

Bogotá, D.C.

2019

**Impacto del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria otorgado a las mujeres y
hombres rurales del departamento de Nariño, para el año 2015 como eje del
desarrollo económico y social de la población beneficiada**

Elaborado por:

Lyda Claudia Milena Medina Zárate

Freddy Arturo Camacho Aponte

Presentado para optar por el título de Especialista en Gestión Pública

Director

Leonardo de Jesús Díaz

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

CEAD José Acevedo y Gómez

Especialización en Gestión Pública

Bogotá, D.C.

2019

Agradecimientos

Agradecemos a Dios por ser nuestro guía y acompañarnos en este proceso, dándonos la sabiduría y perseverancia para afrontar cada una de los retos que tuvimos en este año de aprendizaje en la especialización.

Agradecemos también a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD y a cada uno de los docentes y tutores, quienes compartieron sus conocimientos en cada una de las etapas de este proceso, dándonos la posibilidad de aumentar nuestra competencia académica para afrontar los retos venideros.

A nuestros hijos, Nicolás Esteban y Emiliano, la razón
de ser de nuestras vidas.

A nuestra familia por su apoyo constante e
incondicional.

A los amigos que nos motivaron para alcanzar este
nuevo logro académico en nuestro proceso de formación
profesional.

Lyda Claudia Milena - Freddy Arturo

Resumen

El derecho a la propiedad de la tierra es uno de los aspectos que marcan la diferencia en la productividad y el desarrollo rural del país. Por esto, el objetivo de este trabajo es analizar la efectividad y los beneficios del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria - SIDRA, otorgado a las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño, en el marco de la convocatoria de Pacto Agrario, durante el año 2015, como una de las herramientas del gobierno nacional para promover el desarrollo económico y social de esta población.

Las bases conceptuales, normativas y los resultados parciales de la implementación del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria SIDRA en el Departamento de Nariño, por parte del gobierno nacional, comprenden los ejes temáticos de este estudio, cuya importancia en el desarrollo del sector agropecuario es alta, dado que con su ejecución se ha demostrado la mejora y recompensa, en cierta medida, a las situaciones desfavorables por las que tuvieron que pasar los pobladores rurales beneficiarios, al incrementar sus ingresos al convertirse en dueños de su tierra y tener los recursos para la implementación de un proyecto productivo que mejoró su calidad de vida.

Así mismo, al recibir el SIDRA, los hombres y mujeres del departamento de Nariño, han logrado tener un patrimonio, el cual les proporciona mayores posibilidades de acceder a los mercados y al crédito, permitiendo realizar inversiones a largo plazo para seguir ejecutando su proyecto productivo.

Por otra parte, se presenta la realidad de la tenencia rural de la tierra en Colombia, como uno de los componentes principales del SIDRA, específicamente en el departamento objeto de estudio, definiendo las diferentes formas de tenencia y las

principales causas de informalidad e inequidad en ésta; se describe el procedimiento que actualmente ejecuta el Estado para la formalización de la propiedad rural y el acceso a la tierra por intermedio de los subsidios, indicando sus alcances, requisitos, los beneficiarios, entidades a cargo con sus obligaciones y finalmente las actividades que se incluyen para llevar a cabo su ejecución y el seguimiento que hace la entidad a cargo en este momento que es la Agencia Nacional de Tierras ANT y que hacía el extinto INCODER.

Palabras Claves: Subsidio, Propiedad, Tierra, Tenencia, Proyecto productivo, Beneficiarios, Diferencial.

Abstract

The right to land ownership is one of the aspects that make a difference in the country's productivity and rural development. For this reason, the objective of this work is to analyze the effectiveness and benefits of the Direct Integral Subsidy for Agrarian Reform - SIDRA, granted to rural women and men in the department of Nariño, within the framework of the call for an Agrarian Pact, during the year 2015, as one of the tools of the national government to promote the economic and social development of this population.

The conceptual, normative bases and partial results of the implementation of the Direct Integral Subsidy for Agrarian Reform SIDRA in the Department of Nariño, by the national government, comprise the thematic axes of this study, whose importance in the development of the agricultural sector is high, since its execution has shown the improvement and reward, to some extent, to the unfavorable situations that the beneficiary rural residents had to go through, by increasing their income by becoming owners of their land and having the resources to implementation of a productive project that improved their quality of life.

Likewise, upon receiving SIDRA, the men and women of the department of Nariño, have managed to have a wealth, which gives them greater possibilities of accessing markets and credit, allowing long-term investments to continue executing their productive project.

On the other hand, the reality of rural land tenure in Colombia is presented, as one of the main components of SIDRA, specifically in the department under study, defining the different forms of tenure and the main causes of informality and inequality in it; The procedure currently being executed by the State for the formalization of rural property and access to land through

subsidies is described, indicating its scope, requirements, beneficiaries, entities in charge of their obligations and finally the activities included to carry out its execution and the follow-up that the entity in charge is doing at the moment, which is the National Land Agency ANT and that the extinct INCODER was doing.

Keywords: Subsidy, Property, Land, Tenure, Productive Project, Beneficiaries, Differential.

Tabla de Contenido

Introducción	12
1. Planteamiento del Problema	15
1.1 Descripción del problema.....	15
1.2 Pregunta de investigación.....	17
1.3 Justificación.....	17
1.4 Objetivos	19
1.4.1 Objetivo General.....	19
1.4.2 Objetivos Específicos.....	19
2. Marco de Referencia	20
2.1 Marco de Antecedentes	20
2.2 Marco Teórico.....	29
2.2.1 Subsidios De Tierras.	29
2.2.2 Montos Máximo de los subsidios SIT, SIDRA y SIRA.....	31
2.2.3 Formulación, implementación, seguimiento y cierre de proyectos productivos.	
Generalidades.....	33
2.3 Marco Conceptual	34
2.4 Marco Legal.....	40
3. Análisis de Resultados	46
3.1 Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria	46
3.1.1 Así es el Departamento de Nariño	46

3.1.2 El Subsidio Integral Directo de Tierras – SIDRA en el Departamento de Nariño, Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural	48
3.2 Beneficios de la implementación del Subsidio Integral Directo de Tierras en el Departamento de Nariño, Pacto Agrario.....	60
3.2.1 Testimonio Beneficiarios	61
3.3 La tenencia de la tierra de las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño.	62
Conclusiones	72
Referencias	74

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1. Distribución predial Departamento de Nariño 2016.....	15
Tabla 2. Marco Legal.....	42
Tabla 3. Resultados verificación de requisitos y calificación.	50
Tabla 4. Resultados verificación de requisitos y calificación.	50
Tabla 5. Proyectos adjudicados 2014. Pacto Agrario- línea Acceso a Tierra	52
Tabla 6. Resultados verificación de requisitos y calificación – Propuestas Pacto Agrario línea Acceso a Tierras. Cumplen.....	53
Tabla 7. Beneficiarios del Subsidio Adjudicado.....	54
Tabla 8. Municipios del departamento de Nariño beneficiados con la adjudicación del subsidio	55
Tabla 9. Distribución de la propiedad rural por departamento.....	67
Tabla 10. Cifras de Desplazamiento en Nariño a 1° de enero de 2019	68

Introducción

En el presente trabajo de investigación se analiza una de las estrategias del Estado colombiano para que la población campesina de escasos recursos pueda ser propietaria de la tierra y/o tenga viabilidad para acceder a los requerimientos financieros para el establecimiento de un proyecto productivo agropecuario y los gastos notariales que el proceso requiera, tales como el Subsidio Integral de Tierras, esto, en cumplimiento de la obligación establecida por el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, que establece: en el Artículo

Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos..

De esta forma, el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, en adelante SIDRA, implementado en el departamento de Nariño a partir del año 2015 constituye el objeto de estudio de esta investigación, subsidio que fuera aprobado y otorgado a través del programa Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

Así mismo, resulta relevante mencionar que en este departamento se manejó una particularidad, dado que allí no se otorgó a través de asociaciones, sino a personas naturales habitantes del departamento y a quienes se les consideró como sujetos para la reforma agraria por el cumplimiento requisitos como la vocación agropecuaria, el haber vivido un mínimo de cinco años en la zona adscrita al programa y que no fueran propietarios de tierra o hubieran sido víctimas de desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado.

De esta forma, se ha considerado relevante exponer y analizar las entregas que se hicieron a través del programa SIDRA a los habitantes del departamento de Nariño, teniendo también en cuenta el hecho de que esta región ha sido, tradicionalmente, una de las de mayor concentración de la tierra y por ello, presentan un bajo desarrollo productivo y rural de su población.

Se ha considerado también, para efectos de esta investigación, delimitar la temporalidad del estudio al año 2015, y como fuentes secundarias de investigación se ha recurrido a los escasos documentos existentes sobre el tema, apoyados en el aporte de algunos funcionarios de las entidades estatales que participaron en el procedimiento del SIDRA.

1. Planteamiento del Problema

1.1 Descripción del problema

El departamento de Nariño ha sido, de forma histórica, una de las regiones del país en donde la tierra ha sido concentrada por terratenientes, a su vez que una fuerte tradición minifundista, lo que ha repercutido de forma negativa en la desigualdad en la tenencia de la tierra, por lo que cerca del 80% de los predios son menores a 5 hectáreas y ocupan un total de apenas el 32,4% de la superficie total del departamento, mientras que el 20% de los predios titulados ocupan hasta un 67,6% de la superficie rural (Ministerio de Agricultura, 2017).

De forma semejante, de acuerdo con el estudio de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Departamento de Nariño, la distribución predial para el año 2016 en el departamento de Nariño estaba distribuida como se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución predial Departamento de Nariño 2016

Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área
Hasta 0.5 Ha	120.538	151.095	22.083
Mayor a 0.5 – hasta 1 ha	49.732	65.888	38.988
Mayor a 1 hasta 2.5 ha	58.737	81.065	97.989
Mayor 2.5 hasta 3 ha	11.269	15.861	32.120
Mayor a 3 hasta 5 ha	21.545	30.660	85.706
Mayor a 5 hasta 10 ha	18.394	26.872	131.370
Mayor a 10 hasta 20 ha	9.288	13.711	130.916
Mayor a 20 hasta 50 ha	5.693	8.657	179.742
Mayor a 50 hasta 100 ha	1.281	2.224	88.593
Mayor a 100 hasta 200 ha	467	1.013	65.431
Mayor a 200 hasta 500 ha	223	416	73.168
Mayor a 500 hasta 1.000 ha	85	433	62.084

Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área
Mayor a 1.000 hasta 2.000 ha	24	43	33.657
Mayor a 2000 hasta 5000 ha	45	58	146.613
Mayor a 5000 hasta 10000 ha	20	24	141.385
Mayor a 10000 ha	31	34	934.566

Fuente: (Ministerio de Agricultura, 2017) Estudio de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA del Departamento de Nariño

De otro lado, de acuerdo con la clasificación de predios según el tipo de propietario rural, se puede evidenciar que al menos 5.269 predios son de propiedad del Estado; 2.291 están en propiedad de algún colectivo (tales como resguardos indígenas y afros) y 290.863 son privados (Ministerio de Agricultura, 2017).

Esta situación es generadora de inequidad en la distribución de la tierra, por lo que, al respecto la (Presidencia de la República, 2017) el gobierno nacional, a través del Decreto Ley 902 de 2017, adoptó medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, de forma específica, en lo concerniente al procedimiento para el acceso y formalización de la propiedad a través del denominado Fondo de Tierras, el cual estipula que: “la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores rurales y en los elevados índices de pobreza rural”, situación que se considera ha impedido el aumento de la productividad de los campesinos colombianos y del desarrollo rural en general.

Por lo anterior, se ha considerado también, como una situación histórica, que la tenencia de la tierra en Colombia, debida a la distribución desigual y al crecimiento de la

población, han sido causantes de la tendencia a la reducción en la relación entre tierra y propietarios, lo que ha incidido en la migración hacia las ciudades de la población pobre de los campos.

Con el objetivo de disminuir esta situación, el gobierno nacional ha implementado políticas orientadas a la concesión de subsidios que permitan la propiedad de la tierra y su desarrollo productivo por parte de los campesinos y habitantes rurales que no son propietarios de tierra alguna como es el caso del objeto de este estudio.

Sin embargo, también es importante destacar que la efectividad de estos programas es dudosa y de ahí surge la pregunta concerniente a si el SIDRA en el departamento de Nariño fue o no eficiente en su propósito por beneficiar a los habitantes rurales y consiguió o no la redistribución en la propiedad de la tierra.

1.2 Pregunta de investigación

¿El otorgamiento del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria a mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño ha mejorado sus condiciones de vida y las de sus familias?

1.3 Justificación

Es importante conocer el impacto que tienen los subsidios de tierras destinados por el gobierno nacional a los habitantes del campo con el propósito de mejorar sus condiciones de vida y modelos viables de desarrollo por medio de facilidades para la titulación de la tierra.

Esta labor, desempeñada por el Estado, no puede limitarse únicamente al otorgamiento de un subsidio o la implementación de un programa que facilite el acceso al crédito, sino que debería ir más allá de la revisión, viabilización y entrega de dichos recursos, por lo que, acompañando este tipo de programas, es indispensable que éste haga un seguimiento que permita verificar la real implementación de los proyectos productivos y el beneficio de los mismos.

En el año 2013, cuando se implementó el Pacto Agrario, se asignaron de manera "extraordinaria" recursos para el desarrollo agrario colombiano, siendo el departamento de Nariño uno de los beneficiados con la focalización del gobierno nacional para la asignación del SIDRA. De esta forma, al departamento le fueron asignados recursos para 160 beneficiarios, por un valor de \$7.319.816.000 millones de pesos, que debían beneficiar a 66 hombres y 94 mujeres. Estos recursos se empezaron a entregar en el año 2015 y aún, a la fecha de elaboración de este trabajo, se están materializando, de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos estipulados en la Resolución 03405 del INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 2015).

Por lo anterior, se considera que esta investigación tiene relevancia al considerar que resulta pertinente conocer la verdadera efectividad y los beneficios que el subsidio integral de tierras ha traído en el departamento de Nariño, tema que además, puede reforzar los programas orientados a impulsar o ampliar el derecho que tienen los habitantes del campo a acceder a la tierra o ser propietarios de ésta.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Analizar la efectividad y los beneficios del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria otorgado a las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño, en el marco de la convocatoria de Pacto Agrario - SIDRA (Subsidio Integral Directorio de Reforma Agraria), durante el año 2015, como indicativo de la aplicación de la política diferencial y del desarrollo económico y social de esta población.

1.4.2 Objetivos Específicos

Verificar la cantidad de Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria otorgados a las mujeres y hombres del departamento de Nariño, durante el año 2015, en el marco del programa Pacto Agrario - SIDRA (Subsidio Integral Directorio de Reforma Agraria).

Comparar las condiciones de mujeres y hombres antes y después del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, en el departamento de Nariño, durante el año 2015.

Estudiar el registro oficial de tenencia de la tierra de las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño.

2. Marco de Referencia

2.1 Marco de Antecedentes

El derecho a la tierra en Colombia ha sido uno de los temas de mayor tradición histórica del país y no pocos autores lo han considerado como el punto álgido generador de la violencia rural que aún hoy se vive (Rojas Bravo, 2015) razón por la que organizaciones como OXFAM consideran que “el reparto de la tierra en Colombia es extremadamente desigual, pues la concentración de la propiedad es de las más altas del mundo y la segunda de América Latina, solo después de Paraguay” (OXFAM, pág. 16).

De esta manera, el autor Rojas Bravo considera fallidos los intentos que se han hecho en materia de distribución de tierra en Colombia durante el siglo XX, por lo que ha considerado que “Colombia es un país con una mayoría de zonas rurales donde existe como condición general una alta concentración de la propiedad rural” (2015 p. 5).

Entre las políticas públicas orientadas a la distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX, se citan las contempladas en la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994, cuyo contexto histórico estuvo caracterizado por “La expansión de la producción agrícola para la exportación (que) generó estímulos para el crecimiento, desarrollo rural y ocupación de áreas inexploradas” (Rojas Bravo, 2015, p. 6).

De forma semejante, para la asignación de las tierras se utilizaron mecanismos como “Venta de baldíos para pagar deuda pública, ventas directas, entrega de tierras

como compensación a militares e inmigrantes extranjeros” (Rojas Bravo, 2015, p. 6), entre otras formas de apropiación.

Estos mecanismos no obtuvieron los resultados esperados, dado que, de alguna u otra forma, terminaron por favorecer “a grandes latifundistas, y contribuyeron a la persistencia de la concentración de la propiedad que se venía presentando desde La Colonia”, como lo consideran Machado (2009), Ibáñez y Muñoz (2010) autores citados en la obra de Rojas Bravo (2015).

Sobre esta misma línea es Palacios, también citado por Rojas Bravo, y quien considera:

Después de La Independencia (en 1810), persistía la tradición monárquica española en la política de baldíos y a pesar de los estímulos que se dieron a partir de las Leyes 61 de 1874 y 48 de 1882, buena parte de los colonos no tenían títulos legales de las tierras que ocupaban (2015, pág. 6).

Por lo anterior, se puede concluir que los latifundistas o terratenientes “aprovecharon sus conocimientos legales y sus recursos para obtener títulos de propiedad y usurpar predios previamente ocupados, por medio de la falsificación de títulos de propiedad, ventas ilícitas, y de juicios de partición, de deslinde o de posesión” como considera salas Noguera (Rojas Bravo, 2015, p. 6).

De acuerdo también con Rojas Bravo, “en el siglo XX hubo acaparamiento de tierras bien sea compradas, asignadas o usurpadas por parte los terratenientes, configurándose de esta forma un sistema latifundista de tenencia de la tierra” (2015, pág. 6) lo que conlleva a que esta situación sea considerada como un problema de índole nacional.

De esta forma, en el momento en que es promulgada la Ley 200 de 1936, esta se consideró que “marcó un cambio notorio en el tratamiento del problema agrario y renovó la legislación agraria que venía construyéndose desde la Colonia”, en palabras de Machado (2009).

Al respecto, los principales elementos que establece la ley fueron:

- La reglamentación y adjudicación de baldíos, esto en respuesta a la expansión de la producción agrícola,
- La forma de resolución de conflictos para establecer la propiedad de un predio, en especial bajo la figura de jueces de tierras,
- La reglamentación y normativa para determinar si un predio es de propiedad privada y de quien y
- La explotación económica de la tierra, en cuyo caso de ser inexistente por un periodo de tres o cinco años, dicha tierra se vuelve a considerar baldía (Rojas Bravo, 2015, p. 8).

Mediante la Ley 200 de 1936, el Estado buscó reglamentar, modernizar y ordenar la legislación rural que a la fecha estaba vigente.

Pero pese a sus propósitos, la Ley 200 de 1936 no fijó mecanismos claros y precisos para que los entes y jueces encargados de la adjudicación de la tierra “no fueran permeados por vicios de corrupción y clientelismo e influenciados a favor de los grandes terratenientes con poder político regional, que con títulos falsos de propiedad pusieron a su favor el sistema normativo y regulatorio montado por la ley, dice (Machado, 2009), citado por (Rojas Bravo, 2015, p. 8).

Por el contrario, a través de la Ley 200 de 1936 se legalizó la propiedad en forma dudosa, es decir, los resultados no fueron positivos para reestructurar la propiedad, que en las décadas siguientes siguió estando concentrada (Rojas Bravo, 2015, p. 9).

En este contexto, el acaparamiento de las tierras siguió expandiéndose de forma ilegal y quienes tenían los recursos, presentaban títulos de propiedad inexistentes y despojaban de sus territorios a los colonos campesinos con el propósito de expandir su frontera agrícola, situación que generó en el campo colombiano un descontento generalizado con la reforma agraria, razón de ser de la más tardía reforma de 1961 y que llegaría mediante la promulgación de la Ley 135 de ese año, entre cuyos elementos más característicos se citan:

Artículo 1°. Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana, el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social. Esta Ley tuvo por objeto: Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal. Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento. (...) Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra. (...) (Congreso de la República, 1961).

De esta forma, la Ley 135 de 1961 se erigió como un proceso renovado para la consecución de la tan anhelada reforma agraria, la distribución de la tierra de manera equitativa, especialmente sobre terrenos improductivos y no explotados por sus dueños en un periodo de tiempo determinado, y la creación de las condiciones para el acceso a la tierra por parte de pequeños arrendatarios y aparceros, al tiempo que dotaba de tierras a

los que no la poseían y entraba a considerar la tierra como un elemento con función social y productivo.

Teniendo en cuenta estos elementos claves, la ley se implementó como una herramienta que daba carácter y ofrecía la capacidad administrativa y judicial que permitiría reformar la estructura agraria del país y centrarse en elementos para la redistribución y garantía de acceso a la tierra para aquellos que no la poseían.

Sin embargo, Tobón y Salas Noguera, citados por (Rojas Bravo, 2015), consideraron que esta Ley, “no produjo mejoras en redistribución, las tierras expropiadas fueron pocas, eran aisladas, de mala calidad, estuvieron por debajo de la meta establecida; gran propiedad apenas fue modificada, y las tierras de menor calidad se vendieron a precios muy elevados (pág. 10).

Así mismo, Rojas Bravo considera que los escasos resultados en la implementación de esta ley permitieron que para finales de la década de los 60, el proceso latifundista no cesara y los pequeños propietarios rurales volvieran a sentirse desalentados.

Frente a esta situación y dado el temor generado por el descontento con la implementación de la reforma agraria, en el año de 1973 se concertó el Pacto de Chicoral antecedente directo de la Ley 4 de 1973 y cuyo fin no fue otro que el de imposibilitar un proceso de reforma agraria con carácter redistributivo para el país.

Es así como Colombia después de tener una ley en la que se establecía la reforma agraria, con bases políticas para la solicitud y acceso a la tierra de los campesinos, pasando luego a tener una política de control administrativo judicial que entre otros aspectos certificó la protección y la tenencia de la tierra de los grandes terratenientes.

De acuerdo con lo anterior, el país se frustra en su proceso de modificar la estructura agropecuaria basada en el acaparamiento de tierras, gestando con la ley 4 de 1973, dando lugar a la limitación para el acceso a la tierra de los campesinos, anulando todas las posibilidades de redistribución de los predios que tienen capacidad productiva y que no habían sido explotados.

El fracaso de estas leyes, que buscaban, de alguna manera, la desconcentración de la tierra en el país, tuvieron repercusiones en la década de los 90, una época caracterizada por la violencia de grupos guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares.

Esta época estuvo también caracterizada por ser la primera década de vida de la recién promulgada Constitución de 1991 y la promulgación de la Ley 160 de 1994, considerada como otro intento de reforma agraria bajo los auspicios del nuevo texto constitucional.

Según Rojas Bravo, los elementos centrales de la ley 160 de 1994 fueron promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, razón por la que la ley tiene por objeto:

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional (Congreso de la República, 1994), Ley 160 Artículo 1°, párrafo segundo.

Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo (Congreso de la República, 1994), Ley 160 Artículo 1º, párrafo tercero.

Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento (Congreso de la República, 1994), Ley 160 Artículo 1º, párrafo séptimo.

Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen (Congreso de la República, 1994), Ley 160 Artículo 1º, párrafo noveno.

De lo anterior, se puede establecer que en esta ley están definidos los beneficiarios de los procesos de distribución de tierras en el país, de forma especial sobre las tierras baldías, que representan alrededor del 30% del territorio nacional, con atención prioritaria sobre la concentración en la zona de los llanos orientales, y que el beneficio debe priorizar en mujeres y hombres campesinos, además de los indígenas, y que su fin no es otro sino lograr una equitativa distribución de la propiedad rural (Rojas Bravo, 2015).

Además, en la ley se identifican otros elementos centrales, tales como la inclusión en lo rural, ya no solo el concepto o interpretación de campesinos o campesinado como

único actor, sino además el reconocimiento de indígenas y comunidades afro, al igual que otras poblaciones a las que se les debe incluir en las políticas de tierras en el país.

Por ello, el acceso a la tierra no es directamente mediado por el Estado, sino también por las reglas del mercado y la tierra es vista, sobre todo, bajo la lógica productivista y no solo como un bien común para la realización de un derecho.

Por lo anterior, se puede considerar que la ley impulsó el funcionamiento de mercados de tierras en el país.

Otro aspecto fundamental para tener en cuenta, es que la Ley 160 de 1994 buscó dinamizar la redistribución a partir de un subsidio para que los campesinos compraran tierras. Este subsidio, equivalente al 70% del precio de la propiedad, podía ser financiado por medio de una línea de crédito especial.

No obstante, la ley 160 de 1994 también presentó algunas falencias en materia de distribución de la propiedad rural al no plantear ninguna reforma distributiva, es decir, que la ley no tiene mayores fundamentos para afectar la histórica situación de tenencia de la tierra.

De igual forma, la ley tampoco le brinda elementos ni posiciona al Estado como un actor con capacidad de intervenir para generar procesos de redistribución y acceso equitativo a la tierra, sino que plantea su rol como un regulador del mercado de tierras que busca ayudar o facilitar el acceso a la misma por parte de campesinos sin tierra.

En este sentido, la ley no posibilita y no restringe la participación del sector privado nacional e internacional para acceder a tierra en Colombia y la deja actuar bajo las lógicas del mercado de tierras.

También se queda corta al no generar una relación para el acceso a la tierra entre campesinos y empresarios, sin establecer ningún tipo de protección entre el primero frente al segundo, a la vez que plantea una relación desigual entre el campesino que quiere acceder a la tierra.

En ese sentido, la ley 160 de 1994 sigue sin terminar de comprender en su totalidad el país rural que conforma a Colombia y da la impresión que desconoce el tipo de demanda que exige y lideran campesinos, indígenas y afros por acceder a la tierra, donde inclusive se tomen en cuenta la redistribución de propiedades de grandes terratenientes y acaparadores de tierras. Por ello, para Colombia “Es urgente diseñar un sistema de administración de las tierras que incluya la modernización del catastro, el registro y la información que se tiene sobre la estructura agraria para facilitar la toma de decisiones” (El Espectador, 2014).

En este recorrido por la historia de la reforma agraria, como la política que introdujo procesos transformadores sobre la propiedad de la tierra en Colombia, permitiendo a los campesinos sin tierra o con poca, acceder a recursos productivos, “a la vez que abren las vías del ascenso social y el desarrollo de la democracia en el campo”, como lo expone el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013.,, pág, 17).

En este análisis es trascendental reconocer lo que sería el inicio de los subsidios de tierras con la ley 160 de 1994 que, como lo considera el Centro Nacional de Memoria Histórica “abandonó la política de distribución de la tierra y la sustituyó por el subsidio a la demanda de tierras, para que los compradores la negociaran a valores comerciales y el

INCORA aportará el 70 por ciento del precio y avalará el crédito restante” (2013, pág, 32).

En los primeros seis años de la Ley 160 de 1994, fueron adquiridos con subsidio 1.559 predios en un total de 301.966 hectáreas, ante una demanda potencial, según la Encuesta de Hogares del DANE, de 1.547.676 familias que aspiraban a tierra en 1997, de acuerdo a lo informado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013, pág. 32)

Así mismo, considera el Centro Nacional de Memoria Histórica que “el programa de compras subsidiadas terminó en 2012, luego de que en 2011 se asignara un presupuesto por \$100.000 millones y se presentaran solicitudes por 2,5 billones, demostrando la absoluta insuficiencia del mercado subsidiado frente a los pobres recursos presupuestales” (2013, pág. 32).

En el documento “Tierras Balance de la Contribución del CNMS al Esclarecimiento Histórico” del Centro Nacional de Memoria Histórica (2018) también se registran cifras sobre la entrega de títulos de propiedad a la población campesina, así: “Hasta 1988, el balance de la reforma agraria puede sintetizarse en el otorgamiento de 370.360 títulos de adjudicación por 13.360.882 hectáreas y la entrega de 85.403 parcelas con 1.414.468 hectáreas (2018, pág. 31).

2.2 Marco Teórico

2.2.1 Subsidios De Tierras.

Los subsidios de tierras que antecedieron la implementación del actual Subsidio Integral de Reforma Agraria - SIRA, establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994,

modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado bajo el Acuerdo 005 de 2016, fueron:

En primer lugar, se encuentra el Subsidio Integral de Tierras - SIT, creado por el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, definido como: un aporte Estatal equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) que se otorga por una sola vez a favor de los pequeños productores (as) y trabajadores (as) del sector rural, para facilitar su acceso a la tierra como un factor productivo, siempre que cumplan las condiciones que establezcan la Ley, el Decreto 2000 de 2009 y las demás disposiciones que emita el Consejo Directivo del INCODER sobre la materia.

Posteriormente, para mejorar las condiciones y/o requisitos para que la población rural tuviera acceso a la tierra, se implementó el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria – SIDRA-, subsidio integral para la compra de tierras e implementar el proyecto productivo reglamentado por el Consejo Directivo del INCODER (entidad liquidada) mediante el Acuerdo 310 de 2013, los acuerdos y los documentos que lo reglamenten.

La implementación del Subsidio Integral de Tierras tiene unos requisitos establecidos por las entidades competentes y cuyas generalidades se pueden observar en el procedimiento establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, que actualmente es la entidad encargada de surtir los efectos de adjudicación y materialización, los cuales, según la entidad, son (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural , 2016):

2.2.2 Montos Máximo de los subsidios SIT, SIDRA y SIRA.

“Para los subsidios de SIT y SIDRA, el monto máximo del subsidio será hasta de setenta y un (71) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV por familia” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018), el cual comprenderá tres (3) rubros destinados pagar el precio del bien inmueble, cubrir los requerimientos financieros del proyecto productivo y a pagar los gastos asociados con el negocio de la compraventa.

Así mismo, se establece que el Subsidio Integral de Reforma Agraria SIRA será hasta de ciento veinticinco (125) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV por familia para cubrir los mismos tres (3) rubros.

En este mismo documento se establece que “en caso de que el predio a adquirir por los adjudicatarios del SIRA, represente para su compra un monto inferior a los noventa y tres (93) SMLMV adjudicados por núcleo familiar, el saldo podrá sumarse y destinarse a fortalecer el proyecto productivo” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018, p. 10).

Es necesario tener en cuenta que el monto destinado para la compra del predio no podrá utilizarse para cubrir los gastos notariales y de registro, pero “el saldo del rubro podrá utilizarse para el fortalecimiento del proyecto productivo, cubrimiento de gastos financieros generados por el manejo de los recursos y/o la constitución de garantías que cubran el buen manejo y destinación del total del valor del subsidio” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018, p. 10). Así mismo, dicho saldo podrá destinarse también para cubrir los costos de los actos jurídicos

tendientes a la devolución de los predios adquiridos en los casos de reubicación o renuncia que así lo ameriten.

En el monto del SIRA, concedido para la implementación del proyecto productivo, estarán incluidos los gastos relacionados con transacciones, impuestos, tasas, contribuciones y demás gastos incurridos por el adjudicatario para la ejecución y el manejo financiero de los recursos del proyecto.

De igual forma, los costos y gastos, tanto directos como indirectos, en que se incurran para el desarrollo de las actividades técnicas (levantamiento topográfico, avalúo comercial, formulación del proyecto productivo, entre otras) y jurídicas (estudio de títulos, entre otras), necesarias para la materialización del SIRA, correrán por cuenta de la ANT (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018, p. 11).

Los costos y gastos relacionados con impuestos, tasas y/o contribuciones nacionales y/o locales que se causen, correrán por cuenta de los dueños del predio y de los adjudicatarios del SIRA, en ningún caso la ANT será responsable por dichos costos o gastos. De conformidad con lo anterior, el monto establecido para cada subsidio se establecerá mediante el SMMLV vigente al momento de adjudicar el mismo, es decir en el momento de la expedición del acto administrativo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018, p. 11).

2.2.3 Formulación, implementación, seguimiento y cierre de proyectos productivos. Generalidades.

La Agencia Nacional de Tierras apoyará y/o apalancará la propuesta de proyecto productivo, formulado de manera participativa con los beneficiarios para desarrollar en el predio materializado mediante subsidio, de conformidad con el cumplimiento de los componentes establecidos en el artículo 15 del Acuerdo 005 de 2016.

No pueden ser financiados con la partida del subsidio para proyecto productivo los gastos personales, de los terrenos, de mantenimiento, de compra o alquiler, de seguros, de impuestos y administrativos.

La materialización del subsidio recoge las adjudicaciones realizadas a través de órdenes judiciales, del subsidio integral de tierras y del SIDRA.

Conforme a lo establecido en la Resolución No. 149 de 2016, expedida por la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras, el proceso de materialización del subsidio cubrirá tanto las adjudicaciones efectuadas en el marco del Acuerdo 310 de 2013 relacionadas al Subsidio Integral de Reforma Agraria como también a las adjudicaciones efectuadas en el marco del Acuerdo 005 de 2016, cada una con sus particularidades dependiendo en la etapa en que esta se encuentre.

Instancias de operación y seguimiento a los planes de inversión de los proyectos productivos: La Agencia Nacional de Tierras a través de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas y las Unidades de Gestión Territorial, conformarán las instancias de operación y seguimiento de la materialización del SIDRA.

2.3 Marco Conceptual

Seguidamente se exponen diferentes conceptos que tienen inherencia con los objetivos planteados y en el desarrollo de la presente investigación.

Adjudicatario: Es el sujeto de atención cuyo derecho al subsidio ha sido reconocido por el Estado mediante acto administrativo motivado (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Aspirante: Es toda persona natural que por sí o por interpuesta persona, presente, de manera individual o asociativa, una solicitud formal para acceder al subsidio (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Derechos Humanos: Son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (Naciones Unidas. Derechos Humanos, 2018).

Derecho a la Tierra: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Presidencia de la República de Colombia, 1991), Artículo 64 de la Constitución Política.

Enfoque de Género: El enfoque diferencial de género, se refiere al análisis de las relaciones sociales que parte del reconocimiento de las necesidades específicas de las

mujeres y que tiene por objeto permitir la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

La atención diferencial busca disminuir las brechas de género reconociendo y propiciando el acceso y goce efectivo de sus derechos, así como la identificación y atención a las afectaciones específicas que se derivan de hechos victimizantes asociados al género y desigualdad de poder (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2018).

Equidad de Género: La imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, un objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres (UNESCO, 2017).

Igualdad de Género: La existencia de una igualdad de oportunidades y de derechos entre las mujeres y los hombres en las esferas privada y pública que les brinde y garantice la posibilidad de realizar la vida que deseen. Actualmente, se reconoce a nivel internacional que la igualdad de género es una pieza clave del desarrollo sostenible (UNESCO, 2017).

Infraestructura Productiva: Toda inversión física que puede ser utilizada en el desarrollo de las actividades productivas instaladas o a instalar en el predio (Agencia Nacional de Tierras. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018)

Materialización en adquisición de predio: Es el proceso bajo el cual se hace efectivo el subsidio adjudicado que inicia con la recepción de la postulación de un predio por parte del beneficiario hasta la plena identificación para la compra del mismo bajo acto

administrativo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Mujer rural: Mujeres campesinas que tiene la capacidad de explotar el campo, suplir sus necesidades básicas y generar un ingreso extra para la unidad familiar (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO 2015, 2015).

Núcleo Familiar: Composición de un grupo de personas unidas entre sí a través de relaciones de Parentesco (Primer Grado de Consanguinidad y Civil), Unión Marital de Hecho o Vínculo Matrimonial. Excepcionalmente, el núcleo familiar puede ser integrado por otras personas que no se encuentren dentro de las anteriores relaciones pero que dependan económicamente del aspirante por razones de minoría de edad, incapacidad física, mental o económica, o adulto mayor (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Posesión: La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Predio: Bien inmueble rural de propiedad privada, cuya titularidad radica en una persona natural o jurídica identificable, ubicado en el territorio nacional, con determinada extensión superficial productiva y delimitado económica, fiscal, física y jurídicamente (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Proponente: Es aquel adjudicatario del subsidio, que adquiere la representación de un grupo de adjudicatarios mediante poder especial, con el objeto de adelantar ante la

Agencia Nacional de Tierras todos los trámites contemplados en el procedimiento de materialización del mismo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Propiedad: Propiedad o dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella. Por tanto, una persona es propietaria cuando tiene la facultad de disposición sobre un bien, pudiendo usufructuarlo directamente o disponer de él. Es quien aparece como titular del derecho de propiedad en el folio de matrícula inmobiliaria que lleva la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (Tenera Barrios & Mantilla Espinosa, 2006, p. 131).

Proyecto Productivo: Conjunto de objetivos, metas y actividades que la unidad familiar se propone adelantar en la Unidad Agrícola Familiar (UAF), con el fin de apalancar la generación de los ingresos mensuales para superar la pobreza extrema y mejorar las condiciones socio – económicas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018)

Registro de Inmuebles Rurales RIR: Instrumento para identificación, caracterización e ingreso de predios que potencialmente pueden ser adquiridos mediante programas de acceso a tierras (Agencia Nacional de Tierras. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018).

Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia – RUPTA: Es el Sistema de Información en donde se ingresan los predios rurales abandonados por la Violencia y le da a cada predio un número consecutivo que lo particulariza e identifica y que se conoce como número consecutivo RUPTA (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018)

Registro Único de Víctimas – RUV. Sistema de información en el cual se registran las víctimas del conflicto armado (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018)

Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria - SIDRA: Ayuda económica para la compra de tierras, implementación de un proyecto productivo y gastos notariales, reglamentado por el Consejo Directivo del INCODER (entidad liquidada) mediante el Acuerdo 310 de 2013, los acuerdos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan y los documentos que lo reglamenten (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018)

Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA: Ayuda económica para la compra de tierras, implementación de un proyecto productivo y gastos notariales, establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015. Reglamentado bajo el Acuerdo 005 de 2016. Será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), fijada en función de la evaluación técnica y financiera del proyecto productivo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras, 2018).

Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP: Es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018).

SMLMV: Salario(s) Mínimo(s) Legal(es) Mensual(es) Vigente(s) (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).

Tenencia: Es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra y los recursos naturales asociados (agua, árboles, minerales, fauna y flora silvestre, etc.). La tenencia de la tierra implica un conjunto de derechos que, sobre ésta, posee una persona o una organización.

Si el titular cuenta con la seguridad de la tenencia, podrá usar la tierra del mejor modo posible, obtener el rendimiento más adecuado y ejercer su derecho frente a los no titulares. Así mismo podrá decidir cómo emplear los recursos de la tierra para atender las necesidades inmediatas del hogar y también las inversiones a largo plazo (FAO, 2017)

Vulnerabilidad: Debilidad o grado de exposición de un sujeto, objeto o sistema (MANGGLE SAS, 2017).

UAF: Unidad Agrícola Familiar. Empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona, y con tecnología adecuada permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (Congreso de la República, 1994) Artículo 38 de la Ley 160.

Necesidades Básicas: Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Las necesidades fundamentales son: subsistencia (salud, alimentación, etc.), protección (sistemas de seguridad y prevención, vivienda, etc.), afecto (familia, amistades, privacidad, etc.) entendimiento (educación, comunicación, etc.), participación (derechos, responsabilidades, trabajo, etc.), ocio (juegos, espectáculos) creación (habilidades, destrezas), identidad (grupos de referencia, sexualidad, valores), libertad (igualdad de derechos).

Las necesidades humanas básicas referidas, deben constituirse en derechos inalienables del ser humano, ya que su posesión y práctica hacen a la dignidad del individuo y las comunidades (Choren, s.f.) .

Ingreso económico: Remuneración que se obtiene por realizar una actividad (un trabajo, un negocio, una venta, etc.) (Banrepcultural, 2018).

Pacto Nacional Agrario y del Desarrollo Rural: Es un compromiso a través del cual un conjunto de actores públicos y privados se unieron para diseñar e implementar una política agraria de Estado que requiere el país para lograr el desarrollo rural y agrario requerido en Colombia. Ello con el propósito de dinamizar las actividades agrícolas y pecuarias, y en general todas aquellas actividades que le dan forma a la vida rural en Colombia, como lo expone el (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017) en el Informe de Gestión Agosto 2014 – septiembre 2017

2.4 Marco Legal

Además de las definiciones relacionadas es trascendental conocer la normatividad o legislación agraria vigente, que se constituye en el fundamento jurídico del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Para conocer la normatividad que establece el derecho a la tierra y, específicamente, para la mujer rural, es necesario reconocer, en primera instancia, la relación entre el derecho a la tierra y el derecho a una alimentación adecuada, según La Declaración Universal de Derechos Humanos.

Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no reconoce el derecho a la tierra como derecho humano, hace un reconocimiento de otros derechos económicos, sociales y culturales que están estrechamente relacionados con éste, como son “el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Red Desc, 2016).

Los Estados, en el mismo Pacto “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Naciones Unidas, 1999), el derecho a una alimentación adecuada.

Asimismo, el derecho a la tierra se encuentra relacionado con el derecho al desarrollo social, que implica que se garantice a toda persona el derecho a trabajar y a elegir empleo libremente.

La mencionada Declaración señala que los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 6, numeral 2), y que también deben adoptar todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo, lo cual garantizará, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a la educación, a los servicios de salud, alimentos, la vivienda, el empleo, entre otros.

Otras normatividades aplicables al Subsidio Integral de Tierras se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Marco Legal

Nombre/ año Entidad	Artículos Pertinentes	Síntesis
(Congreso de la República, 1991)	Artículo 64	Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores del campo.
Constitución Política de Colombia	Artículo 65	La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.
	Artículo 2o.	Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Se integra el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
	Artículo 20	Establece un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.
(Congreso de la República, 1994) Ley 160 del 1994	Artículo 22	Artículo modificado por el artículo 26 de la Ley 812 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: Otorga el subsidio integral que se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social.
	Artículo 24	Pueden ser beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que demuestren tradición en las labores del campo.

Nombre/ año Entidad	Artículos Pertinentes	Síntesis
(Congreso de la República, 1959) Ley 2 de 1959	Toda la ley se aplica	Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
(Congreso de la República, 1997) Ley 387 de 1997	Artículo 19°	Sobre la población desplazada y su acceso a la restitución y la tierra.
(Congreso de la República, 2002) Ley 731 de 2002	Artículo 25	Hace referencia a la titulación de predios de la Reforma Agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales.
Ley 731 de 2002	Artículo 26	Hace referencia a la participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria.
(Congreso de la República, junio) Ley 1448 de 2011	Artículo 72. Acciones de Restitución de los Despojados.	Concerniente a las medidas que el Estado colombiano adoptará para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados.
Ley 1448 de 2011	Artículo 76. Registro de Tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente.	Crea el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley.

Nombre/ año Entidad	Artículos Pertinentes	Síntesis
(Presidencia de la República, 2015) Decreto 2363 de 2015	Artículo 154. Registro único de víctimas.	Concerniente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas.
	Artículo 4. Funciones. Numeral 8:	Hace referencia al Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a políticas y lineamientos fijados por el Gobierno Nacional.
	Artículo 23°.	Crea la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas.
	Artículo 2.7.2.5. Beneficiarios de los proyectos	Establece que solo podrán ser beneficiarios de los proyectos a ser cofinanciados en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, los pequeños y medianos productores definidos en Decreto.
(Presidencia de la República, 2015) Decreto 1071 de 2015	Artículo 2.7.2.6. Monto máximo a cofinanciar.	Objeto de los beneficios. a) Proyectos productivos municipales b) Vivienda rural. c) Empleo rural temporal. La cofinanciación de los proyectos de empleo rural temporal será de hasta cuatrocientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (400 smlmv).
	Artículo 2.7.2.7. Porcentaje de contrapartida.	La establece en un valor mínimo del veinte por ciento (20%) del valor del proyecto.
	Artículo 2.7.2.8.	Concerniente a la priorización de los proyectos. Los criterios son: 1. Beneficio a los productores.

Nombre/ año Entidad	Artículos Pertinentes	Síntesis
(Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural , 2016) Acuerdo 005 de 2016.	Aplica Todo el acuerdo	<p>2. Orientados a promover el desarrollo agropecuario competitivo y el desarrollo rural de la región</p> <p>3. Deben promover la sostenibilidad de las actividades productivas y la generación de ingresos de la región.</p> <p>Reglamenta la concerniente al Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA.</p>
(Presidencia de la República, 207) Ley 902 de 2017	Aplica toda la ley	Adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral.
(Agencia Nacional de Tierras , 2017) Resolución 740 de 2017		Crea el Plan Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.
Resolución 1087 de 2018		Modifica y adiciona la resolución 740 de 2017, en el sentido de establecer que los procedimientos de adjudicación de subsidios para la compra de tierras en zonas no focalizadas, iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto 902 de 2017, continuarán el trámite con el procedimiento establecido por la ley 160 y sus normas reglamentarias.

Fuente: Elaboración propia

3. Análisis de Resultados

3.1 Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria

A continuación se presentan los hallazgos encontrados para dar respuesta al primer objetivo específico, dirigido a verificar la cantidad de Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria otorgados a las mujeres y hombres del departamento de Nariño, durante el año 2015, en el marco del programa Pacto Agrario – SIDRA-.

Para ello se analizan los Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria, otorgados a las mujeres y hombres del departamento de Nariño, durante el año 2015, en el marco del SIDRA.

3.1.1 Así es el Departamento de Nariño

El departamento de Nariño está ubicado en el suroeste del país, en la frontera con Ecuador, hace parte de la región Andina y tiene una superficie de 33.268 Km²; su capital es la ciudad de Pasto y está dividido política y administrativamente en 64 municipios (Toda Colombia, 2019).

Su nombre fue dado en honor a Antonio Nariño, considerado el precursor de la Independencia de Colombia al traducir y divulgar la Declaración de los Derechos del Hombre. Al norte limita con el departamento del Cauca y el océano Pacífico; al Este con los departamentos del Cauca y Putumayo al Sur con Ecuador y al Oeste con el océano Pacífico.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el Departamento de Nariño cuenta con una población de 1.765.906 Habitantes, siendo el octavo departamento más poblado.

Además, el departamento de Nariño cuenta con un conjunto de estructuras volcánicas, tales como el Galeras y Morasurco en el Macizo Colombiano; Azufral, Cumbal y Chiles (en la Cordillera Occidental) y el complejo del Guamues.

En cuanto a su población, el departamento fue conformado por comunidades Inca como Pastos y Quillancigas en los Andes y Tuma, Iscuandes y Guapios en el litoral Pacífico, y otros grupos como Sindaguas y Patías.

Posteriormente fue colonizado por los españoles y poblado por comunidades de afrocolombianos. Durante el Siglo XIX perteneció a la provincia del Cauca y se ha caracterizado por mantener relaciones cercanas con Ecuador desde la época de la Nueva Granada.

Es un departamento con gran variedad de climas, relieve, suelos y minerales. Tiene un relieve con condiciones abruptas, con alturas que van desde los cero metros sobre el nivel del mar en la Costa Pacífica hasta los 4.764 en el volcán Cumbal (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015).

El 45,7% de los habitantes del departamento viven en la zona urbana, y el 54,3% en la rural; el 47% de la población se concentra en los municipios de Pasto, Tumaco e Ipiales. El 71.6% de la población es mestiza, el 18% es afrocolombiana y el 10,4% indígena (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015).

3.1.2 El Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria– SIDRA en el Departamento de Nariño, Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura formalizó el procedimiento de cumplimiento a los compromisos del pacto agrario por medio del Decreto 1987 de 2013, “Por el cual se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural”.

Por medio del citado Decreto, se estableció como fin principal del sistema la coordinación de las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y de inclusión social relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, planes y proyectos necesarios para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

De otra parte, el Ministerio de Agricultura, a través del Decreto 1567 de 2014, estableció los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, que permitan atender de forma ágil las necesidades de los pobladores rurales.

El artículo 10° del mencionado decreto estableció, en cabeza del extinto INCODER, la responsabilidad de la operación de las líneas de cofinanciación de acceso a tierras, formalización de la propiedad y riego y drenaje de pequeña y mediana escala; dicha operación comprende la verificación del cumplimiento de los requisitos, la calificación técnica y financiera de los proyectos, la aprobación de la cofinanciación, la asignación de recursos y el seguimiento a la ejecución de los proyectos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2014).

Por su parte, en el artículo 11 se establecieron por cada línea de cofinanciación, los requisitos de los proyectos que se presenten en el marco del pacto nacional por el agro y el desarrollo rural, en cuyo numeral 4° referido a los requisitos de proyectos de acceso a tierras.

De igual forma, el artículo 12 del citado Decreto estableció que, por cada línea de cofinanciación, los criterios de calificación de los proyectos que se presenten en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, en cuyo numeral 4°, referido a los requisitos de proyectos de acceso a tierras.

Por su parte, el párrafo 1° del artículo 12 del Decreto 1567 de 2014 estableció que el extinto INCODER podía fijar el puntaje de cada uno de los criterios, así como el proceso de viabilización técnica y financiera, la aprobación de los proyectos y demás disposiciones requeridas para la correcta ejecución y transparencia del proceso.

La calificación se efectuará en términos cuantitativos, sobre cien (100) puntos; siendo el puntaje mínimo para que pueda ser considerado en la posible asignación de recursos setenta (70) puntos, según lo establece el (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2014).

Para ello, la Gerencia General del extinto INCODER adoptó los criterios establecidos en el Decreto 1567 de 2014 para la calificación de los proyectos seleccionados y priorizados por los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, y se establecen los puntajes de calificación de dichos criterios.

De esta manera, la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo del extinto INCODER efectuó la calificación de los criterios establecidos en el decreto referenciado para los proyectos seleccionados y priorizados por los Consejos Seccionales de

Desarrollo Agropecuario - CONSEA, en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural. Así las cosas, los resultados de la evaluación de los proponentes al SIDRA 2015, fueron:

Proyectos Viables:

Tabla 3. Resultados verificación de requisitos y calificación.

**RESULTADOS VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y CALIFICACIÓN - PROPUESTAS PACTO AGRARIO LÍNEA ACCESO A TIERRAS
CUMPLEN**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BENEFICIARIOS - POSTULANTES	VERIFICACIÓN PROPUESTA	VERIFICACIÓN ASPIRANTES			VALOR MÁXIMO A OTORGAR	CALIFICACIÓN (Puntos)
				NO CUMPLEN	SUBSANABLES	CUMPLEN		
BOLIVAR	MARIA LA BAJA	ASOCIACIÓN DE MOTOSIERRISTAS	CUMPLE	4	8	59	\$ 2.699.182.150	70
CASANARE	SAN LUIS DE PALENQUE	ASODES EL FUTURO	CUMPLE	0	1	12	\$ 548.986.200	80
ATLANTICO	BARRANQUILLA	ASOAGROGRANEX	CUMPLE	24	2	44	\$ 2.012.949.400	80
RISARALDA	PEREIRA	ASOGRANDE ANUC RISARALDA - AMOROSA - COOPERATIVA AGROPECUARIA DE PEREIRA	CUMPLE	1	20	29	\$ 1.326.716.650	80
CESAR	CURUMANÍ	ASOCAPROGA - FUNDACIÓN COLOMBIA SOCIAL	CUMPLE	0	0	24	\$ 1.097.972.400	70
GUAJIRA	RIOHACHA	ASCADEGUA	CUMPLE	4	0	24	\$ 1.097.972.400	70
GUAJIRA	FONSECA	AMIDAFONSA	CUMPLE	3	1	36	\$ 1.646.958.600	70
MAGDALENA	FUNDACIÓN	ASOCIACION AGROPECUARIA DE LA COSTA CARIBE - NUEVA JERUSALEN	CUMPLE	3	2	33	\$ 1.509.712.050	70
MAGDALENA	CIÉNAGA	ASOCIACION DE PEQUEÑOS CULTIVADORES DE CAFÉ SIERRA NEVADA - ASOPECALIFORNIA	CUMPLE	0	1	48	\$ 2.195.944.800	71
NARIÑO	PASTO	GOBERNACIÓN DE NARIÑO	CUMPLE	2	26	136	\$ 6.221.843.600	80
				41	61	445	\$ 20.358.238.250	

Fuente: (INCODER, 2015) Informe de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo. Camilo Mora León

Tabla 4. Resultados verificación de requisitos y calificación.

**RESULTADOS VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y CALIFICACIÓN - PROPUESTAS PACTO AGRARIO LÍNEA ACCESO A TIERRAS
NO CUMPLEN**

DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS - POSTULANTES	VERIFICACIÓN PROPUESTA	VERIFICACIÓN ASPIRANTES			VALOR MAXIMO A OTORGAR	CALIFICACIÓN (Puntos)
			NO CUMPLEN	SUBSANABLES	CUMPLEN		
BOLIVAR	VILLANUEVA BOLIVAR	NO CUMPLE	4	0	40	\$ 1.829.954.000	45
BOLIVAR	ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES DESPLAZADOS DEL BAYANO	NO CUMPLE	0	6	4	\$ 182.995.400	60
BOLIVAR	ASOCIACIÓN DE DESPLAZADOS DE MORALES BOLIVAR	NO CUMPLE	1	1	13	\$ 594.735.050	70
BOLIVAR	MUNICIPIO DE TIQUISIO	NO CUMPLE	2	2	61	\$ 2.790.679.850	65
ATLANTICO	ASOCIACIÓN AGROPECUARIA Y PISCICOLA, MUNICIPIO DE CANDELARIA	NO CUMPLE	43	0	0	\$ -	95
GUAJIRA	ASOCTPLAN	NO CUMPLE	2	2	24	\$ 1.097.972.400	65
GUAJIRA	ACGUA	NO CUMPLE	5	7	20	\$ 914.977.000	55
GUAJIRA	ASOUNIDESA	NO CUMPLE	6	2	24	\$ 1.097.972.400	60
GUAJIRA	ASODESPROGUA	NO CUMPLE	2	0	20	\$ 914.977.000	65
GUAJIRA	ASOCANDEFON	NO CUMPLE	6	1	23	\$ 1.052.223.550	65
GUAJIRA	ASODCSTFON	NO CUMPLE	7	1	13	\$ 594.735.050	60
CALDAS	ASOCIACIÓN COMUNAL DE JUNTAS DE VITERBO	NO CUMPLE	12	7	44	\$ 2.012.949.400	75
CAUCA	AMUHSITISP- TIMBIO CAUCA	NO CUMPLE	3	2	13	\$ 594.735.050	85
CASANARE	ASOPROVICMA	NO CUMPLE	2	2	37	\$ 1.692.707.450	70
CASANARE	AGRONATUR	NO CUMPLE	8	2	17	\$ 777.730.450	75
CASANARE	GRUPO EMPRENDEDOR PRODUCTIVO - ADM	NO CUMPLE	2	0	8	\$ 365.990.800	70
CASANARE	ASOPROCAM	NO CUMPLE	2	5	72	\$ 3.293.917.200	70
HUILA	FUSICOL	NO CUMPLE	2	4	4	\$ 182.995.400	90
BOYACÁ	CIPA OTANCHE	NO CUMPLE	2	2	17	\$ 777.730.450	80
BOYACÁ	ASOCIACIÓN GUERRERAS Y GUERREROS CON AMOR	NO CUMPLE	8	2	9	\$ 411.739.650	60
CAQUETÁ	ASOMUVICA	NO CUMPLE	4	9	17	\$ 777.730.450	70
MAGDALENA	ASOMUJERES	NO CUMPLE	5	9	26	\$ 1.189.470.100	85
MAGDALENA	ASOCIACION AGROPECUARIA DE LA COSTA CARIBE - ASOGRO COSTA	NO CUMPLE	1	2	26	\$ 1.189.470.100	50
CUNDINAMARCA	ASOVIVSIL	NO CUMPLE	6	0	16	\$ 731.981.600	75
CUNDINAMARCA	AGROMIG SAT	NO CUMPLE	7	1	4	\$ 182.995.400	80
SANTANDER	AGROYARI	NO CUMPLE	5	7	34	\$ 1.555.460.900	100
ANTIOQUIA	COALGOCCIDENTE	NO CUMPLE	1	3	10	\$ 457.488.500	80
ANTIOQUIA	AGROPANELEROS EL LLANO	NO CUMPLE	0	2	9	\$ 411.739.650	60
NARIÑO	CABILDO INDIGENA DEL RESGUARDO DE PASTAS MPIO ALDANA	NO CUMPLE	6	4	50	\$ 2.287.442.500	95
VALLE DEL CAUCA	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA ALTO BOLEO MPIO CALIMA DEL DARIEN	NO CUMPLE	2	3	14	\$ 640.483.900	50
			156	88	669	\$ 30.605.980.650	

Fuente: (INCODER, 2015) Informe de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo. Camilo Mora León

Los resultados de la verificación de requisitos indicaron que de las cuarenta propuestas allegadas al INCODER por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diez resultaron viables, siendo de igual forma priorizadas por el CONSEA respectivo.

Las propuestas restantes, que no fueron habilitadas, no se encuentran priorizadas por los CONSEA, siendo esta la razón del incumplimiento dentro de los términos de referencia.

En el año 2014, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporaron al presupuesto del extinto INCODER los primeros recursos para iniciar los procesos de adjudicación, suma que ascendió a cinco mil millones de pesos, empleados para cubrir las primeras adjudicaciones de los proyectos declarados elegibles dentro del marco del Pacto Agrario.

De dicho monto, se adjudicaron un total de \$4.679.752.000 para las siguientes propuestas:

Tabla 5. Proyectos adjudicados 2014. Pacto Agrario- línea Acceso a Tierra

Proyectos Adjudicados 2014 - Pacto Agrario - Línea Acceso a Tierra				
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BENEFICIARIOS - POSTULANTES	ACTO ADMINISTRATIVO	VALOR FINAL PROPUESTA
BOLIVAR	MARIA LA BAJA	ASOCIACIÓN DE MOTOSIERRISTAS	Resolución No. 14094 del 22/12/2014	\$ 2.580.424.000
MAGDALENA	CIÉNAGA	ASOCIACION DE PEQUEÑOS CULTIVADORES DE CAFÉ SIERRA NEVADA - ASOPECALIFORNIA	Resolución No. 14102 del 22/12/2014	\$ 2.093.328.000
TOTAL				\$ 4.673.752.000

Fuente: (INCODER, 2015) Informe de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo. Camilo Mora León

Así mismo, para continuar con las labores de adjudicación de los demás proyectos calificados como viables en el marco del Pacto Agrario, se necesitaba una apropiación presupuestal de \$17.414.299.753 (INCODER, 2015)

Este monto estuvo compuesto por:

- 15.142.869.350) para el otorgamiento del Subsidio de Reforma Agraria a los proyectos viables.

- \$ 2.271.430.403 para los correspondientes gastos de operación del proceso tales como levantamientos topográficos, los avalúos comerciales y otros, conforme al siguiente detalle:

Tabla 6. Resultados verificación de requisitos y calificación – Propuestas Pacto Agrario línea Acceso a Tierras. Cumplen

RESULTADOS VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y CALIFICACIÓN - PROPUESTAS PACTO AGRARIO LÍNEA ACCESO A TIERRAS
CUMPLEN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BENEFICIARIOS - POSTULANTES	VERIFICACIÓN PROPUESTA	VERIFICACIÓN ASPIRANTES			VALOR MAXIMO A OTORGAR	CALIFICACIÓN (Puntos)
				NO CUMPLEN	SUBSANABLES	CUMPLEN		
CASANARE	SAN LUIS DE PALENQUE	ASODES EL FUTURO	CUMPLE	0	1	12	\$ 548.986.200	80
ATLANTICO	BARRANQUILLA	ASOAGROGRANEX	CUMPLE	24	2	44	\$ 2.012.949.400	80
RISARALDA	PEREIRA	ASOGRANDE ANUC RISARALDA - AMOROSA - COOPERATIVA AGROPECUARIA DE PEREIRA	CUMPLE	1	20	29	\$ 1.326.716.650	80
CESAR	CURUMANÍ	ASOCAPROGA - FUNDACIÓN COLOMBIA SOCIAL	CUMPLE	0	0	24	\$ 1.097.972.400	70
GUAJIRA	RIOHACHA	ASCADEGUA	CUMPLE	4	0	24	\$ 1.097.972.400	70
GUAJIRA	FONSECA	AMIDAFONSA	CUMPLE	3	1	36	\$ 1.646.958.600	70
MAGDALENA	FUNDACIÓN	ASOCIACION AGROPECUARIA DE LA COSTA CARIBE - NUEVA JERUSALEN	CUMPLE	3	2	33	\$ 1.509.712.050	70
NARIÑO	PASTO	GOBERNACIÓN DE NARIÑO	CUMPLE	2	26	136	\$ 6.221.843.600	80
				37	52	338	\$ 15.463.111.300	
							Operación \$ 2.319.466.695	
							Total \$ 17.782.577.995	

Fuente: (INCODER, 2015) Informe de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo. Camilo Mora León

La Resolución 03405 del 02 de julio de 2015, expedida por el INCODER, permitió la adjudicación del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria al proyecto priorizado en el departamento de Nariño dentro del marco del Plan Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 2015).

En este acto administrativo se evidencia la normatividad, monto, beneficiarios y metodología a través la cual se realizó la mencionada adjudicación por lo que se adjudicó, de manera individual, por solicitud de la Gobernación de Nariño, el Subsidio Integral Directo de la Reforma Agraria a favor de cada una de las 160 familias que cumplieron los requisitos establecidos en el programa que hacen parte del proyecto priorizado por el CONSEA del departamento de Nariño en un monto total de \$7.319.816.000. Algunos de los titulares beneficiarios de este subsidio son:

Tabla 7. Beneficiarios del Subsidio Adjudicado

Nombres y Apellidos	Subsidio Adjudicado por Familia
Olga Marina Delgado	\$45.748.850
Janneth Victoria López Delgado	\$45.748.850
Rosa Albina Delgado Bravo	\$45.748.850
Blanca Rubiela España Rivera	\$45.748.850
Segundo Afranio Rosero P	\$45.748.850
Yimy Portillo Álvarez	\$45.748.850
Silver Campolo Ruales Morales	\$45.748.850
Natalia Guerrero Mesías	\$45.748.850
María Ojeda De Urresti	\$45.748.850
Marleny Bravo Ordoñez	\$45.748.850
Mary Urresti Ojeda	\$45.748.850
Estalísnao Rosales Ojeda	\$45.748.850
Wladimir Ramos Delgado	\$45.748.850
Edier Fernando Torres Rengifo	\$45.748.850
Jhon Alexis Martínez Valdés	\$45.748.850
María Bernardita Bolaños	\$45.748.850
Daney Burbano Cabrera	\$45.748.850
Claudio Solarte Burbano	\$45.748.850
Olga Yaneth Eraso Eraso	\$45.748.850
Ubertino Ramos Muñoz	\$45.748.850
María Navarro Delgado	\$45.748.850
Susana Smith Narváez	\$45.748.850

Nombres y Apellidos	Subsidio Adjudicado por Familia
James Erasso Erasso	\$45.748.850
Bernardo Meza Zambrano	\$45.748.850
Hilia Pantoja Torres	\$45.748.850
Guillermo Montaña García	\$45.748.850
José Yonel Leitón Caicedo	\$45.748.850
Mary Figueroa Avirama	\$45.748.850
Sorayda Becerra	\$45.748.850
Gustavo Maya Portilla	\$45.748.850
Franco Jojoa Pardo	\$45.748.850
Silvio Arévalo Enríquez	\$45.748.850
Piedad Estupiñán Perlaza	\$45.748.850
María Teresa Guerrero Gómez	\$45.748.850
Edgar Enrique Cabrera	\$45.748.850
Aura Elisa Molina	\$45.748.850
Dolly Becerra Pinza	\$45.748.850

(Fuente: (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 2015) Resolución No. 03405 del 02 de julio de 2015)

Así las cosas, se analiza que la participación de la mujer en este programa fue de 94 beneficiarias, lo que equivale al 58.75% del total de los beneficiados y el restante son hombres, es decir, 66 beneficiados, equivalentes al 41.25%.

También se tiene el resultado de los municipios del departamento de Nariño beneficiados con este subsidio y con la caracterización de género, así:

Tabla 8. Municipios del departamento de Nariño beneficiados con la adjudicación del subsidio

Municipio	Mujeres Beneficiadas	Hombres Beneficiados
Belén	1	4
Buesaco	2	2
Chachaguí	1	1
Colón	2	0
Córdoba	1	2
Cumbal	11	4
El Tambo	5	1

La Cruz	2	1
La Florida	1	6
La Unión	5	4
Linares	6	4
Nariño	2	1
Pasto	30	21
Policarpa	2	0
San Lorenzo	1	4
San Pablo	14	2
Sandoná	1	0
Taminango	5	4
Tangua	1	0
Sin Registro	1	1
Consacá	0	1
Arboleda	0	1
Los Andes	0	1
Puerres	0	1
TOTAL	94	66

Fuente: (Agencia Nacional de Tierras. ANT, 2019)

En este escenario, se puede evidenciar la aplicación de la política inclusiva de género, una de las políticas que se considera eje trascendental para la gestión del gobierno, con actores definidos y en la cual se puede identificar claramente su aporte al desarrollo sostenible.

Es una política cuyo principal objetivo es la disminución de la brecha existente, aunque ahora en menor proporción, entre el reconocimiento de derechos y el ejercicio de estos para la mayoría de las mujeres en Colombia, con especial atención a las que se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema.

De acuerdo con la ONG USAID:

Una de las estrategias que permite el enfoque de género e inclusión, es la ejecución de políticas que promueven el fomento por el respeto del otro que empoderan y permiten

reconocerse y reconocer al otro como sujeto de derechos y agente de cambios (Programa de Alianzas para la Reconciliación (PAR). USAID – ACIDI VOCA., 2018)

El gobierno nacional, por su parte, busca poner en marcha un conjunto de acciones estratégicas que permitan avanzar en la superación de la discriminación garantizando el ejercicio de los derechos de las mujeres, y de esta manera, generar beneficios para el conjunto de la población colombiana que redunden en una sociedad más equitativa, incluyente, próspera, democrática y en paz (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Juan Carlos Revelo, funcionario de la Agencia Nacional de Tierras, experto en el SIDRA, en entrevista concedida al grupo investigador, expresó que,

Es importante aclarar que la Política de Pacto Agrario de Nariño, no fue diseñada por la Agencia ni por el extinto INCODER quien fue el responsable de iniciar su implementación. La política fue diseñada y concertada por la Gobernación de Nariño, las comunidades y el Ministerio de Agricultura; y consta desde el momento de la negociación y hasta ahora la implementación, que la misma incorporó la participación de la mujer desde todo punto de vista y la política de género en cuanto a que los beneficiarios del acceso, debían ser preferentemente mujeres rurales cabezas de familia. Lo anterior se comprobará con las estadísticas al momento de cumplir con la totalidad de la ejecución de recursos y subsidios entregados.

Continuando con las particularidades del SIDRA en el departamento de Nariño, en el artículo segundo de la Resolución 3405 de 2015, expedida por el INCODER se establece que el SIDRA corresponde a setenta y un (71) salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), para los rubros especificados anteriormente.

Por otra parte, se especifican las condiciones jurídicas y técnicas mínimas que deben cumplir los predios que se quieren adquirir con el SIDRA.

Además, hay unas obligaciones de los beneficiarios posteriores a la adjudicación del subsidio y que de incumplirse se aplicará lo reglamentado en la condición resolutoria, por la cual el beneficiario o beneficiarios tendrán que restituir hasta la totalidad de los recursos de dicho subsidio, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 160 de 1994.

Aunque los recursos correspondientes al subsidio para el proyecto productivo son entregados a los beneficiarios como propios, tendrán la obligación de destinarlos exclusivamente para la ejecución del proyecto aprobado por la entidad respectiva; este control y verificación está a cargo del Comité de Evaluación y Seguimiento y un Comité de Cuentas Controladas.

El seguimiento también se realiza en la medida en que en el folio de matrícula del predio queda registrada la anotación de Condición Resolutoria por un término de 7 años, tiempo durante el cual se deberán hacer visitas para constatar la posesión y aprovechamiento adecuados del predio.

De esta manera, las visitas se programan dependiendo de la etapa en que se encuentre el proyecto productivo, esto con el fin de verificar si el beneficiario está utilizando bien el predio y haciendo las labores culturales propias de la explotación que se implementó en dicho predio; también, para verificar si el predio está en manos del beneficiario, que no esté arrendado, ni enajenado (hipotecado o cedido). El beneficiario puede disponer (vender, arrendar, etc.) del inmueble rural hasta que se cumpla la condición resolutoria.

La visita técnica de seguimiento, que realiza en este momento la Agencia Nacional de Tierras ANT, también se realiza para comprobar si el beneficiario adquirió los

productos, materiales, herramientas y maquinaria solicitada para la implementación de su proyecto productivo.

3.2 Beneficios de la implementación del Subsidio Integral Directo de Tierras en el Departamento de Nariño, Pacto Agrario.

En este apartado se presentan los hallazgos que dan respuesta al segundo objetivo específico, orientado a comparar las condiciones de mujeres y hombres antes y después del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, en el departamento de Nariño, durante el año 2015, para ello se parte de lo expresado por Bernal Morales quien afirma que “lo que ocurre a partir de la entrega de la tierra, esto es, la forma como se desarrollan los proyectos productivos y cómo se regularizan los sistemas de tenencia de la tierra, son resultados de capital importancia para el éxito de la Reforma Agraria (Bernal Morales, 2010, pág. 2).

La visión histórica del campesinado propietario cambia sustancialmente a partir del momento en que ingresa al sistema económico de producción como propietario. No obstante, las herramientas existentes proveen el acceso a la tierra, pero no le enseñan al pequeño productor a comercializar los productos, pues dicho cambio cultural no ha operado aún en la sociedad campesina, y tampoco, valga decirlo, en la sociedad civil que interactúa continuamente con ella.

El subsidio es fundamental porque con él se crean nuevos propietarios, se legaliza la tenencia de la tierra en un país donde la informalidad de la transmisión de la propiedad es la constante, porque se reestructura el minifundio, se reconstruye el tejido social y se garantiza a mediano y largo plazo la estabilización de la seguridad alimentaria, la cual representa hoy en día una preocupación de orden mundial.

Por su parte, Juan Carlos Revelo, funcionario de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras, en entrevista concedida al grupo investigador, expresó que,

Los reales beneficios de este subsidio aún no se pueden medir, debido a que todavía no se ha cumplido con la totalidad de la ejecución presupuestal del programa, no obstante, a las personas que ya cuentan con acceso a tierra y a proyecto productivo en el caso del subsidio, evidentemente sus condiciones socio-económicas ya han mejorado, debido a que ya cuentan con aumento en su patrimonio y un bien raíz que les permite acceso a otros programas del estado y a garantías de financiamiento. Respecto de la “calidad de vida”, el concepto a mi modo de ver es muy amplio para decir que con acceder a un terreno y proyecto productivo se mejora la calidad de vida...

Así mismo, Freddy Erazo, Ingeniero Agrónomo de la Unidad de Gestión Territorial de Nariño de la Agencia Nacional de Tierras, en entrevista concedida al grupo investigador, manifestó que,

Sí está mejorando la calidad de vida de los beneficiarios, porque en su mayor parte se trataba de personas dedicadas al jornal, personas que se ganaban la vida buscando el sustento a diario y ahora son propietarios y se encuentran generando trabajo a otras familias. En el momento todavía se está implementando el proceso de adquisición de los predios por parte de las familias beneficiadas, por lo cual habría que esperar a que concluya el proceso para efectuar un seguimiento a la totalidad y medir su eficiencia.

3.2.1 Testimonio Beneficiarios

Carmen del Socorro Coral de López, beneficiaria del Proyecto P – NAR – 108 del municipio de Linares, en la Vereda del Corozo, junto con Delix Andrea Bravo Cruz y Pablo Emilio Coral Bravo, quiso compartir su experiencia como mujer benefactora del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria – SIDRA en el marco del Pacto Nacional Agrario en el departamento de Nariño.

“Somos pobres, pero la vida nos cambió mucho cuando el gobierno nos dio el subsidio para comprar nuestra tierra y tener nuestros cultivos; tengo ya mi tierrita y mis cultivos y ya mando en lo mío. Vendo mis cultivos de pan coger y tengo un cultivo de caña panelera que nos genera buenos ingresos. Hay muchas mujeres propietarias, muchas nos conocemos porque trabajamos el campo y nos ayudamos cuando hay cosechas. La vida sí nos cambió con este subsidio”

Por su parte, María Socorro Bolaños Urbano, beneficiaria del Proyecto P – NAR – 028, del Municipio de San Pablo, junto con Mili Vanesa Jogua Bolaños, María Socorro Bolaños Urbano, Maribel Bolaños Urbano, Jesusita Bolaños Urbano y Jesús Antonio Bolaños Urbano, expresó que: “somos gente pobre pero que nos gusta trabajar el campo y hemos vivido en el pueblo hace mucho tiempo.

“Las mujeres del proyecto somos las jefes. Recibimos buenos ingresos porque ya tenemos nuestro cultivo de Café Castilla que nos genera ingresos. La mayoría de beneficiarios del Subsidio de Tierras somos mujeres y nos sentimos muy felices, Somos propietarias y podemos acceder a recursos del gobierno, ya no somos jornaleros y además podemos dar algunas veces trabajo a otros campesinos... Claro que la vida nos cambió con este subsidio, con la ayuda del gobierno,.... gracias”.

3.3 La tenencia de la tierra de las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño.

En este apartado se da respuesta al tercer objetivo específico en el que se estudia el registro oficial de tenencia de la tierra de las mujeres y hombres rurales del departamento de Nariño. Para ello se inicia analizado que la tenencia de la tierra es uno de los aspectos

que marcan la caracterización económica del departamento de Nariño, determinada por su marginalidad y tendencia agropecuaria y artesanal, con una dinámica presencial del sector terciario especialmente del comercio (Corponariño, 2002). El (DANE, 2014), en el Censo Nacional Agropecuario (2014), se define la tenencia de la tierra como formas que adopta la relación jurídica entre el productor y la tierra en que éste desarrolla su actividad.

Corponariño, en el Plan de Gestión Ambiental 2002 – 2012, informó que el departamento registra una inequitativa tenencia y distribución de la tierra, presenta una concentración de la superficie agropecuaria en pocas manos, en contraste un gran número de pequeños propietarios que cubren una mínima extensión (Corponariño, 2002).

Afirma que el minifundio predominante en la Zona Andina bajo el régimen del aprovechamiento de la economía apropiada conlleva a una baja calidad de la producción y bajos rendimientos en la unidad agrícola familiar que no permite absorber la totalidad de la mano de obra disponible, razón por la cual la población se dedica a otras actividades extractivas del recurso forestal (Corponariño, 2002).

Destacando como los principales tipos de tenencia de la tierra: la aparcería, amediería, arrendamiento y propiedad (Corponariño, 2002).

De esta manera, se realiza la identificación de las formas de la tenencia de la tierra en el departamento, de acuerdo con las regiones que lo conforman, para lo cual se consulta el documento (Corponariño, 2002). En la región Pacífica se ubican extensas áreas de selva en procesos de colonización, con poca población, no se evidencia concentración de la propiedad, por lo cual se ha dado un proceso de titulación colectiva.

Ahora bien, el mismo documento presenta una retrospectiva de lo acontecido en el Municipio de Tumaco en relación con los predios que lo conforman, un poco más del 90% de los predios correspondían a minifundios, reducidos en la actualidad poco más del 21% (Corponariño, 2002, ps. 71-72).

De igual forma, este documento hace un amplio análisis de la región Andina, encontrando que la base de su economía se sustenta en la producción agrícola, con predominio del minifundio con un 85% de la población dedicada a esta labor con mano de obra familiar o alquilada (Corponariño, 2002, p. 72).

En la zona Andina otro municipio importante es Ipiales que se “caracteriza por un marcado proceso de colonización, el cual se ha estancado en los últimos años dando predominio a la pequeña propiedad, en este municipio se presentan comunidades de indígenas, los cuales muestran la marcada parcelación de los predios” (Corponariño, 2002, pág. 72)

Así mismo, se menciona que los predios que cuenta con escritura o un documento del cabildo ascienden aproximadamente a un 50% “lo que indica que los propietarios que poseen dicha escritura pública pueden vender su propiedad en un momento determinado; mientras que el 50% restante no lo pueden hacer sometiéndose a las reglas del resguardo para poder explotar los predios” (Corponariño, 2002, pág. 72).

De igual forma este documento destaca que “en los años 80, los problemas derivados del conflicto entre indígenas y propietarios, se sigue constituyendo en un obstáculo para el desarrollo regional, en especial en las áreas del Gran Cumbal y la sabana de Túquerres” (Corponariño, 2002, pág. 72).

Este contexto general de la tenencia de la tierra en el departamento de Nariño quedaría incompleto si se desconoce el acceso a la tierra por parte de la población desplazada. En los Estudios e Investigaciones/Análisis Sectoriales/ 01 Acceso a Tierras para la Población Desplazada Estudios e Investigaciones/Análisis Sectoriales/ 01 Acceso a Tierras para la Población Desplazada de la Contraloría General de la Nación, realizados por Sarmiento Zárate, Mora y Torres expresan que a pesar de los avances legislativos, estas disposiciones se ven limitadas por la magnitud de los despojos, la dispersión y la heterogeneidad de la población que se ve afectada (2010, pág. 25).

Por otra parte, Corponariño manifestó que los excesivos y desproporcionados requisitos de los términos de referencia del mecanismo de subsidio integral mediante convocatorias, se constituye en una de las causas de poca efectividad de este instrumento, desconociendo la realidad de las características de la mayoría de la población a la cual se dirigen (Corponariño, 2002).

La clasificación de predios en el departamento de Nariño, según la UPRA es la siguiente:

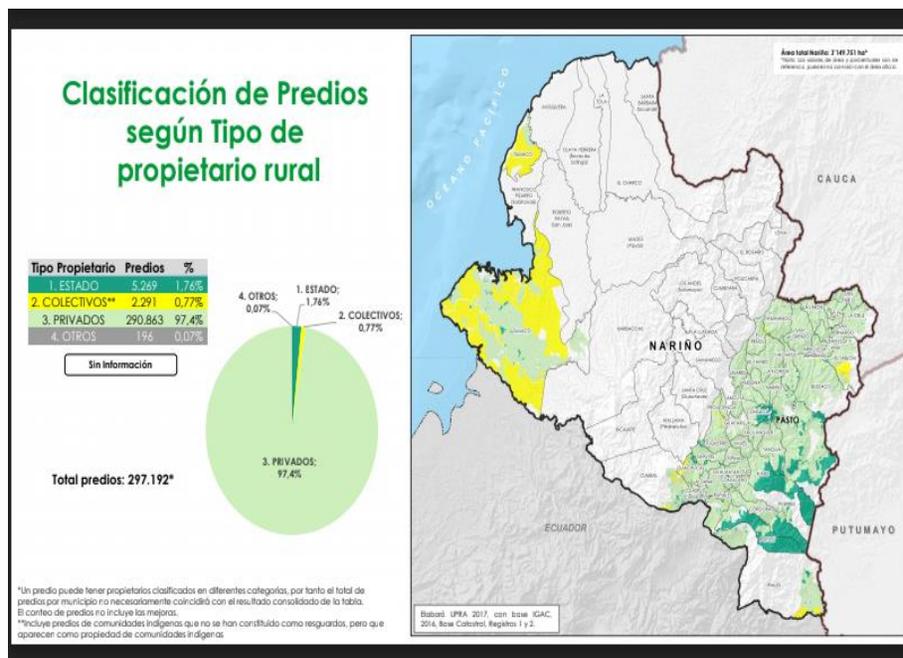


Figura 1. Clasificación de Predios según tipo de propiedad rural
Fuente: (drive.google.com, 2010, p. 74)

La distribución de la propiedad rural en el departamento se ilustra a continuación:

Tabla 9. Distribución de la propiedad rural por departamento



Indicadores de Distribución por Departamento. Vigencia 2014.

Fuente: IGAC

Departamento	Predios	Propietarios	Área total (ha)	Gini	Hirschman	Theil	Atkinson	Entropía	Fraccionamiento	Concentración
AMAZONAS	590	285	9.540.234	1,00	0,12	0,95	1,00	0,29	0,00	10,00
ARAUCA	18.754	7.721	2.453.208	0,72	0,06	0,97	1,00	0,28	0,34	9,29
A. SAN ANDRÉS	6.639	5.454	3.590	0,16	0,14	0,96	1,00	0,36	0,85	7,92
ATLÁNTICO	13.560	8.044	161.719	0,21	0,02	0,98	1,00	0,16	0,38	8,66
BOLÍVAR	53.856	29.057	2.026.501	0,68	0,02	0,98	1,00	0,20	0,36	8,54
BOYACÁ	491.838	197.990	2.066.938	0,74	0,01	0,99	1,00	0,12	0,45	9,05
CALDAS	76.046	30.186	735.375	0,78	0,01	0,99	1,00	0,13	0,14	9,15
CAQUETÁ	29.812	16.410	3.449.341	0,70	0,21	0,96	1,00	0,36	0,95	8,39
CASANARE	35.173	15.149	3.604.683	0,69	0,02	0,98	1,00	0,18	0,05	9,02
CAUCA	208.894	72.632	2.437.975	0,89	0,02	0,98	1,00	0,22	0,10	9,43
CESAR	34.596	15.562	2.156.678	0,75	0,02	0,98	1,00	0,18	0,50	8,78
CHOCÓ	4.714	1.982	3.607.888	0,53	0,11	0,96	1,00	0,33	0,00	9,95
CUNDINAMARCA	417.966	198.456	2.087.691	0,66	0,00	0,99	1,00	0,08	0,41	8,94
CÓRDOBA	98.351	28.597	2.149.896	0,53	0,03	0,98	1,00	0,24	0,14	9,42
GUAINÍA	113	75	1.700.004	0,79	0,98	0,99	1,00	0,05	0,14	9,99
GUAVIARE	4.620	1.968	2.252.002	0,81	0,36	0,95	1,00	0,37	0,03	9,79
HUILA	119.842	61.712	1.695.255	0,83	0,01	0,99	1,00	0,15	0,39	8,47
LA GUAJIRA	12.804	4.085	2.027.670	0,60	0,16	0,96	1,00	0,37	0,08	9,60
MAGDALENA	47.615	19.991	2.086.928	0,69	0,02	0,98	1,00	0,15	0,18	8,90
META	51.084	26.894	5.487.285	0,51	0,03	0,98	1,00	0,21	0,03	9,39
NARIÑO	273.712	63.665	2.024.198	0,85	0,05	0,98	1,00	0,25	0,09	9,61
NORTE DE SANTANDER	64.463	36.581	1.869.370	0,51	0,01	0,99	1,00	0,15	0,36	8,70
PUTUMAYO	33.929	10.818	1.318.655	0,52	0,06	0,97	1,00	0,28	0,01	9,55
QUINDÍO	15.056	11.559	182.290	0,46	0,03	0,98	1,00	0,20	0,28	8,88
RISARALDA	40.206	17.929	333.991	0,56	0,05	0,97	1,00	0,26	0,27	9,30
SANTANDER	218.492	110.848	2.963.514	0,82	0,01	0,99	1,00	0,10	0,28	8,67
SUCRE	47.667	12.837	986.821	0,92	0,03	0,97	1,00	0,25	0,06	9,16
TOLIMA	154.937	84.723	2.042.605	0,71	0,01	0,99	1,00	0,09	0,36	8,62
VALLE DEL CAUCA	115.966	67.646	1.673.402	0,50	0,05	0,97	1,00	0,33	0,03	9,45
VAUPÉS	133	79	2.456.793	0,28	0,50	0,92	1,00	0,34	0,03	9,98
VICHADA	3.947	1.006	6.854.838	0,91	0,25	0,95	1,00	0,36	0,02	9,33
COLOMBIA	2.695.375	1.159.941	74.437.337	0,73	0,01	0,99	1,00	0,13	0,07	9,56

Fuente: (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, 2014)

También es importante conocer la afectación de la tenencia de la tierra en el departamento de Nariño y en todo el país por el fenómeno del desplazamiento. Ibañez y Querubín explican que la relación entre el desplazamiento y el conflicto armado con el problema de tierras en Colombia, “despoblar territorio es una estrategia de los grupos armados ilegales para fortalecer su control territorial y para la apropiación de predios agrícolas. El desplazamiento es, asimismo, más intenso en departamentos con mayor concentración de la propiedad agraria” (Ibañez & Querubín, 2004, pág. 3).

Así mismo, Fajardo, citado por Ibáñez y Querubín, expone que, “como consecuencia, los propietarios de tierra son expulsados con alta frecuencia por los grupos armados ilegales”, de otra parte (Kirchhoff e Ibáñez, 2001) en el mismo documento dice que “por ende, cerca de 60 por ciento de los hogares desplazados, según la Conferencia Episcopal, reportan algún tipo de tenencia de tierra” (Ibáñez & Querubin, 2004).

En el departamento de Nariño se identifican las siguientes cifras de desplazamiento:

Tabla 10. Cifras de Desplazamiento en Nariño a 1° de enero de 2019

	Personas Expulsadas	Personas Recibidas	Personas Declaradas
Antes de 1985	602	45	11
1985	106	50	
1986	79	60	
1987	129	68	
1988	139	118	
1989	181	112	
1990	156	186	
1991	227	189	
1992	261	180	
1993	239	192	
1994	290	205	4
1995	365	347	
1996	389	414	
1997	649	441	31
1998	760	825	124
1999	1.421	1.829	318
2000	3.848	7.577	2.108
2001	11.627	15.3	12.737
2002	22.109	26.585	19.712
2003	13.733	13.898	10.353
2004	9.1	9.887	8.329
2005	17.013	14.391	10.656

	Personas Expulsadas	Personas Recibidas	Personas Declaradas
2006	27.755	22.706	19.168
2007	50.725	40.498	36.28
2008	44.062	32.718	32.013
2009	33.036	25.319	23.875
2010	25.797	20.213	21.535
2011	29.401	23.785	23.59
2012	31.791	21.383	28.519
2013	32.723	25.976	41.034
2014	34.639	28.971	42.856
2015	26.088	23.648	35.79
2016	12.496	10.054	12.035
2017	17.16	9.834	13.823
2018	13.263	6.79	13.308
Sin información	4	193	

Fuente: (REd Nacional de Información, 2019)

Respecto a esta crisis humanitaria colombiana, la Defensoría del Pueblo señaló que el “40% de los desplazados colombianos salen de los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó y Valle”. Además, el ente llamó la atención sobre la influencia que tienen las nuevas economías criminales, que se han convertido en los principales promotores del desplazamiento forzado (2019).

Según cifras del Registro Único de Víctimas, en Colombia se ha presentado una disminución del 44% en el desplazamiento, y el acumulado de personas en esta situación es de 119.727. El departamento de Nariño es el que registra la mayor cantidad de víctimas con 14.714 (Defensoría del Pueblo, 2019).

En segundo lugar, se encuentra Antioquia, con 14.554; Cauca, con 14.310; Chocó, con 10.162; Norte de Santander, con 9.654; y Valle del Cauca, con un registro de 9.235

personas desplazadas. En menor proporción están Caquetá, Tolima, Huila y Putumayo” (Defensoría del Pueblo, 2019).

Así las cosas, se observa que el difícil acceso a la tierra en el departamento de Nariño, como consecuencia, entre otras, de la concentración de la propiedad y desplazamiento forzado, no permite el desarrollo de proyectos productivos y limita el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores rurales (Defensoría del Pueblo, 2019).

Acercándose a unos datos más concretos sobre la tenencia de la tierra por parte de las mujeres en el departamento de Nariño, es importante resaltar lo identificado por el DANE en el Tercer Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014) por distintas dinámicas poblacionales acontecidas en los últimos 40 años.

Los departamentos en que se encontraron los mayores porcentajes de participación de las UPA (Unidades Productivas Agropecuarias) con solo mujeres productoras fueron Boyacá, Nariño, Cundinamarca, Cauca y Antioquia; mientras que los menores fueron Guainía y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En el 38,6% de las UPA, las mujeres toman decisiones de producción de forma individual o conjunta (DANE, 2014).

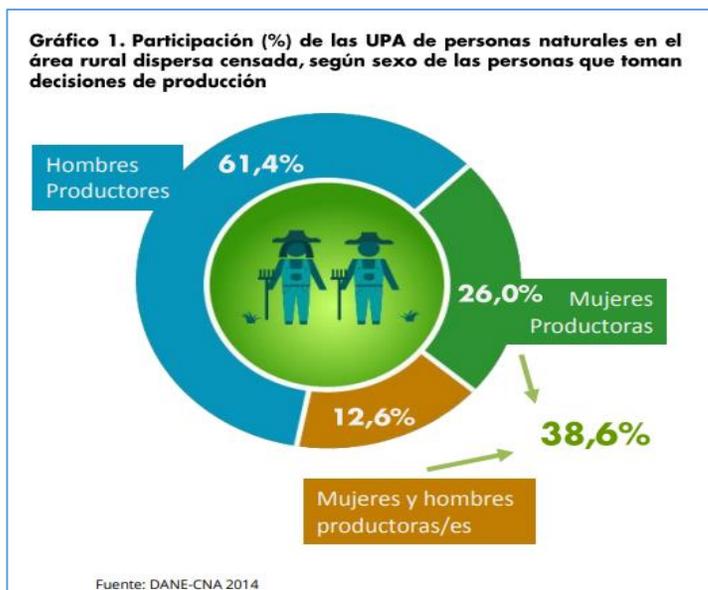


Figura 2. Participación % de las UPA de personas naturales en el área rural
Fuente: (DANE, 2014)

Según dicho censo, en el departamento de Nariño la distribución porcentual de la UPA de personas naturales con mujeres productoras, según régimen de tenencia declarada, es: tenencia de la tierra propia: 74,9%; propiedad colectiva: 7,5% y otras formas de tenencia: 17,6% (DANE, 2014).

Del total de las UPA de personas naturales con solo mujeres productoras que toman decisiones de producción, más de la mitad (52,7%) se encuentra en los departamentos de Boyacá, Nariño, Cundinamarca y Cauca (DANE, 2014).

Destacándose de esta manera, el liderazgo de las mujeres rurales en la producción del departamento de Nariño, producto, a su vez, de sus capacidades y de la tenencia de la tierra que poco a poco han ido logrando por medio de ayudas del gobierno nacional como los subsidios de tierras.

Conclusiones

A partir de los hallazgos encontrados y que dan respuesta a cada uno de los objetivos planteados en el presente ejercicio investigativo, se concluye que,

En el año 2015 los beneficiarios del SIDRA en el departamento de Nariño, ascendió a setenta y siete (77), quienes se encuentran con un nivel de vida superior, ya que en la actualidad son propietarios de su predio, en el que a través de un proyecto productivo generan ingresos promedio de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, lo cual les permite suplir sus necesidades básicas y generar empleos para sus vecinos y familiares, lo que se traduce en bienestar y aumento de la autoestima para una población que fue agobiada por la violencia y el desplazamiento, entre otras razones.

El otorgamiento del SIDRA a las mujeres rurales del departamento de Nariño se convirtió en una herramienta de empoderamiento de las mismas y de implementación de la política pública diferencial, al priorizarlas como beneficiarias y visibilizarlas como actores productivos en el ámbito rural.

La tenencia de la tierra en el Departamento de Nariño ha tomado un rumbo diferente al que traía hace algunos años, pues se pudo verificar que son las mujeres las que tienen la mayor cantidad de tierra, tendencia que también se evidenció en la cantidad de subsidios entregados en el marco del Pacto Agrario, donde 94 son mujeres beneficiarias, lo que equivale al 58.75% del total de los 160 beneficiados y el restante son hombres, es decir, 66, equivalentes al 41.25%.

En Colombia el acceso a la tierra ha sido históricamente origen de poder político y de conflicto social, así como un determinante en la productividad de la economía rural. No obstante, una de las políticas públicas que ha contribuido a mejorar la distribución de la propiedad de la tierra es la Reforma Agraria (Ley 160 de 1994), a través de los subsidios de tierra, implementados por las diferentes entidades que han tenido a su cargo el tema, y que como en el caso del departamento de Nariño, a través del SIDRA se ha promovido mayor eficiencia en la productividad y un cambio en la distribución de las tierras de uso agropecuario.

Referencias

- Agencia Nacional de Tierras . (13 de junio de 2017). *Resolución 740*. Obtenido de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/06/Resolucion-740-de-2017.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. ANT. (2019). *Aplicativo Interno Sistema de Información de Tierras SIT -Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas*. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras. ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (abril de 2018). *Instructivo para la materialización del apoyo a la implementación del Proyecto Productivo Subsidios SIT – SIDRA -SIRA*. Obtenido de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/ACCTI-I-005-INSTRUCTIVO-PARA-MATERIALIZACION-DE-PROYECTO-PRODUCTIVO-V-2.pdf>
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Banrepcultural. (2018). *Enciclopedia* . Obtenido de <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Ingresos>
- Bernal Morales, A. (2010). El subsidio Integral de Tierras en Colombia y la Reestructuración del Minifundio. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 132,, 1-11.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La Política de Reforma Agraria y Tierras en Colombia Esbozo de una Memoria Institucional*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Tierras Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Choren, S. (s.f.). *Necesidades humanas básicas*. Obtenido de <https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal/enciclopedia/terminos/NecBas.htm>

Congreso de la República . (29 de marzo de 1973). *Ley 4*. Obtenido de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1786293>

Congreso de la República. (30 de diciembre de 1936). *Ley 200*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1654991>

Congreso de la República. (1959). *Ley 2*. Obtenido de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+2+de+1959.pdf/11ec7647-b090-4ce2-b863-00b27766edf8

Congreso de la República. (1959). *Ley 2*. Obtenido de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+2+de+1959.pdf/11ec7647-b090-4ce2-b863-00b27766edf8

Congreso de la República. (15 de diciembre de 1961). *Ley 135*. Obtenido de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>

Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm

- Congreso de la República. (3 de agosto de 1994). *Ley 160*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>
- Congreso de la República. (1997). *Ley 387*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
- Congreso de la República. (14 de enero de 2002). *Ley 731*. Obtenido de <http://jovenesrurales.minagricultura.gov.co/documents/10180/160309/Normas+para+favorecer+a+las+Mujeres+Rurales--+Ley+731+de+2002/c40209e8-ac92-4689-9433-f6e87aa89bba;jsessionid=3898768B8DB9C488B71538D8D5886CD7.worker0>
- Congreso de la República. (9 de junio de 2015). *Ley 1753*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República. (10 de junio). *Ley 1448*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>
- Corponariño. (2002). *Plan de Gestión Ambiental Regional 2002-2012*. Obtenido de <http://corponarino.gov.co/expedientes/pgar20022012/pgar2002-2012.pdf>
- DANE. (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Los departamentos de Colombia con mayor número de desplazados*. Obtenido de <http://defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/5407/Los-departamentos-de-Colombia-con-mayor-n%C3%BAmero-de-desplazados.htm>
- Drive.google.com. (2010). *Departamento de Nariño*. Obtenido de <https://www.google.com.co/maps/place/Nari%C3%B1o/@1.5289959,-79.0437821,8z/data=!3m1!>

4b1!4m5!3m4!1s0x8e2c207ee8a60e8d:0x7b36b5fea860e6ea!8m2!3d1.289151!4d-77.35794?dcr=0

El Espectador. (30 de abril de 2014). *El sector rural no ha sido considerado estratégico*: Machado. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-sector-rural-no-ha-sido-considerado-estrategico-mach-articulo-489344>

FAO. (2017). *Glosario*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/Y4307S/y4307s09.htm>

Ibañez, A. M., & Querubin, P. (mayo de 2004). *Acceso a Tierras y Desplazamiento forzado en Colombia*. Obtenido de http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1761_2008926.pdf

INCODER. (2015). *Informe de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo*. Bogotá: INCODER.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2 de julio de 2015). *Resolución 03405*.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. (2015). *Resolución 0345*. Bogotá: INCODER.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). *Geografía nariñense al “desnudo”*: IGAC lanzó publicación clave para ordenar este departamento. Obtenido de <https://igac.gov.co/noticias/geografia-narinense-al-desnudo-igac-lanzo-publicacion-clave-para-ordenar-este-departamento>

MANGGLE SAS. (2017). *Estudios de vulnerabilidad y amenazas*. Obtenido de <http://mangle.com.co/estudios-de-vulnerabilidad-y-amenazas---mangle.html>

Ministerio de Agricultura. (2017). *Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)*.

Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/10-Z6sQjJouRj7ND7UUbcVZqlaybSQrmt/view>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (30 de Agosto de 2016). *Acuerdo 0005*.

Obtenido de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/03/ACUERDO-05-SIRA.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). *Decreto 1987*. Obtenido de

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870592>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (20 de agosto de 2014). *Decreto 1567*.

Obtenido de <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/lineamientos-proyectos-marco-agro-rural-525151678>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (octubre de 2017). *Informe de Gestión*

Agosto 2014 – septiembre 2017. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/PLANEACION/Informes_de_Empalme/Informe_del_Doctor_Aurelio_Iragorri_al_culminar_su_gesti%C3%B3n_como_Ministro.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras. (12 de diciembre de 2017). *Adjudicación del Subsidio Integral de Reforma Agraria –SIRA*.

Obtenido de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/ACCTI-P-011-ADJUDICACION-DEL-SUBSIDIO-INTEGRAL-DE-REFORMA-AGRARIA-SIRA.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agencia Nacional de Tierras. (2018).

Materialización del Subsidio - apoyo para cubrir los requerimientos financieros de

la implementación del Proyecto Productivo Subsidios SIT – SIDRA –SIRA. Obtenido de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/ACCTI-P-017-MATERIALIZACION-DEL-SUBSIDIO-APOYO-PARA-CUBRIR-LOS-REQUERIMIENTOS-FINANCIEROS.pdf>

Naciones Unidas. (1999). *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Económicos: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

Naciones Unidas. (s.f.). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Naciones Unidas. Derechos Humanos. (11 de diciembre de 1969). *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProgressAndDevelopment.aspx>

Naciones Unidas. Derechos Humanos. (2018). Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2004). *Política de desarrollo agrícola. Cap. 9.5. Desarrollo Rural y Alivio de la Pobreza*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s00.htm#Contents>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO 2015. (2015). *Las mujeres campesinas: su gran aporte a la agricultura familiar y la economía productiva*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/>

BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Boletin-3-2015-mujeres-Campesinas-economia-productiva.pdf

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2018). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP*. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>

Presidencia de la República . (2017). *Decreto Ley 902*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). *1071*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20No.%201071%20de%202015.pdf>

Presidencia de la República. (7 de diciembre de 2015). *Decreto 2363*. Obtenido de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRET%202363%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2017). *Ley 902*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

- Programa de Alianzas para la Reconciliación (PAR). USAID – ACDI VOCA. (2018). *Guía metodológica sobre género e inclusión social*. Obtenido de <http://www.acdivoca.org.co/decidoser/guia-23.html>
- Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Red Desc. (2016). *El derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores*. Obtenido de <https://www.escri-net.org/es/derechos/trabajo>
- REd Nacional de Información. (1 de julio de 2019). *Desplazamiento - Personas*. Obtenido de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento>
- Rojas Bravo, O. (abril de 2015). *Situación de tierras en Colombia: Políticas públicas de tierras. Documento Técnico Colombia del Movimiento Regional por la Tierra*. Obtenido de <https://www.porlatierra.org/docs/c9300e0f82a660dd2ceb053a922d31ed.pdf>
- Sarmiento Zárate, A. C., Mora, L. S., & Torres Salgado, L. A. (12 de mayo de 2010). *Estudios e Investigaciones/Análisis Sectoriales/ 01 Acceso a Tierras para la Población Desplazada*. Obtenido de <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Acceso%20a%20Tierras%20para%20la%20Poblaci%C3%B3n%20Desplazada.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *SMLMV*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/smlmv>
- Terner Barrios, F., & Mantilla Espinosa, F. (2006). El concepto de derechos reales . *Revista de Derecho Privado, núm. 36, junio. Universidad de Los Andes*, 117-139.

- Toda Colombia. (21 de febrero de 2019). *Departamento de Nariño*. Obtenido de <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/narino/index.html>
- UNESCO. (2017). *Igualdad de género*. Obtenido de <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Iguldad%20de%20genero.pdf>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA. (2014). *Proyectos - Distribución de la propiedad rural - Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras* . Obtenido de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. (2018). *Enfoque diferencial de género y Derechos Humanos de las mujeres*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoque-diferencial-de-g%C3%A9nero-y-derechos-humanos-de-las-mujeres/359>