

EL FOMENTO DEL MACROFUNDIO COMO MODELO RURAL

Camilo González Posso – Presidente de INDEPAZ

En este texto se abordan dos cuestiones: 1. ¿Cuál es la realidad de los microfundistas y pequeños finqueros? 2. ¿es pertinente defender la propiedad colectiva en las políticas de desarrollo rural?

La presentación del proyecto de Ley de Tierras en el segundo semestre de 2012 ofrecerá respuestas más claras a estos interrogantes pues por lo pronto en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos, sólo se han incluido artículos para facilitar macroproyectos.

I. EL MODELO DEL MACROFUNDIO

La ley del plan de desarrollo modifica sustancialmente las restricciones que se establecieron desde 1961 a la concentración de la tierra y al mercado de predios originados en titulación de baldíos. Para este propósito reforma la ley 160 de 1994, para permitir Proyectos Especiales Agropecuarios (PEA) en grandes extensiones sin tener en cuenta el número de Unidades Agrícolas Familiares que se concentren por compra o aporte en condición de arriendo, Lessing o concesión.

La orientación de todos los artículos de reforma a la ley 160 que se introducen con la Ley del Plan es hacia la explotación agropecuaria o forestal a gran escala dentro de la idea ya promovida por la anterior administración de que esa es la ruta mayor para la conquista de la altillanura y para los macroproyectos forestales o de agro combustibles. Además, desde esa perspectiva se subordina el subsidio a los proyectos de pequeña y mediana escala a la asociación o alianza con grandes proyectos siguiendo la tesis de que de otra forma son ineficientes o de menor productividad.

En los artículos de la ley del plan que abordan los Proyectos Especiales Agropecuarios y los subsidios, se recurre a la eliminación de restricciones de la Unidad Agrícola Familiar que establecía la ley 160, tanto por concentración como por tiempos de espera, para que el propietario de un predio que anteriormente hubiera sido baldío pudiera venderlo¹. La idea es desamarrar el mercado de tierras para permitir macroproyectos.

LA TENENCIA DE LA TIERRA

Las cifras de tenencia de la tierra según número de Unidades Agrícolas Familiares en los predios muestran el panorama actual de la distribución de la tierra y de la mayoría de la población rural.

A diciembre de 2009 el registro catastral de predios rurales sumó 2.873.666 predios pertenecientes a 4 millones de propietarios. De ese total 2.311.000 predios corresponden a 3 millones de microfundistas con menos de 0,5 UAF cada uno, lo que significa que el 80,5% de los propietarios tiene apenas el 10,5% de las hectáreas. La suma de microfundistas y

¹ La Unidad Agrícola Familiar está definida como “la *empresa básica* de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere” (artículo 38 de la Ley 160 de 1994). El *excedente de capital* es igual al valor agregado y se estima en mínimo 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes, SMMLV. La *remuneración familiar* mínima es igual al costo de la canasta básica familiar.

pequeños representa 3,8 millones de propietarios, el 94% de los predios rurales y solo el 29% del total de hectáreas.

En el otro extremo de la escala de tenencia según rangos en UAF, 25.760 predios de gran propiedad, que pertenecen al 1,1% de los propietarios con más de 10 UAF por predio, con 54,07% de hectáreas. En solo 10 años la brecha de desigualdad en la tenencia se ha cuadruplicado: en 1999 la brecha de porcentaje de área entre microfundio más pequeña propiedad con la grande era 7,3% y en 2009 llegó a 32,6%. También es notable la caída del porcentaje de la mediana propiedad. (Tabla 1)².

TABLA.1 PORCENTAJE DE HECTÁREAS EN TIPOS DE TENENCIA CON RANGO SEGÚN UAF

Tenencia (Rango UAF)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Microfundio	13,5 %	13,6 %	12,9 %	13,5 %	13,3 %	10,1 %	9,3% %	10,6 %	9,6% %	10,0 %	10,5 %
Pequeña propiedad	18,4 %	18,4 %	18,4 %	18,9 %	18,3 %	18,7 %	19,1 %	19,4 %	18,6 %	18,8 %	19,1 %
Mediana propiedad	28,9 %	28,7 %	27,0 %	27,6 %	26,7 %	18,8 %	19,2 %	19,2 %	18,1 %	18,2 %	18,2 %
Gran propiedad	39,2 %	39,4 %	41,6 %	39,9 %	41,6 %	52,4 %	52,4 %	50,8 %	53,8 %	53,0 %	52,2 %

Fuente: Elaborado por INDEPAZ con datos del PPTP, 1999 a 2009. Se incluye Antioquia desde 2004 con los datos de tenencia según UAF elaborados por el PPTP para 2006. Microfundio menos de 0,5 UAF. Pequeña mas de 0,5 hasta 2 UAF. Mediana más de 2 hasta 10UAF. Grande más de 10 UAF.

En la tabla 2 se traduce el significado del microfundio y la pequeña propiedad en ingresos de las familias tenedoras de los predios.

Como puede observarse el microfundio significa que atendiendo solo a ingresos de origen agropecuario las familias cuentan con remuneraciones familiares mensuales de menos de un salario mínimo en promedio y de un dólar diario Per cápita para su sustento. El promedio de los pequeños tenedores de predios tiene ingresos de consumo inferiores al valor de la canasta básica familiar promedio del país y apenas una canasta básica familiar de lo sectores de bajos ingresos.

Tabla 2. Rangos de tenencia en UAF y la remuneración al trabajo

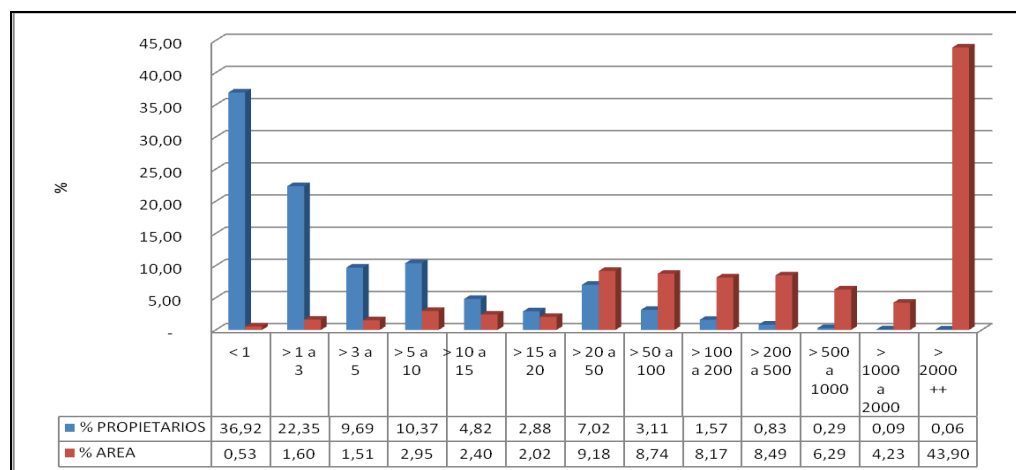
² Las cifras de tenencia de este artículo son tomadas del libro Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono de tierras en Colombia, publicado por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social de la Presidencia de la República. Editado por Camilo González Posso, Bogotá D.C. diciembre de 2010.

Rango tenencia	UAF	Smlv 2011 Ingreso por remuneración familiar (igual a excedente de capital) Ley 160/94 res 202/2009	Promedio Has/predio
Microfundio (2.311.000 predios)	Menos de 0,5 UAF	Menos de \$535.600/mes (- de\$60 mil pc mes)	3 has/predio 2,2 has/ propietario
Pequeña (391.910 predios)	Mas 0,5 a 2 uaf	Entre \$535 mil/mes y \$2.122.400/ mes (media de\$200.000 PC mes)	31,8has/predio 20,8has/ propietario
Media (144.093 predios)	Más de 2 y menos de 10 uaf	Entre \$4.144.800 y \$21.224.000 mes	78,5has/predio 47,6has/ propietario
Grande (25.760 pd)	Mas de 10 UAF	Mas de \$21.224.000/ mes	1403 has/ predio
UNA UAF		2 smlv excedente capital, 2 smlv remuneración familiar	\$1.061.200 + 1.061.200
Canasta básica fliar		\$2.569.428 promedio nacional \$ 1.033.428 Ingresos bajos	

Fuente: Elaborado por INDEPAZ con datos del PPTD – Acción Social y DANE. La equivalencia entre UAF y SMLV esta en la Ley 160 de 1994 y en la Resolución 202 de diciembre de 2009-INCODER.

Si en lugar de ver la tenencia de la tierra en rangos según número de UAF en los predios, se considera la distribución que hace el registro catastral (IGAC 2009), el panorama del microfundio y pequeña propiedad indica que sin responder a su problemática no se puede hablar de política rural ni de tierras: El 60% de los propietarios de menor escala tienen 2,1% del total del área. Los macrofundios con más de 500 has, pertenecientes al 0,4% de los propietarios concentran el 48% de las hectáreas registradas como propiedad individual o no colectiva.

GRÁFICO.1 PORCENTAJE DE ÁREA (HA) Y DE PROPIETARIOS SEGÚN ESCALA CATASTRAL IGAC - 2009



Fuente: Elaborado INDEPAZ con datos del IGAC y del PPTP. Compendio estadístico Dinámica de la tenencia de la tierra según rangos definidos por Unidades Agrícolas Familiares, 1999 – 2010. No incluye Antioquia.

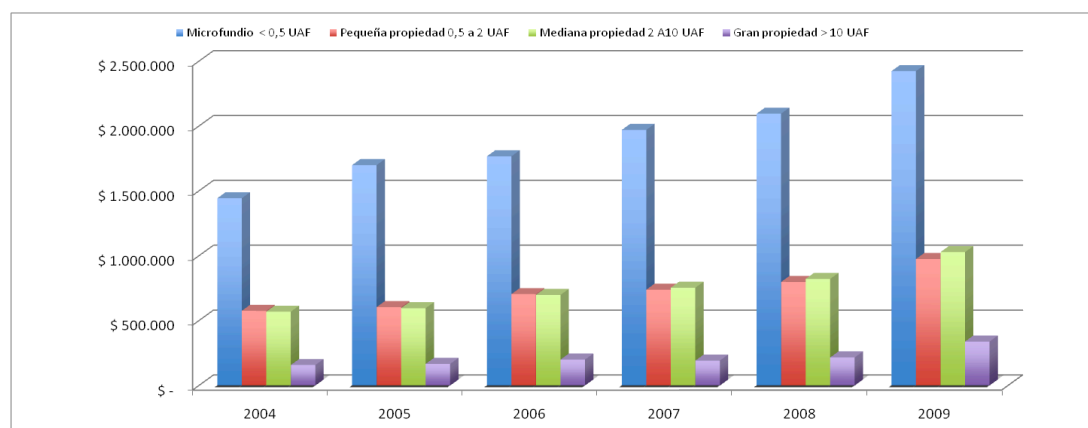
En el Plan Nacional de Desarrollo, se adoptan medidas orientadas prioritariamente al 1% de los propietarios rurales. Es de esperar que con el nuevo planteamiento de Desarrollo Rural con Equidad y con la anunciada Ley de Tierras se introduzcan instrumentos dirigidos a los productores de pequeña y mediana escala que son los que suministran el 70% de los bienes de la canasta nutricional en el país.

LA EVASION DEL MACROFUNDIO: FRAUDE AL PREDIAL

Las políticas de desarrollo rural adoptadas desde los años 70s han favorecido al macrofundio con diversos argumentos. Primero se asumió que la ganadería latifundista era la mejor forma de ampliación de la frontera agrícola y luego se prefirieron los monocultivos a gran escala. Contra toda la evidencia de la economía de finca cafetera y su producción diversificada o de la mayor productividad de la granja de pequeña y mediana escala, se protegió el latifundio y los macroproyectos agroindustriales. Esa es la historia de los últimos 50 años que ha transcurrido de contrarreforma en contrarreforma. En los últimos 15 años, en medio de violencias generalizadas y de redistribución de la tierra a partir del desplazamiento forzado, se ha producido el abandono por violencia de más de 350.000 predios y 8,5 millones de hectáreas.

El telón de fondo de ese modelo violento ha sido el fraude sistemático contra las finanzas públicas manejando desde municipios y entidades del poder central el pago de impuestos y en particular del predial. Así se ha llegado a una situación en la cual los más grandes casi no pagan impuesto predial y los más pobres tienen avalúo catastral por hectárea que es hasta el 800% del que registran los macrofundios.

GRÁFICO.2 AVALÚO POR HECTÁREA SEGÚN ESCALA UAF - PROMEDIOS NACIONALES 2004–2009



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con datos del PPTP, Compendio estadístico Dinámica de la tenencia de la tierra según rangos definidos por Unidades Agrícolas Familiares, 1999 – 2010.

TABLA.2 AVALÚO PROMEDIO DE LA UAF EN CADA RANGO DE TENENCIA 2004-2009 (EN PESOS CORRIENTES)

Rango UAF	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Microfundio	43.490.931	46.433.874	53.438.969	57.847.860	63.396.477	74.178.087
Pequeña propiedad	20.913.736	22.347.743	25.848.830	27.347.538	29.729.927	36.888.507
Mediana propiedad	14.698.975	15.400.271	18.071.887	19.508.075	21.357.695	26.787.701
Gran propiedad	6.796.321	7.366.858	8.633.371	8.963.916	9.785.934	14.465.847
Total	15.849.747	17.083.817	20.007.213	21.098.346	23.064.170	29.054.306

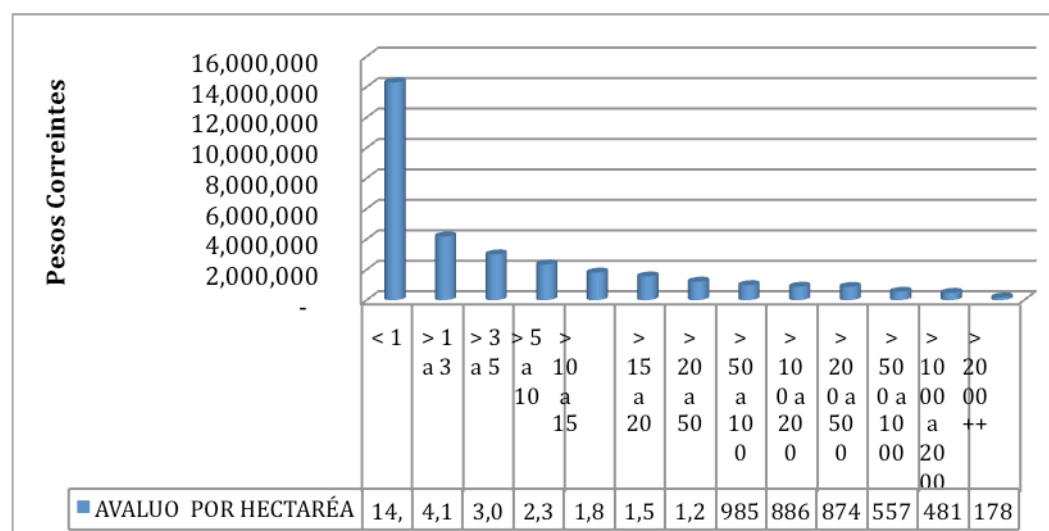
Fuente: Elaborado por INDEPAZ con datos del PPTP, Compendio estadístico dinámica de la tenencia de la tierra según rangos definidos por Unidades Agrícolas Familiares, 1999–2010.

Otra forma de fraude es la que se produce con el manejo del tamaño de la UAF. Por influencia de políticos y parapolíticos logran definir el área de una UAF muy por encima de lo que corresponde a su potencialidad productiva y de esta manera se titulan predios de gran tamaño. Un indicio de irregularidad es la existencia de municipios con UAF que superan no solo el 400% del promedio nacional, sino que sobresalen en sus departamentos y con respecto a los municipios vecinos³.

La inequidad de los avalúos por Unidad Agrícola Familiar entre el microfundio y la gran propiedad ha sido producto de influencias políticas de los latifundistas y grandes empresarios rurales. En 2009 una UAF en predios microfunditas tenía un avalúo de 74 millones de pesos mientras que en la gran propiedad era de 14,4 millones de pesos. Las cifras muestran que en los últimos años se han ajustado los avalúos pero es evidente que no han crecido a precios constantes.

La comparación de los avalúos por hectárea en los rangos catastrales del IGAC muestran la distancia entre 14 millones de pesos/ha cuando el predio es menor a una hectárea o 4 millones entre una y tres hectáreas, mientras en los macrofundios de más de 2000 has el avalúo por ha es de 178 mil pesos y los que están entre 500 y 2000 has tienen avalúos menores a 500 mil pesos.

Tabla 3. Avalúo por hectárea en los rangos catastrales. 2009, Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en datos catastrales IGAC, 2009.

Por esta vía de inequidad se siguen evadiendo impuestos y también se logran subsidios perversos en energía eléctrica rural que son menores por KW para los latifundistas que para los microproductores. No debe olvidarse que la UAF ha sido incorporada en la estratificación rural y en otras materias.⁴

³ Ver tabla con los municipios de mayor área por UAF en el libro UAF, tenencia y abandono de tierras en Colombia, PPTD- Acción Social, página INDEPAZ Ediciones, 2010.

⁴ La UAF se ha utilizado para reglamentar la prestación de asistencia técnica agropecuaria (Ley 607 de 2000), la adecuación de tierras (Decreto 1300 de 2003), en programas de vivienda de interés social (Ley 3 de 1991) y como base de la estratificación rural (Ley 505 de 1999) que sirve para tarifas de servicios públicos y para el predial.

EL DEBATE DEL MODELO DE DESARROLLO RURAL

La orientación del Plan de Desarrollo hacia la modificación de la UAF para favorecer macroproyectos, o formalizar realidades de concentración de la tenencia de la tierra, está ocultando la urgencia de políticas frente a la realidad del microfundio y el papel clave que tiene la pequeña y mediana producción en la oferta de bienes agropecuarios.

Las medidas adoptadas en los artículos 60, 61 y siguientes del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, eliminan la limitación de la UAF para Proyectos Especiales Agropecuarios y forestales que incluyan terrenos baldíos o de origen en titulación de baldíos. Los proyectos con más de 10 UAF solo requieren aprobación de un comité gubernamental y los de menos de 10 UAF solo deben informar sobre su constitución.

Es evidente la relación de esta reforma con los macroproyectos en curso en la altillanura y otras zonas de la Orinoquía y también en el Choco biogeográfico. En Vichada la UAF oscila entre 890 y 1400 has y con esta medida se pueden legalizar propiedades o alianzas de gran escala. Lo mismo ocurre en Guaviare, Meta, Casanare o Arauca en donde las grandes inversiones nacionales y extranjeras han chocado con las restricciones de las normas sobre UAF⁵

El debate de la Ley de Tierras, anunciado para la legislatura del segundo semestre de 2012, puede ser la ocasión para ahondar en estas consideraciones sobre la relación entre equidad y desarrollo rural. La aplicación del modelo basado en el macrofundio, en medio de la violencia generalizada y el despojo de tierras, ya ha mostrado sus resultados en la crisis agraria de las últimas década. Es un modelo de débil competitividad internacional, sostenido sobre todo con exenciones y subsidios estatales, con mercado interno cautivo, trabajo precario y de altos precios.

El interrogante que queda por resolver es si los enunciados del Ministro de Agricultura sobre el Desarrollo Rural con Equidad permitirán replantear ese modelo basado en la concentración del uso de la tierra y de la apropiación minoritaria de los recursos públicos. La pregunta es si en la Ley de Tierras se le dará el mayor énfasis al fomento de la pequeña y mediana producción que a pesar del impacto destructivo de las políticas proclives al macrofundio y a pesar del desplazamiento forzado, continúan significando el 75% del área sembrada en cultivos legales y por lo menos el 65% del valor de la producción agrícola⁶.

II. LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LA TIERRA

Durante la administración de Uribe Velez se montó el sofisma de que los indígenas de Colombia son grandes latifundistas. El mismo Presidente de la República y alfiles suyos como el exgobernador Juan José Chaux Mosquera, o sus amigos en el Magdalena, Córdoba, Vichada o Cesar, sustentaron su intransigencia ante los reclamos de ampliación de territorios de resguardos con esas tesis sobre el supuesto

⁵ Salinas Abdala Yamile, Extranjerización de la tierra en Colombia, en www.indepaz.org.co

⁶ Según Jaime Forero y Héctor Mondragón, “ en 2002 los campesinos mantenían el 67,3% del área sembrada del país en cultivos legales y el 62,9% del valor de la producción. El 43% del área sembrada corresponde a explotaciones de menos de 20 has con el 9% de la tierra en propiedad”. En ASAPAZ, Boletín de Coyuntura No 21, abril 2011.

acaparamiento de tierras por parte de los grupos étnicos. “Los resguardos tienen más del 27% del territorio del país, para una población que no llega al 3,4% del total”, repitieron los ministros y técnicos del gobierno Uribe, para sustentar la negativa a los reclamos de las marchas que llegaron hasta Bogotá. Chau Mosquera, que tenía línea directa con la Casa de Nariño, tradujo la orientación de esa política en una frase: “Ni un metro de tierra plana para los indios, ni un metro más para resguardos que en realidad son improductivos y se oponen al desarrollo”.

A pesar de la argumentación presentada por la ONIC, el CRIC o AICO, los embustes sobre el latifundismo indígena quedaron en el aire y sirvieron para que durante los últimos 8 años se haya presentado la más baja ampliación de territorios o titulación de tierras de resguardos en los últimos 30 años. Y al mismo tiempo se ha llegado a una situación extrema de presión sobre los territorios étnicos que se ven amenazados por la expansión incontrolada de los títulos mineros, la exploración hidrocarburífera o los reclamos por exclusión de tierras protegidas para priorizar el avance de macroproyectos.

El microfundio indígena

El estudio publicado en enero de 2011 por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada bajo el título *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono de tierras en Colombia*⁷ ofrece instrumentos valiosos para remirar la concentración de la tierra en Colombia con unidades de medida mucho más adecuadas que las escalas tradicionalmente basadas en la información catastral según tamaño en hectáreas de los predios. Utilizando esa metodología se llega a la conclusión de que la mayoría de las familias indígenas de Colombia son microfundistas o tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar. Como afirma Diana Alexandra Mendoza –una de las autoras del libro mencionado: “Las aproximaciones sobre tenencia de tierras colectivas en medidas UAF, permite entonces afirmar que al menos 1.103.066 indígenas, es decir alrededor del 89,6% de la población total, está en condiciones deplorables en cuanto al acceso y aprovechamiento de la tierra (sin tierra o con menos de una UAF familiar).”⁸

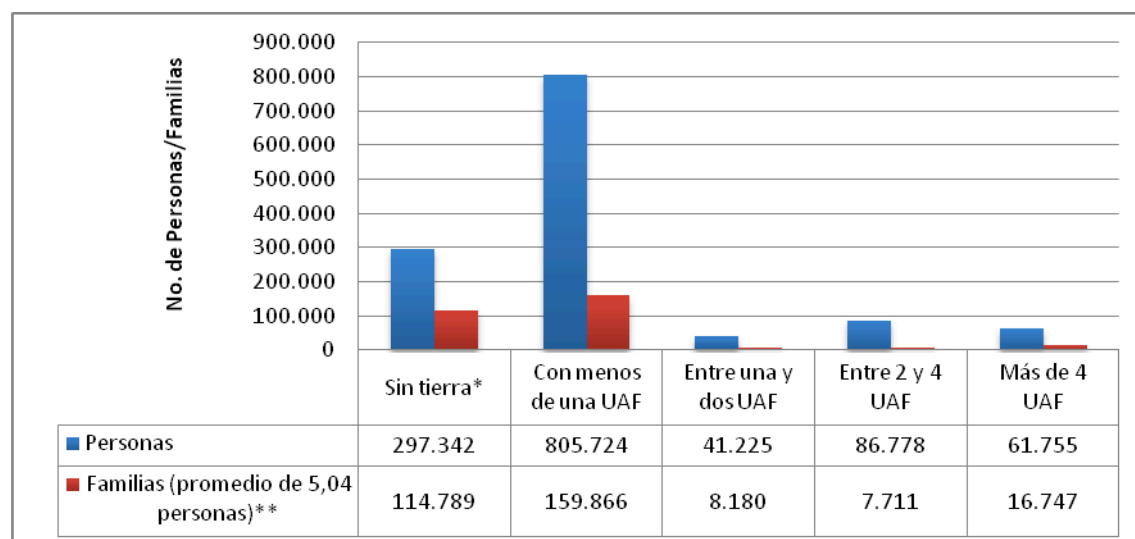
En las discusiones sobre la Ley de Tierras o en las definiciones sobre restitución de predios abandonados por desplazamiento forzado es importante volver sobre estas cifras y la sustentación metodológica que se esboza en el estudio publicado por Acción Social de la Presidencia de la República y editado por INDEPAZ. Como se advierte en la presentación del trabajo, los análisis de los autores no constituyen posición oficial así hayan tomado como referencia la investigación realizada por los especialistas vinculados al PPTD.

Estas cifras sobre el predominio del microfundio entre territorios étnicos requieren tener en mente algunas definiciones y análisis de los diversos territorios.

⁷ Libro Editado por INDEPAZ. Investigación del equipo del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Análisis de Salomón Kalmanovitz, Diana Alexandra Mendoza Duque y Camilo González Posso, diciembre de 2010.

⁸ Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia, INDEPAZ Ediciones, Bogotá D.C. Diciembre 2010, capítulo 5.

GRÁFICO 1. APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA DE INDÍGENAS EN ZONAS RURALES SEGÚN MEDIAS DE UAF POR FAMILIA - 2010



Fuente: Cálculo de Indepaz a partir de la UAF mixta promedio por departamento

*Cifra estimada a partir de datos DANE, censo 2005, para población indígena rural por fuera de resguardos

** Dato aproximado a partir de PPTP y proyecciones DANE

La ventaja de utilizar la Unidad Agrícola Familiar como medida para hacer escalas de tenencia o para comparar predios entre regiones diferentes o apartadas, está en que así se incluyen variables que sustentan una determinada productividad. Esa unidad de medida se ha traducido en ingresos monetarios y de esa manera en equivalentes comparables. Una Unidad Agrícola Familiar se define como la cantidad de tierra que dedicada a la agricultura, la ganadería o actividades mixtas, permite un ingreso bruto promedio equivalente a 4 salarios mínimos legales vigentes, después de descontar costos de insumos de producción, pago de obligaciones crediticias y mano de obra no familiar ocasionalmente utilizada. Esa es la definición que se sustenta en la Ley 160 de 1994 y en las resoluciones vigentes del INCODER. En otros términos la UAF es equivalente a 2 salarios mínimos legales vigentes de excedente de capital que le queda a la familia para seguir invirtiendo, más el equivalente a 2 salarios mínimos legales mensuales de remuneración al trabajo familiar. (Algunos estudios sustentan que debe ser 3 smlv o el equivalente a la canasta básica familiar definida por el DANE).⁹

Durante cinco décadas se ha contado en Colombia con la Unidad Agrícola Familiar como un instrumento de política de tierras y se han elaborado guías para que los municipios, con la dirección del IGAC y del INCODER, definan las zonas homogéneas y con criterios técnicos establezcan el tamaño de la UAF según las modalidades de uso del suelo y variables de productividad y competitividad territorial. En algunos municipios esas medidas han sido alteradas por terratenientes y acaparadores de predios – especialmente en la Orinoquía y Amazonía – pero en general se ha configurado una medida que permite comparaciones más calificadas que aquellas que utilizan solo escalas catastrales de predios en hectáreas. Con esas

⁹ La Unidad Agrícola Familiar, UAF, se estableció en la Ley 135/1961 y en la Ley 160/1994. Actualmente la reglamenta la Resolución 202 de diciembre de 2009 – INCODER.

escalas catastrales se asumen comparables 5 hectáreas en el Valle del Cauca o en el altiplano cundiboyacense, con 5 hectáreas en el Meta, Arauca o Choco. Lo que resulta inadecuado por la diferencia en calidad del suelo, infraestructura regional, distancia a centros urbanos, costos de intermediación, competitividad territorial, entre otros.

¿Se puede utilizar la UAF definida en zonas de propiedad privada individual para estudiar la tenencia en resguardos y territorios de comunidades negras que sonde propiedad colectiva? Es lo que se hace en el estudio editado por INDEPAZ y en el texto de Diana A Mendoza como un ejercicio comparativo que hace la salvedad sobre los inconvenientes de no contar con una UAF étnica. La hipótesis que permite hacer este uso es que una familia indígena necesita por lo menos la misma tierra que una familia campesina para obtener un ingreso equivalente al que define a la Unidad Agrícola Familiar. Si, como han reclamado las comunidades indígenas, la UAF étnica requiere más tierra que las demás, con esa medida se tendría un panorama aún más precario que el encontrado con la metodología escogida para este estudio. Así que a falta de la UAF étnica el uso de medida similar a la de las zonas vecinas a los resguardos ofrece una referencia útil aunque subvalora el déficit de territorio y significa un desfase con la realidad sobre todo en la Amazonía, la Orinoquia, Choco biogeográfico o la Sierra Nevada.

El estudio de Acción Social – PPTD, sobre tenencia de la tierra, acoge la clasificación de microfundio, pequeña propiedad, mediana y gran propiedad que propuso Absalón Machado en 1986. Siguiendo esa clasificación se puede afirmar que el 89% de la población indígena de Colombia está por debajo de la línea de pobreza, con ingresos disponibles para consumo inferiores a 2 salario mínimo legal mensual, que equivale a menos de \$200.000 mensuales por integrante de la familia. El 70% de la población indígena que está en microfundio solo llega a 1,6 dólares diarios per cápita. (Es una equivalencia aceptable en las zonas más integradas a los mercados urbanos y locales, pero que es difícil de establecer sin valorar la producción de autoconsumo incluidas la caza y la pesca en zonas de selva o serranía).

En estos cálculos se incluyen 297.342 indígenas que están por fuera de resguardos y no tienen tierra (Tabla 1) . Así que si se consideran solo las familias al interior de resguardos, el resultado es 84,7% de la población en predios con menos de una UAF; 63.2% de los predios en microfundio y pequeña y mediana propiedad; en mediana escala se ubica el 35,5% de los predios. Los únicos resguardos que clasifican como gran propiedad son 10 que tienen una extensión de más de 4 millones de hectáreas considerados zonas de reserva ambiental y donde habitan etnias dedicadas a sus actividades tradicionales de caza y pesca. Esos son los latifundistas de los discursos del ex presidente antes nombrado.

Tabla 1. Tenencia de la tierra en territorios indígenas – Colombia 2010

	Personas	Familias (promedio de 5,04 personas)**
Sin tierra*	297.342	114.789
Con menos de una UAF	805.724	159.866
Entre una y dos UAF	41.225	8.180
Entre 2 y 4 UAF	86.778	7.711
Más de 4 UAF	61.755	16.747

	1.292.824	307.293
Sin tierra y con menos de una UAF	1.103.066	

Fuente: Cálculos INDEPAZ, 2011, con base en IGAC y DANE 2010.

Tenencia de la tierra en resguardos indígenas por departamentos

La hipótesis de clasificación de los resguardos según Unidades Agrícolas Familiares permite mostrar que en la mayoría de los departamentos predomina el microfundio y la pequeña escala en la tenencia de la tierra indígena.

Tabla 2. HIPOTESIS DE TENENCIA UTILIZANDO UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR DE ECONOMIA PRIVADA INDIVIDUAL

Escala de tenencia	No. departamentos	No. resguardos	Algunas características
Microfundio – menos de media Unidad Agrícola Familiar por familia	9: Sucre, Huila, Caldas, Tolima, La Guajira, Arauca, Vichada, Meta	200	Parques naturales (Caldas, Vichada, Meta- EMA), desiertos de La Guajira, Orinoquía.
Pequeña escala Entre 0,5 Y 2 UAF	7: Nariño, Cauca, Cesar, Risaralda, Casanare, Putumayo, Caquetá	272	Montaña de alta pendiente, Amazonía, Orinoquía
Mediana escala Más de 2 y hasta 10 UAF	8: Chocó, Magdalena, Antioquia, Vaupés, Guaviare, Guanía, Norte de Santander, Valle	262	Sierra Nevada, Orinoquía, Catatumbo, Choco biogeográfico
Gran escala Más de 10UAF	1: Amazonas	10	Amazonía

Fuente: INDEPAZ con base en estudio del PPTD, 2010

En todas las cifras anteriores se ha asumido que la totalidad de los territorios de los resguardos son de uso agropecuario o que están en condiciones de ser explotados para producir bienes. Este es un supuesto exagerado (hipótesis nula) que no tiene en cuenta la cultura y tradiciones productivas, ni descuenta en los resguardos las áreas protegidas o no aptas para la actividad productiva y tampoco descuenta los lugares sagrados o en donde está prohibida la actividad económica. Si se introduce, como corresponde, esta restricción, el cuadro de tenencia efectiva de tierra por parte de las comunidades indígenas varía considerablemente y no se puede hablar de ninguna forma equivalente a la mediana o gran propiedad.

En los departamentos de la Amazonía y Orinoquía, donde se hace una equivalencia hipotética con mediana y gran propiedad la realidad está conformada por numerosas

etnias integradas por pocas familias cuyos ingresos promedio mensuales para consumo son inferiores a un salario mínimo mensual:

“De las 31,2 millones de hectáreas tituladas a los resguardos indígenas, dice la ONIC, 24,7 millones (79%) quedan en la Amazonía y la Orinoquía, territorios que no tienen vocación para la producción agropecuaria y en el que habitan 71 mil indígenas, 5% del total de Colombia. 1,41 millones de indígenas colombianos apenas poseen 3.12 millones de hectáreas de tierra utilizables, ó sea menos de tres hectáreas por persona; los indígenas son el 14.2% de la población rural del país, pero sólo poseen el 6.8 % de las tierras con vocación agropecuaria”.¹⁰

Si se consideran como mediana escala en Unidades Agrícolas Familiares, a los indígenas de la Sierra Nevada se les calcularía un ingreso para consumo mensual superior a los 6 millones de pesos por familia, después de gastos en insumos o créditos para invertir. Y a los indígenas del Amazonas o Vaupés, si en realidad correspondiera clasificarlos como grandes propietarios con más de 10 Unidades Agrícolas Familiares, se estaría afirmando que sus ingresos promedio mensuales por familia son superiores a 12 millones de pesos. El solo enunciado de esta equivalencia monetaria ilustra lo absurdo de la tesis sobre el carácter latifundista o incluso de medianos propietarios en las escalas UAF utilizadas para propiedad privada.¹¹

Sólo a manera de ilustración calculamos una UAF étnica asumiendo 1. Para Amazonas, Vaupés y Guanía la UAF que está hoy vigente para Vichada; 2. La UAF vigente para Caquetá se iguala a la UAF étnica de Casanare, Sierra Nevada, Choco, Cubará y Catatumbo. 3. En los demás departamentos o zonas se asume una UAF étnica igual a la UAF vigente para los no étnicos (Antioquía y Valle en los municipios indígenas y no el promedio departamental). El resultado de la aplicación de estos supuestos se muestra en la Tabla 3 y se acerca más a la realidad de ingresos y de productividad territorial en las zonas donde se encuentran los resguardos. Con este cuadro también se ilustra el predominio del microfundio y la pequeña propiedad en territorios étnicos. En resumen del panorama por departamentos leído en escalas de Unidades Agrícolas Familiares se tiene lo siguiente:

Amazonía: Predomina la pequeña propiedad con menos de una Unidad Agrícola Familiar (entre 0,9 y 1,8 UAF)

Orinoquía: Predomina el microfundio con menos de 0,5 UAF (entre 0,3 y 0,6UAF)

Choco biopacífico: microfundio y pequeña propiedad

Sierra Nevada: predomina la pequeña propiedad con menos de una UAF promedio.

¹⁰ En CECOIN, Resguardos contra la muerte, 2006, se encuentra un amplio desarrollo de este enfoque.

¹¹ La mediana propiedad (entre 2 y 10 UAF), está definida como aquella que genera excedentes de capital entre 4 y 20 salarios mínimos legales vigentes. El punto medio es de 12 SMLV que en 2011 significa más de 6 millones de pesos de ingresos después de pago de dos salarios, SMLV, de remuneración familiar y todos los demás costos. La gran propiedad (más de 10UAF) genera más de 20 salarios mínimos legales vigentes, lo que en 2011 significa más de 10 millones de pesos de utilidades mensuales por predio familiar o particular.

La Guajira: Predomina el microfundio con menos de 0,5 UAF promedio

Cauca y Nariño – zona andina: predomina la pequeña propiedad con menos de 1 UAF promedio.

Tabla 3. HIPOTESIS CON UAF AJUSTADA A PROPIEDAD COLECTIVA EN RESGUARDOS INDÍGENAS

Departamento	Predios (resguardos)*	AREA de resguardos (Hectáreas)	Promedio de UAF mixta ajustada a Prop. colectiva	Área resguardos equivalente en No. UAFS	Población indígena en resguardos (2009 DNP)	Familias en resguardos (promedio 5,04 personas)**	Equivalente en No de UAF	Promedio de UAF por familia
SANTANDER	1	0		0	993	197		
SUCRE	1	1386	51,1	27,1	17334	3439	18,10	0,008
HUILA	16	8141	39,4	206,6	6491	1288	137,73	0,160
CALDAS	6	30543	16,2	1887,1	48189	9561	1258,07	0,197
TOLIMA	73	23925	17,7	1349,1	22506	4465	899,40	0,302
LA GUAJIRA	22	1255569	77,5	16200,9	227861	45211	10800,59	0,358
ARAUCA	27	133570	409,1	326,5	4177	829	217,68	0,394
CORDOBA	3	129108	27,4	4719,3	49569	9835	3146,23	0,480
VICHADA	32	3448115	1218,8	2829,2	28978	5750	2829,22	0,492
META	19	350557	299,4	1170,9	10559	2095	780,63	0,559
NARIÑO	63	375885	27,0	13925,6	120335	23876	9283,75	0,583
CESAR	11	178880	35,4	5058,8	41547	8243	3372,55	0,614
CAUCA	81	530245	16,0	33066,5	227185	45076	22044,33	0,734
RISARALDA	5	28311	11,0	2573,7	9720	1929	1715,82	1,335
CASANARE	10	148476	218,5	2029,9	6523	1294	679,62	0,525
PUTUMAYO	58	486475	218,5	8071,7	24982	4957	2226,75	0,449
CAQUETA	44	678649	218,5	3106,4	7359	1460	3106,39	2,127
CHOCO	116	1260983	218,5	24416,3	52062	10330	5771,92	0,559
BOYACA - CUBARA	3	170955	218,5	2374,4	4542	901	782,51	0,868
VALLE DEL CAUCA	24	39639	16	5083,5	8765	1739		1,421
ANTIOQUIA	45	332425	51	12288,4	18592	3689		1,742
MAGDALENA	3	288657	218,5	6348,8	7752	1538	1321,27	0,859
VAUPES***	3	4160715	1218,8	17482,0	18438	3658	3413,92	0,933
NORTE DE SANTANDER	4	166117	218,5	7010,6	4738	940	760,37	0,809
GUAINIA***	26	7083742	1218,8	29763,6	16404	3255	5812,30	1,786
GUAVIARE	24	2215073	1218,8	18212,3	9750	1935	1817,50	0,940
AMAZONAS	24	8314478	1218,8	59673,3	26321	5222	6822,14	1,306
BOYACA - CUBARA	3	170955	218,5	2374,4	4542	901	782,51	0,868

Fuente: INDEPAZ con base en datos de IGAC y DANE 2010 y estudio del PPTD 2010

¿Amazonia y Orinoquía llena de latifundios indígenas? ¿Ignorancia, estupidez o algo más?

Una rápida mirada al mapa de resguardos indígenas del país permite afirmar que más del 80% del territorio colectivo indígena está en los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guanía y Vichada. En cada uno de los tres primeros de esta lista el área de resguardos es más del 90% del total de área del departamento y en Vichada el 25%.

La realidad de los territorios de resguardos parte de reconocer que 23 millones de hectáreas están en los departamentos mencionados. Son 90.141 personas en 85 resguardos que pertenecen a 49 etnias (Tabla 4). Esto significa que en esa extensión de resguardos (80%), habita el 8,7% del total de la población indígena que está registrada en resguardos. Durante siglos estas etnias han estado sometidas a la disputa por sus territorios y han luchado por sobrevivir con su cultura y su forma de integración con los ecosistemas y su biodiversidad.



Convenciones
 Títulos Afrocolombianos
 Resguardos Indígenas

Tabla 4. Etnias indígenas en algunos departamentos de la Amazonía

Amazonas	Andoke, Barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri
Guainía	Kurripako, Piapoco, Puinave, Sikuani, Yeral
Guaviare	Desano, Guayabero, Karijona, Kubeo, Kurripako, Nukak, Piaroa, Piratapuyo, Puinave, Sikuani, Tucano, Wanano
Vaupés	Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako, Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurutí
Vichada	Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuane

Muchos de estos pueblos tuvieron que vivir la servidumbre impuesta por los caucheros y han soportado a los buscadores de oro o los colonizadores ganaderos en las riveras del Caquetá, el Putumayo y demás afluentes del Amazonas.

En las últimas décadas del siglo XX se volvió a reconocer sus derechos con la conformación de resguardos que surgieron superpuestos a la política de protección de la Amazonía. Los gobiernos de Belisario Betancourt y Virgilio Barco tuvieron especial iniciativa al acreditar estos territorios como resguardos, reservas y parques nacionales naturales con la idea visionaria de hacer difícil su conversión en zonas ganaderas o de explotación depredadora de los bosques. El mensaje de profundo contenido ambientalista fue encargar a los habitantes originales de la Amazonia el cuidado de estos ecosistemas con los cuales han compartido siglos de existencia.

Tabla 5. Cifras sobre área de resguardos y territorios indígenas

	Hectáreas	Familias	No.Resguardos	ETN IAS
Derechos de pueblos indígenas – incluye resguardos de origen colonial	31.840.619		744	
Resguardos indígenas registrados	28.811.366		634	92
Áreas protegidas de PNN superpuestas con resguardos - sin incluir traslape con reservas forestales L 2 ^a	3.588.816			
Áreas en territorio indígena no superpuesta con zonas protegidas	7.302.109			
Reservas forestales y Parques NN superpuestas con resguardos	24.538.510			
Reservas forestales superpuestas con resguardos L2/59	20.949.694		304	
Resguardos en Amazonía oriental (Amazonas, Vaupés, Guanía)	19.558.935	84.391	53	33
Resguardos en Vichada	3.448.115	5.750	32	6
Resguardos en La Guajira - incluido desierto	1.255.569	45.211	22	1
Resguardos en la Sierra Nevada				
Territorio de propiedad colectiva en las otras zonas	7.578.000	68.262	527	52
Áreas protegidas superpuestas con otras zonas (sin Amazonía oriental, Vichada, Meta y La Guajira)	4.630.149			

Fuentes: INDEPAZ con base en cifras del IGAC, DANE y PPTD 2010

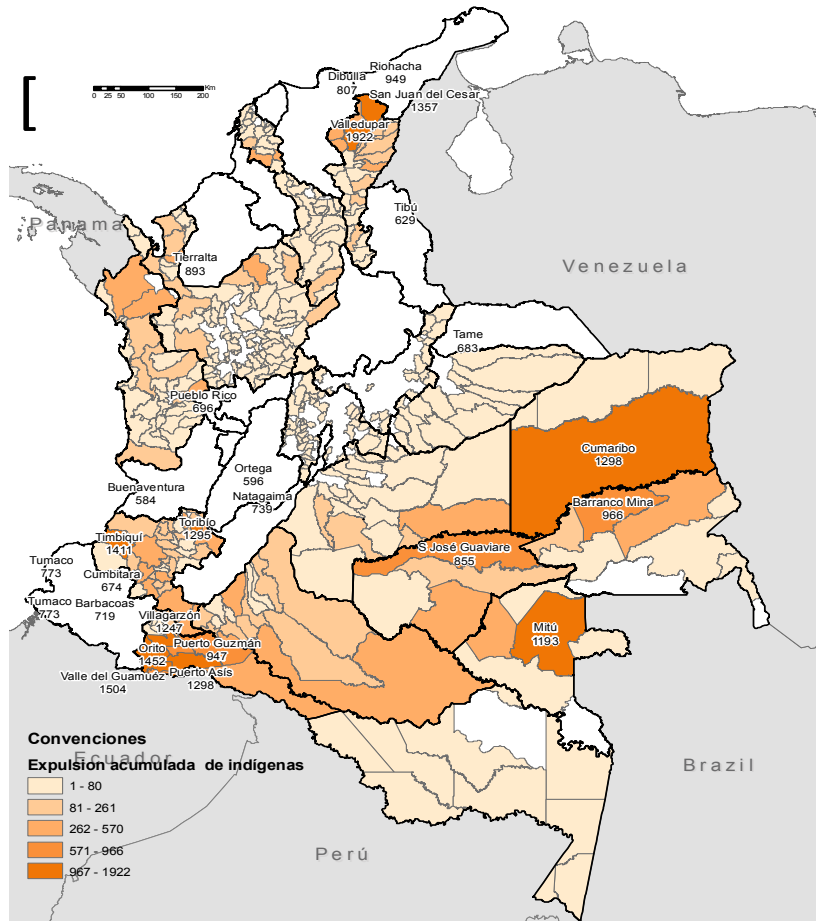
Pero las políticas de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas han chocado desde el siglo XV con las fuerzas de la colonización que en estos tiempos se ha denominado progreso. Casi todo el departamento de Caquetá, como los departamentos del Meta, Casanare y Guaviare han sido pioneros en la colonización de ganadería extensiva, de explotación de pieles o *tigrería* y en los últimos 20 años de los grandes cultivos de coca. En la colonización en medio de la guerra o los conflictos armados la peor parte la han llevado los grupos indígenas de la Amazonía y la Orinoquía que han sido continuamente desplazados, sedentarizados a la fuerza, convertidos en jornaleros de ocasión y desplazados o refugiados en lo profundo de su propio territorio.¹²

Parece que en estas primeras décadas del siglo XXI la “civilización” quiere culminar la tarea en el Guaviare y Vichada y comenzar la colonización de la parte más

¹² SINCHI, Guaviare, Población y territorio, TM Ediciones, 1999.

preservada de Vaupés y Guainía con una avanzada de minería e hidrocarburos. Y la conquista de la *penúltima frontera* choca con los derechos consagrados en las leyes de resguardos y zonas protegidas que fueron reafirmadas en la Constitución Política de 1991.

El mapa de expulsión acumulada de indígenas víctimas de desplazamiento forzado muestra la correlación con la disputa de territorios por parte de actores armados y



negociantes desarmados.

El desplazamiento indígena se ha concentrado en Vichada, Vaupés y Guaviare; le siguen Putumayo, municipios del litoral pacífico, sabanas del Sinú y Sierra Nevada de Santa Marta. No han sido las únicas regiones pero sí las que han sufrido el mayor impacto de grupos armados que hacen la primera fase de ocupación de territorios. Una vez se cumple esta fase de violencia y expulsión comienza la otra de “ocupantes de buena fe”, trabajo de notarios e intermediarios, que son apenas el prelude de la consolidación y de la llegada del “progreso”.

Así que el asunto de fondo no es la discusión sobre si los indígenas son los verdaderos latifundistas como han afirmado algunos ideólogos de la colonización armada hacia el oriente, el pacífico o las sabanas del Caribe. Esas afirmaciones extremas en realidad son la versión primitiva de una fuerza económica más poderosa que necesita

subvertir los derechos de los pueblos indígenas para entregar, con todas las de la ley, nuevos territorios a macroproyectos agroindustriales, forestales, mineros o energéticos.¹³

Microfundio indígena en la zona andina. Cauca un ejemplo estudiado

En la Tabla 5 se incluyen algunas cifras sobre tenencia de la tierra de propiedad colectiva que permiten mostrar el panorama en zonas distintas a la Amazonía y la Orinoquía a las cuales le corresponde el 20% del territorio de resguardos y son el 81,3% de la población indígena de Colombia donde habitan 53 etnias en 549 resguardos. Las etnias más numerosas son los Wayuu, Nasas, Emberas y los Misak – Guambianos.

Los Wayuu han habitado en la península de La Guajira que es una zona desértica en su mayor parte y han sido progresivamente desplazados de las tierras más fértiles situadas en las vegas del rio Rancheria. Son un pueblo con territorios en Colombia y Venezuela. En La Guajira se acercan a 45 mil familias en 22 resguardos que viven del comercio, el pastoreo y la pesca.

En escala de Unidades Agrícolas Familiares a cada familia nuclear le corresponde un microfundio de 0,4 UAF (27,7 hectáreas promedio familia) es decir con capacidad de generar en actividades agropecuarias valor agregado inferior a un salario mínimo mensual a cada familia¹⁴. Es sabido que los Wayuu se organizan a partir de los clanes y las familias son extensas, matrilineales y poligámicas. Aunque el pastoreo es apenas un componente del total de los ingresos, su significación está asociada a la cultura, a las dotes y al estatus dentro del clan o entre ellos. El carácter necesariamente extensivo del pastoreo y de la vida frecuentemente itinerante de los Wayuu le da mayor significación al territorio.

La situación de los Misak - Misak, que en su mayoría habitan en Santiago de Guambía, municipio de Silvia Cauca, es ilustrativa de la situación de microfundio extremo en resguardos indígenas. Con una población de 25 mil personas tienen en 5 resguardos menos de 20 mil hectáreas en zona de montaña con altas pendientes, paramos y tierras de mala calidad. A cada familia de este pueblo de tradición agrícola para subsistir le corresponde en realidad menos de un tercio de hectárea.

A los Nasa que habitan en su mayoría en el departamento del Cauca tampoco les cabe el mote de latifundistas. En promedio tienen menos de 4 hectáreas por familia en una

¹³ En el texto Indígenas: ¿terratenientes o microfundistas? Publicado en 2008 se incluyen cifras sobre tenencia en la zona andina y en particular en el departamento del Cauca. Ver también Camilo González Posso, ¿A quién creerle? El Espectador, 26 de octubre de 2008.

¹⁴ Con los datos del PPTD – Accion Social de la Presidencia de la República, el promedio sería de 0,7 UAF por familia que equivale a un promedio de 54 hectáreas. La diferencia con las cifras de la tabla 3 están en el censo de población y número de familias que esta subvalorado en los datos de Acción Social.

zona donde los estudios realizados indican que la Unidad Agrícola familiar de los colonos campesinos es de 20 hectáreas.

La Tabla 6, que resume las diferencias entre el CRIC y el gobierno de Uribe, ilustra el panorama de los territorios indígenas en el Cauca. No solo los Nasa y Guambianos están en el microfundio, sino también los Yanaconas y Kokonucos, para mencionar solo los más numerosos en la zona andina.

Tabla 6. Comparación de los datos sobre la tierra indígena en el departamento del cauca - CRIC vrs Uribe Vélez

Departamento del Cauca	Datos CRIC con base en censo y catastro 2003. Estudio de enero 2008 HECTÁREAS	Datos del Presidente (22 octubre 2008) HECTÁREAS
Superficie total	3.080.800	2.930.800
Predios registrados en catastro	1.868.525	
Baldíos	1.170.275	
Resguardos legalizados o en proceso	544.901	721.763
Superficie de resguardo económicamente activa (cultivos, pastos, bosque plantado)	191.237	253.308
Superficie no explotable (páramos, bosque nativo, ciénagas y cuerpos de agua, eriales)	353.664	468.455
Familias en la población indígena que viven en resguardo	51.119 (censo 2003)	56.230 (proyección 2008)
Tierras por fuera de resguardo en usufructo de otras familias de origen indígena	107.822	
Promedio de parcela por familia indígena	3,7 has/familia	4,5 has/familia
Faltante de tierra a indígenas según estudio del INCORA – 2004 (aplicación del decreto 982/99)	218.106	196.805 (estimación según datos del Presidente)
Ofertas voluntarias de predios al INCORA/INCODER a diciembre 2003 (590 predios)	65.884	65.884
Baldíos pendientes de adjudicar según INCODER 2007	439.000	439.000
Acuerdos de diciembre 2005 – faltante que ya está ofertado en 106 predios	7.161	
Decisión de la Comisión Interamericana de DH por masacre del Nilo – faltante de compromiso del Estado	5.802	
Reubicaciones por emergencias 2008, pendiente	15.000	

Fuente: Plan de Vida Regional de los Pueblos Indígenas del Cauca, CRIC 2008, prensa Presidencia de la República, alocución del Presidente, octubre 22 de 2008.

El interés general de los Derechos de los Pueblos Indígenas

En todas estas discusiones, que con frecuencia tienen como trasfondo la violencia, se llega en algún momento a las preguntas sobre la relación entre el interés general de la nación y los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, se ha establecido en la ley que los derechos a la exploración y explotación minera son de interés general de la nación y que por lo tanto priman sobre los derechos individuales o colectivos. Pero también se ha establecido que los derechos a la existencia o la pervivencia de los pueblos indígenas y demás minorías étnicas priman sobre los derechos y políticas generales. (Sentencias de la Corte Interamericana y de la Corte Constitucional)

En lo relativo a la tierra, la refutación de los sofismas sobre el latifundismo de los resguardos, lleva a profundizar el principio de que el territorio vital de los pueblos indígenas no es solo un derecho inalienable sino superior al interés de otras personas, grupos sociales o de un proyecto de inversión. Este principio no solo es uno de los fundamentos del derecho al consentimiento previo, libre e informado, o a la consulta para ese consentimiento, sino que demanda a la sociedad y al Estado el reconocimiento del derecho a la vida y a la existencia como pueblos como un asunto de interés general.

ANEXO:

Agenda de propuestas consideradas en la Minga o en la mesa de tierras y territorio – lista parcial

En cuanto a tierras:

- Constitución y ampliación de resguardos en cerca de 1,7 millones de hectáreas (listado detallado en CECOIN, Tierras contra la muerte, 2006)
- Reestructuración de resguardos (especialmente unificación para zenúes, u'was, nasas, arhuacos, kogis, kankuamos, entre otros)
- Amojonamiento y alinderación de resguardos (especialmente los que fueron objeto de reducción sobre planos cartográficos por parte del Incoder e IGAC en el anterior gobierno)
- Censo patrimonial (sitios sagrados y de origen protegidos por el Derecho Internacional)
- Saneamiento de resguardos
- Creación de áreas de amortiguación para resguardos, especialmente en zonas de frontera agrícola y de empresas agroindustriales
- Creación de reservas campesinas en zonas de colonización adyacentes a resguardos indígenas
- Declaración de Entidades Territoriales Indígenas - ETIS (depende de la Ley de Ordenamiento Territorial)
- Transferencias de la nación a municipios con alto porcentaje catastral en resguardos (esto está en la Ley pero no se cumple)

- Pleno reconocimiento de los resguardos de origen colonial
- Desmilitarización y consulta previa a la autoridad indígena para cualquier operación militar
- Adopción de políticas diferenciadas para la población indígena en situación de desplazamiento forzado
- Adopción de políticas y normas sobre los derechos de las comunidades indígenas afectadas por macroproyectos y por desplazamiento forzado para su implementación.

En cuanto a sistemas productivos y medio ambiente:

- Impulso a sistemas de producción sostenible
- Mercados y tiendas verdes regionales y nacionales
- Subsidio a micro sistemas de transporte (terrestre y fluvial) en manos de resguardos asociados
- Apertura de rutas aéreas a nuevas empresas y control del monopolio y la corrupción en Satena que cubre casi todas las rutas de Amazonia, Orinoquia y Pacífico
- Estudios de viabilidad para la compensación por conservación de bosques (por emisiones de gases invernadero)
- Compensación por servicios ambientales de resguardos (producción de agua, biodiversidad)
- Proyectos comunitarios de ecoturismo, eco investigación y culturales
- Fortalecimiento de gobernabilidad ambiental de autoridades tradicionales
- Prohibición de gran minería en territorios étnicos y derecho a veto de inversiones que vayan en contra de planes de vida y pervivencia de los pueblos