

Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002¹

Resumen

El siguiente texto tiene como propósito presentar los resultados del proceso de organización y descripción archivística del Programa Adquisición de Tierras del INCORA entre los años de 1964 a 2002 para el departamento de Antioquia; el cual fue financiado con recursos del Centro de Investigaciones de la Escuela Interamericana de Bibliotecología en el 2013. Inicialmente se había propuesto y aprobado la realización de una “Historia Institucional y organización archivística de la documentación producida por el Programa de Adquisición de Tierras del INCORA: Antioquia 1961-2003”, pero por razones administrativas del proyecto –traslado de la documentación a la ciudad de Bogotá– no fue posible realizar la historia institucional. La entrega de la totalidad de la documentación de archivo correspondiente a este programa, fue recibida a satisfacción por el INCODER luego del proceso archivístico de organización y descripción bajo los parámetros que ordena el Archivo General de la Nación al INCODER, para efectos de investigaciones internas de control y por razones de las transferencias documentales periódicas.

Jaime A. Gómez Espinosa

Magíster en Historia de la Universidad

Nacional de Colombia. Historiador

de la Universidad de Antioquia.

Profesor Escuela Interamericana

de Bibliotecología, Universidad de

Antioquia U de A, Calle 70 No. 52 - 21,

Medellín – Colombia.

jalberto.gomez@udea.edu.co

Palabras clave: historia institucional, archivística, documentación.

Cómo citar este artículo: Gómez, J. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(2), 173-188. doi: 10.17533/udea.rib.v39n2a08

Recibido: 2015-10-31 / **Aceptado:** 2016-02-18

1. El presente texto es una reflexión sobre los resultados de la investigación titulada: Organización y descripción archivística del Programa Adquisición de Tierras del INCORA entre los años de 1964 a 2002. Dicho proyecto fue inscrito al CICINF (Centro de Investigaciones en Ciencias de la Información) de la Escuela Interamericana de Bibliotecología y aprobado mediante Acta N.º 4 de 2012.

Document Organization and Description Process of the 1964-2002 INCORA Antioquia Land Acquisition Program (Colombian Institute for Agrarian Reform)

Abstract

The purpose of this paper is to present the results of the archival organization and description process of the 1964-2002 INCORA Antioquia Land Acquisition Program. The Research Center at Escuela Interamericana de Bibliotecología (the Inter-American School of Library Science) provided resources to fund the process in 2013. At first, the program had proposed and approved the writing of an “institutional and organizational archival history of the 1961-2003 INCORA Antioquia land acquisition program documentation has produced”, but because of administrative reasons of the project and they transferred the documentation to the city of Bogota. Therefore, it was impossible to write the history of the Institution. INCODER received all of the documentation of the archive corresponding to this program satisfactorily, and INCODER conducted this after an archival organization and description process pursuant to the guidelines the Nation’s General Archives established for internal control investigations and periodical documental transference.

Keywords: History of the institution, Archival Science, documentation.

1. Introducción

La iniciativa buscó servir de referente metodológico y conceptual para abordar los documentos archivados sin ningún criterio de organización (fondo acumulado) que a lo largo de la permanencia del Programa de Adquisición de Tierras del INCORA no contaron con una organización archivística y de conservación que permitiera su consulta. A partir del desarrollo de este proyecto, la Escuela Interamericana de Bibliotecología pretendió iniciar una plan más amplio que condujera a la organización total de los archivos correspondientes al INCORA, sede Antioquia, y a su vez se constituyera en un espacio de práctica para el ejer-

cicio profesional de los estudiantes del programa de Tecnología en Archivística; y en una doble vía, hiciera frente a la constante demanda de información por parte de los usuarios internos y externos y en especial de autoridades de control, quienes habían iniciado para ese momento, una serie de investigaciones de carácter penal y administrativo, motivadas por más de dos décadas de malos manejos de los recursos y de las tierras del país que habían sido destinadas para la Reforma.

El lector de este texto encontrará una aproximación estadística a través de la descripción documental realizada a uno de los programas centrales de la ley que promulgó la Reforma Agraria (Ley 135 de 1961), la Adquisición de Tierras. Este programa fue implementado para hacer frente a la concentración, la mala utilización de la tierra y para mejorar las condiciones económicas, especialmente de arrendatarios, aparceros y asalariados rurales que se encontraban en una situación de profunda explotación. Cabe mencionar, entre las dificultades que debió superar este programa a lo largo de su permanencia, una tendencia creciente sobre la oferta de venta de predios, frente a una demanda de tierras por parte de los campesinos, sin recursos, lo que estimuló un incremento en los precios y a su vez, presiones políticas indebidas sobre los involucrados en las negociaciones. Así mismo, se puede señalar la falta de procedimientos en la ley y una reglamentación insuficiente sobre los avalúos comerciales que ocasionó, en la mayoría de los casos, ventajas desmedidas para algunas de las partes. También se pudo observar el poco acceso a créditos complementarios a los subsidios de tierras, por parte de los campesinos, que facilitaran la recuperación por parte del INCORA del porcentaje del precio invertido. Igualmente, los créditos otorgados a los campesinos estuvieron bajo la lógica financiera del mercado, sin considerar la situación socioeconómica de los aspirantes, lo cual desembocó en el incumplimiento de las obligaciones y en la posterior pérdida judicial de las tierras adquiridas por estos (Incora, 2001).

La estructura del texto la compone una breve reseña institucional a partir de la expedición de la Ley de Reforma Agraria, en la cual se exponen las funciones generales del INCORA, las primeras estructuras administrativas en los niveles nacional y regional du-

rante los dos primeros años de funcionamiento del programa; para continuar con un recuento general de los procesos de organización y descripción archivística que se le aplicaron a los expedientes encontrados. Dicha descripción fue llevada a cabo a partir de la norma Internacional de Descripción ISAD (G) (2000) y presenta los resultados estadísticos de los campos adicionados, los cuales fueron concebidos para complementar la reseña histórica institucional que se había concebido inicialmente.

2. Breve contexto institucional

En el año de 1961 el gobierno nacional expidió la Ley 135 con el objetivo de hacer más productivo el sector agrario nacional, a través de una reforma que permitiera una redistribución más equitativa de la tierra en aras de una diversificación de la producción en el campo. En el marco de esta ley se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA. Esta institución fue la responsable de liderar y hacer efectivo el programa de Reforma Agraria Integral a partir de funciones como: adquisición y redistribución de tierras, asignación de créditos para la producción, asistencia técnica para el sector agrario, adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura y protección del medio ambiente. Durante los siguientes años se promulgaron una serie de leyes que reglamentaron y perfeccionaron sus fines. Entre estas se puede destacar la Ley 160 de 1994, con la que se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el cual obligaba a la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las acciones relacionadas con la redistribución de la tierra y el desarrollo de la economía campesina, además un conjunto denso de normas, emanadas especialmente desde el Ministerio de Agricultura para hacer frente a los desafíos que en materia de Reforma Agraria se fueron generando y que se constituyeron en una traba administrativa para los campesinos primordialmente.

El fin esencial del INCORA era hacer frente al fenómeno creciente de desplazamiento de los campesinos por la falta de oportunidades y de tierras a causa de múltiples factores históricos y estructurales. Parte de las estrategias de la política agraria era el programa de

negociaciones directas o voluntarias de predios, para mitigar, por ejemplo, la expulsión violenta de campesinos de sus tierras, el desarraigo, la pérdida de sus bienes, a raíz de las acciones violentas de grupos armados; de forma que estos se integraran a un sistema productivo integral en el cual se fomentara la propiedad, la asistencia técnica, la comercialización y el cuidado de los recursos naturales, básicamente.

El objetivo era que tanto los aparceros, los arrendatarios, los colonos y los propietarios autónomos de la tierra fueran los beneficiarios de una transformación social y económica a partir de la distribución de la propiedad privada rural y el fortalecimiento de la organización campesina. La ley se inspiraba y centraba entonces, en una búsqueda del bien común y en la obligación de procurar a la población rural el derecho natural a la propiedad, en el marco de la conservación y el uso de la tierra con un marcado interés social, como lo expresara la ley en sus primeros seis capítulos (Ley 135 de 1961).

Nace así el Instituto Colombiano de Reforma Agraria como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y un patrimonio propio. Para llevar a cabo su misión tendría la potestad de administrar a nombre del Estado las tierras baldías, adjudicar y crear reservas, fomentar colonizaciones, tomar acciones para la extinción del derecho de dominio privado; administrar el Fondo Nacional Agrario y con otras instituciones del orden público y privado recuperar información que orientara el desarrollo económico sobre la tenencia y la explotación de la tierra; el uso adecuado del agua, la recuperación de zonas inundables y la lucha contra la erosión.

Entre sus funciones también se encontraban la clasificación de las tierras desde el ámbito de su propiedad, lo cual significaba la identificación de aquellas que pertenecieran al Estado, así como el saneamiento de las titulaciones privadas con miras a la formación de los catastros fiscales. También hacían parte de sus obligaciones la promoción de la construcción de vías de comunicación, caminos vecinales para la conexión con las zonas de colonización y de parcelación con la red vial, la recuperación, la reforestación, la creación de regadíos, la vigilancia de los bosques nacionales, la

ayuda técnica y la financiación de las regiones de colonización y parcelación; así como la creación de concentraciones parcelarias en las zonas de minifundio, el fomento y la creación de las llamadas “Unidades de Acción Social” y las cooperativas entre los propietarios y trabajadores del campo, entre otras.

Con respecto a la estructura general y sus funciones administrativas, la ley estableció en los primeros años de funcionamiento que el INCORA en el nivel nacional estuviera adscrito al Ministerio de Agricultura, en cabeza de un gerente general. Como órganos consultivos dispuso de un Consejo Social Agrario y una Junta Directiva para ayudar a la toma de decisiones. Sus recursos provendrían del Fondo Nacional Agrario², además de la facultad de emitir bonos agrarios para respaldar sus fines con recursos propios.

Con respecto al control interno del instituto, la ley dispuso que este debiera estar bajo la tutela de un procurador agrario, el cual también recibía apoyo de la Contraloría General de Repùblica en asuntos de auditorías fiscales. En el nivel local, para este mismo propósito, se contaba con Corporaciones Regionales de Desarrollo, que estarían encargadas de verificar los fines misionales en las cuatro zonas que se había dividido el país inicialmente. Igualmente se establecieron otros frentes de acción a través de programas como los de “Extinción de Dominio” sobre tierras incultas, los “Baldíos Nacionales”, las “Colonizaciones”, las “Unidades Agrícolas Familiares”, la “Adecuación de Tierras”, los “Distritos de Riego” y la “Adquisición de Tierras” de propiedad privada para los fines de la reforma.

El Gobierno Nacional, a través del Instituto, legisló sobre “parcelaciones”, “parcelaciones voluntarias”, “minifundios”, “concentraciones parcelarias” y “servicios rurales”. En el orden local dispuso de unos “Consejos Seccionales”, los cuales debían estar en las capitales de los departamentos, las intendencias y las comisarías

del país, para que suministraran al instituto regularmente informes y recomendaciones encaminadas a adelantar la Reforma Agraria; además de difundir entre la población campesina los principios y finalidades de la reforma.

Las primeras estructuras orgánicas del INCORA identificadas, datan de los años 1962 y 1963 (Incora, 1988). Si bien las dependencias para este momento estaban dispuestas de manera centralizada para ocuparse de aspectos como la asesoría, coordinación y supervisión; el trabajo de ejecución de los diferentes programas era responsabilidad de las regionales. Estas se encargaban directamente de aplicar los programas en sus zonas de influencia, para lo cual se crearon proyectos que se identificaron con cuatro zonas en el país: la zona Occidental, la zona Oriental, la zona Costa Atlántica y el Sur del país. Directamente a cargo de la División de Proyectos, estas dependían de la Subgerencia Técnica. Además de la Junta Directiva y la Gerencia General, se crearon cuatro subgerencias. En su orden la Subgerencia Técnica, la Subgerencia Operativa, la Subgerencia Financiera y la Subgerencia Administrativa. De las cuales se desprendían las divisiones y de estas las secciones.

En el nivel regional para la administración de los programas se identificaba una estructura básica suscrita a la Gerencia General, la cual era apoyada por Comisiones para el tema de la Adjudicación de Baldíos³. Los siguientes organigramas ilustran la estructura general, la cual se mantendría relativamente constante. Según las indagaciones realizadas para los posteriores años, los cambios en la constitución de las dependencias mantuvieron una homogeneidad con respecto al programa de Adquisición de Tierras. Debido a esta permanencia, para el proceso de descripción documental “Área de Contexto”, se mantuvo el nombre del programa y su respectiva subordinación a la Gerencia General.

2. Según los consolidados (cifras oficiales) entre los años de 1962 a 1968, el Fondo Nacional Agrario recibió, además del programa proveniente de las adquisiciones, tierras del Plan Nacional de Rehabilitación, por Expropiaciones y Cesión. (Incora, 1988, p. 55-57)

3. De estas se deducen las Direcciones Regionales para los departamentos de Atlántico, Caquetá, Cauca, Córdoba, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Putumayo y Tolima. Nota: las estructuras orgánicas correspondientes a los años de 1962 y 1963 fueron tomadas parcialmente de la publicación *25 años de Reforma Agraria en Colombia*.

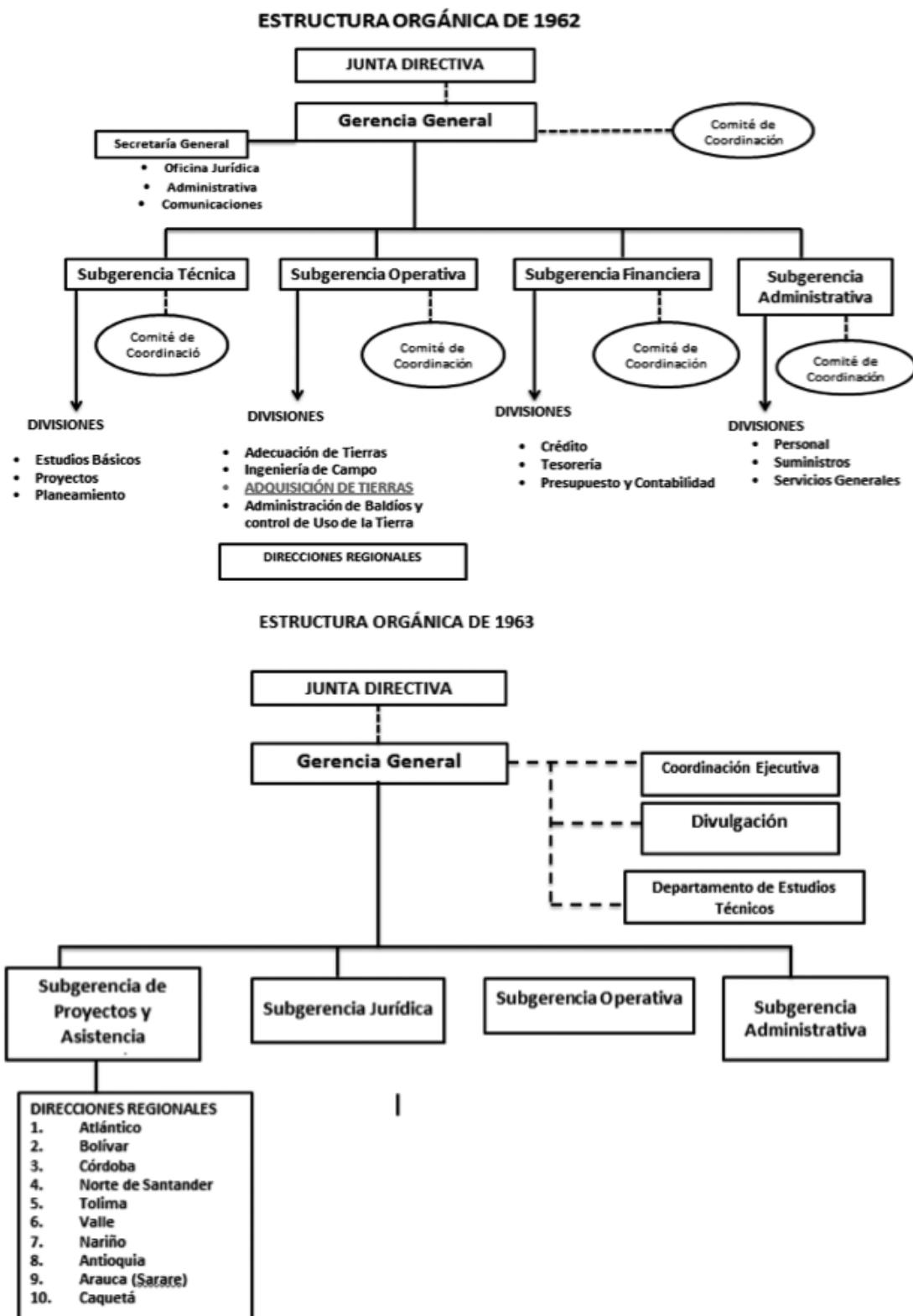


Figura 1.Estructura orgánica de 1962 y de 1963

3. Proceso de organización y descripción documental de los expedientes de Adquisición de Tierras

Para llevar a cabo el proceso de organización documental, nos guiamos por la metodología propuesta por el Archivo General de la Nación, la cual se encuentra suficientemente indicada en el Acuerdo 05 de 2013⁴. Recordemos que la organización cumple una doble función. La primera está relacionada con la estructura lógica que se le proporciona al fondo documental, de forma que exprese la naturaleza del organismo reflejado en él y la segunda procura el conocimiento de los términos bajo los cuales están agrupados los documentos (Cruz Mundet, 1994); lo cual en términos archivísticos, significa la aplicación de los principios de procedencia y de orden original que se dieron durante la creación y vigencia de los documentos. Las anteriores premisas llevan en el marco de la organización archivística a un conjunto de procesos técnicos y administrativos orientados a facilitar la recuperación de la información, sobre todo en aquellos archivos que por múltiples circunstancias en el tiempo se constituyeron en un fondo acumulado⁵. Entre las etapas técnicas⁶ a realizar re-

gularmente se encuentra: la identificación, la clasificación, la depuración, la ordenación y la descripción. A continuación se presentan, en un intento por entender la constitución de la serie Adquisiciones, los tipos documentales que conformaban los expedientes. Estos listados se construyeron en hojas de chequeo, que se adosaron a cada uno de los expedientes al inicio de los mismos y luego de ser organizados, con el fin de verificar su integridad. Además de servir para entender el trámite y las particularidades de cada una de las tres subseries identificadas (oferta de venta/negociación voluntaria/negociación directa y constitución resguardo indígena), pasaron a ser un valioso insumo para la institución, pues a través de estos instrumentos, el proceso de organización demostró un esfuerzo por entender los trámites de las partes involucradas (vendedores, comunidades y el Estado en cabeza del INCORA), en un momento en el cual la institución ya no realizaba este tipo de gestión y por lo tanto ninguno de los funcionarios tenía memoria de cómo se adelantaban estas diligencias.

4. Acuerdo 05 de 2013, Capítulo IV, artículo 19 al 20 “Por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas y se dictan otras disposiciones”

5. “Los fondos acumulados son documentos reunidos por una entidad en el transcurso de su vida institucional sin un criterio archivístico determinado de organización y de conservación”(Casilimas & Ramírez, 2003, p. 13)

6. Para el proceso técnico de organización se contó con el tecnólogo en archivística Samuel Ospina.

HOJA DE CHEQUEO					
SERIE ADQUISICIONES		PROYECTO "Historia Institucional y organización archivística de la documentación producida por el programa de Adquisición de tierras del INCORA: Antioquia 1961- 2003"		 UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA 1803	
SUBSERIE: OFERTA DE VENTA/NEGOCIA- CIÓN VOLUNTARIA		APLICA			
DOCUMENTOS		SÍ	NO		
1	Formulario de inscripción en el registro inmobiliario regional de predios rurales				
2	Solicitud oferta voluntaria de predios				
3	Folio de matrícula inmobiliaria				
4	Copia de la escritura pública de compraventa				
5	Estudio de títulos				
6	Certificado dirección Nacional de estupefacientes				
7	Certificado del registro inmobiliario regional de predios rurales				
8	Plano levantamiento topográfico de predios				
9	Concepto de visita técnica				
10	Informe avalúo comercial (puede incluir fotografías)				
11	Certificado de libertad y tradición				
12	Oferta de compra propietario				
13	Proyecto productivo				
14	Control de calidad de avalúo de predios				
15	Memorial de los campesinos				
16	Comunicaciones convocatoria audiencia pública para negociación del predio				
17	Acta de entrega y recibo material del predio				

Tabla 1. Oferta de venta/Negociación voluntaria.

HOJA DE CHEQUEO					
SERIE ADQUISICIONES		PROYECTO "Historia Institucional y organización archivística de la documentación producida por el programa de Adquisición de tierras del INCORA: Antioquia 1961- 2003"		 UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA 1803	
SUBSERIE: OFERTA DE VENTA/NEGO- CIACIÓN DIRECTA		APLICA			
DOCUMENTOS		SÍ	NO		
1	Formulario de inscripción en el registro inmobiliario regional de predios rurales				
2	Solicitud oferta voluntaria de predios				
3	Folio de matrícula inmobiliaria				
4	Copia de la escritura pública de compraventa				
5	Estudio de títulos				
6	Certificado dirección Nacional de estupefacientes				
7	Certificado del registro inmobiliario regional de predios rurales				
8	Plano levantamiento topográfico de predios				
9	Concepto de visita técnica				
10	Informe avalúo comercial (puede incluir fotografías)			Avalúo solicitado directamente por el INCORA al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.	
11	Certificado de libertad y tradición				
12	Oferta de compra propietario				
13	Proyecto productivo				
14	Control de calidad de avalúo de predios				
15	Memorial campesinos				
16	Comunicaciones convocatoria audiencia pública para negociación del predio				
17	Autorización por escrito de la realización de la audiencia por gerente regional				
18	Acta de entrega y recibo material del predio				

Tabla 2. Oferta de venta/Negociación Directa.

HOJA DE CHEQUEO				
SERIE ADQUISICIONES		PROYECTO "Historia Institucional y organización archivística de la documentación producida por el programa de Adquisición de tierras del INCORA: Antioquia 1961- 2003"		
SUBSERIE: CONSTITUCIÓN RESGUARDO INDÍGENA		APLICA		OBSERVACIONES
DOCUMENTOS		SÍ	NO	
1	Solicitud de constitución para ampliación, saneamiento o restructuración			
2	Croquis del área pretendida			
3	Auto que ordena visita para elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras			Anexar Edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de la Alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno.
4	Acta de visita a comunidad o resguardo			
5	Censo socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras			Para la figura de ampliación se realiza un nuevo censo.
6	Estudio Socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras			Incluye informe relacionado con la explotación económica de las tierras en poder de la comunidad, según sus usos, costumbres y cultura.
				Un informe sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad en el Resguardo.
				Al estudio se agregará una copia del informe rendido por el Ministerio del Medio Ambiente relacionado con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, cuando se trate de los procedimientos de ampliación, reestructuración y Saneamiento de resguardos indígenas.
				Para la figura de ampliación se hace actualización de estudio.
7	Certificado de la función social de la propiedad			Debe estar anexo al estudio socioeconómico. Se aplica para Ampliación.
8	Certificado de la función ecológica de la propiedad			Debe estar anexo al estudio socioeconómico. Se aplica para Ampliación.
9	Planos topográficos			Para la figura de ampliación se elabora un nuevo plano.
10	Resolución de creación de resguardo			Dictada por la Junta Directiva del INCORA antes, Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia.
11	Control de calidad de avalúo de predios			Certificado legitima que el trámite de constitución es legal



12	Publicaciones y oficios remisarios		<p>PUBLICACIÓN, NOTIFICACIÓN Y REGISTRO. La providencia de la Junta Directiva que disponga la constitución, reestructuración o ampliación del resguardo se publicará en el Diario Oficial y se notificará al representante legal de la o las comunidades interesadas en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo y una vez en firme, se ordenará su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente al lugar de ubicación de las Tierras constituidas con el carácter legal de resguardo.</p> <p>Los Registradores de Instrumentos Públicos abrirán un folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al resguardo constituido o reestructurado y cancelarán las matrículas anteriores de los bienes inmuebles que se constituyan con el carácter legal de resguardo (...) Decreto 2164 de 1995</p>
13	Listado de los bienes inmuebles rurales y mejoras del Fondo Nacional Agrario		Entregados a las comunidades y constituidos a título de reguardo (...) Decreto 2164 de 1995
14	Listado		De los predios o mejoras entregados o traspasados a la comunidad por el INCORA y otras entidades, así como los documentos de propiedad de los mismos (...) Decreto 2164 de 1995
15	Inventario		De las tierras y mejoras poseídas por la comunidad o sus miembros, a título colectivo o individual y los documentos que lo acrediten (...) Decreto 2164 de 1995
16	Planos de tierras a constituir, ampliar, reestructurar o sanear con el carácter legal de resguardo		Que englobe los inmuebles del Fondo Nacional Agrario, las tierras entregadas por otras entidades públicas o privadas y las poseídas en forma colectiva o individual por la comunidad y las que fueren cedidas por sus miembros (...) Decreto 2164 de 1995
17	Acta de los predios y mejoras adquiridos en favor de la o las comunidades		Representadas por el cabildo o autoridad tradicional legalmente constituida y reconocida, para su administración y distribución equitativa entre todas las familias que las conforman, con arreglo a las normas que la rigen y conforme al censo realizado en el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras (...) Decreto 2164 de 1995

Tabla 3. Constitución Resguardo Indígena.

Para finalizar este aparte queremos traer la reflexión de uno de los tantos estudiosos y críticos sobre el proyecto de Reforma Agraria en Colombia. El siguiente fragmento nos puede dar una idea de cómo, tanto los involucrados como los especialistas en este tema, han consideraron los obstáculos que les tocó afrontar a los campesinos, además de constituirse en una crítica a la inoperancia y la falacia de dicha Reforma. Desde la distancia, este tipo de reflexiones nos hizo percibir de lo complejo y politizados que podían estar los trámites y las vicisitudes administrativas que tuvieron que asumir los campesinos interesados en cambiar su situación. Para nosotros puso en evidencia, con respecto a lo archivístico, una alerta que nos obligó a ser mucho más cuidadosos a la hora de entender la misión administrativa y documental de este programa.

La decisión política de no transformar la estructura de tenencia de la tierra, hizo que la ley que creó el Instituto y estableció procedimientos fuera especialmente dilatada, oscura y compleja. Basta apreciar que la expropiación de un predio según la Ley 135 de 1961 implicaba el cumplimiento de 80 trámites y el adelanto de 3 grandes procedimientos en un tiempo promedio de 9 años: uno administrativo ante el INCORA, otro judicial ante el tribunal administrativo del departamento donde se encuentre el predio, y un tercer procedimiento también judicial ante el juez civil del circuito de ubicación del predio. Esta situación se agravó con la aprobación de la Ley 4.^a de 1973, “telaraña jurídica” como la definen los campesinos, que estableció 4 factores, para calificar predios: explotación, alojamiento higiénico, contribución a la educación gratuita y conservación de

recursos naturales; exigió mínimos de productividad; indicó factores de eficiencia, que facultaron las adquisiciones e hicieron prácticamente imposible la expropiación de predios. (Quintero, 1988, pp. 37-38)

3.1. Descripción Documental y el Análisis Estadístico

Desde el inicio del proyecto, cuando se planteó el proceso de descripción, se tomó la decisión de recurrir a la Norma Internacional de Descripción ISAD (G)⁷ y al Acuerdo 05 del 15 de marzo del 2013, del AGN. El objetivo era realizar una descripción a partir del diligenciamiento de los campos expuestos en la norma; además de proveerle al INCODER una herramienta susceptible de ser replicada en los otros programas del archivo histórico perteneciente al fondo INCORA y que facilitara la recuperación y el control de los expedientes pertenecientes al Programa de Adquisición de Tierras.

En este sentido y en concordancia con la teoría arquivística, la descripción planteada se orientó para que fuera compatible, adecuada y explícita y permitiese que la misma se explicara por sí misma y facilitara el acceso, el intercambio de información, tanto entre instituciones, así como al interior del mismo INCODER.

Como se comentó anteriormente, esta última etapa de la organización, la descripción, se realizó en una hoja de Excel de manera que se pudiera distribuir, en cada una de las columnas, los campos obligatorios y otros que, consideramos, podían darnos una información más completa de los asuntos tratados

7. ...en lo que se refiere a su alcance, la ISAD (G) se centra en la presentación de un modelo de ficha con el objetivo de construir un complemento de los modelos de descripción normalizada que se pueda realizar en cada país o en cada institución sobre documentación semiactiva o inactiva. También tenemos que decir que esta norma está pensada preferentemente para ser usada en los niveles superiores de descripción (fondos y series), para favorecer el intercambio de información entre archivos en el contexto de una utilización futura en sistemas y redes telemáticas, y que en ningún caso pretende incidir en los documentos en fase activa en el marco de la gestión de documentos. (Alberch, 2003, p.139)

en cada uno de los expedientes pertenecientes al programa. A continuación se presentarán, tanto los campos obligatorios, como aquellos que fueron adicionados; estos últimos acompañados de resultados estadísticos.

3.1.1. Área de identificación:

- Constituida por el Nivel de Descripción. Se estableció por Expediente.
- El Código de Referencia quedó de la siguiente forma: Col/Incoder/Ant/Dep 01. La anterior definición tenía el carácter temporal y le quedaba a la institución la tarea de unificarlo cuando dispusiera de la organización y la normalización de la descripción de los otros programas.
- Unidad de Instalación: Hace referencia a la ubicación de la caja y la carpeta identificada por medio de un número consecutivo.
- Autor responsable: INCODER.
- Serie: se definieron como Adquisiciones 1060 expedientes, además de identificarse 11 informes, los cuales en su mayoría pertenecían a comunidades indígenas y no fue posible asociarlos a alguno de los expedientes de Adquisiciones.

Año	N.º de Informes	Comunidad
1971	1	Informe sobre la comunidad indígena Cuna de Arquia
1972	1	Informe sobre comunidad indígena Katio
1975	1	Informe sobre comunidad indígena Embera indios Cholos
1976	3	Informes sobre la comunidad indígena Cuna de Katíos del río Tanelá, Embera de Lanas y Embera Cholos
1978	2	Informes sobre la reserva indígena Caimán Nuevo.
1981	3	Informes sobre reservas indígenas de la Sucia, la María y San Matías.

Tabla 4. Número de informes.

- El título: se tomó textualmente de las “carátulas” o la descripción del expediente. Ejemplo: *Expediente adquisición directa oferta de venta, predio Guadalajara*.
- Fechas extremas: comprendidas entre 1964 a 2002. Los expedientes de Adquisiciones se constituyeron a partir de los tipos documentales aportados por el propietario del predio, las personas interesadas en la adjudicación y el INCORA, para un total de 1 060 distribuidos entre los siguientes años.

Años	N.º de Expedientes
1964-1969	37
1970-1979	36
1980-1989	295
1990-1999	637
2000-2002	55

Tabla 5. Número de Expedientes por década.

- Soporte: se identificó papel de varios gramajes (75 y 60) y papeles para croquis, planos y mapas, muchos realizados “a mano alzada”, fotografías en papel fotográfico, en tamaño carta. Por no contar con una planoteca, se decidió mantener los planos donde se encontraron al interior de los expedientes. Estos presentaban una regular conservación.
- Volumen: n.º de folios: el promedio de folios oscilaba entre 35 a 170 folios aproximadamente, para un total de, como se dijo, 42 285 folios. Se identificó expedientes, unos cuantos, con 400 folios y de hasta 2 folios por posible sustracción de documentos.

3.1.2. Área de contexto:

Nombre del Productor: se estableció como INCORA/ Proyecto Antioquia⁸. Se decidió incluir unos pocos expedientes, de otros departamentos en el Proyecto Antioquia.

Departamentos	N.º Expedientes
Antioquia	1021
Antioquia- Córdoba	3
Caldas	1
Chocó	26
Chocó-Valle	2
Córdoba	2
Santander	4
Valle-Chocó	1

Tabla 6. Número de Expedientes por departamentos.

8. Por lo identificado en los organigramas consultados se observa que la designación podía ser por proyectos, correspondientes al nombre de un departamento. Encontramos expedientes sobre Adquisiciones provenientes del Chocó, Córdoba, el Valle y del Santander del Sur, en un menor porcentaje. De lo anterior se infirió que en algún momento, el departamento de Antioquia abarcaba lo correspondiente a los departamentos antes nombrados por razones administrativas. Para 1962 se observan direcciones regionales en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Norte de Santander, Tolima, Valle, Nariño, Antioquia, Arauca (Sarare) y Caquetá. En 1986, gerencias regionales ubicadas en Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Costa del Pacífico, Huila, Meta, Nariño-Putumayo, Norte de Santander, Pereira, Santander, Sucre, Tolima (ver organigramas). Otra explicación puede ser el desorden y las posibles transferencias realizadas a otras sedes o al archivo central en Bogotá. De lo afirmado anteriormente no existe testimonios, ni documentos que verifiquen.

- La Unidad Administrativa: se designó como Jurídica⁹. Oficina Productora: Subprograma de Adquisiciones.
- Modalidad de Adquisición: con el propósito de comprender ampliamente la relación entre la función del programa, se creó este campo, el cual sirvió para establecer las siguientes Adquisiciones.

MODALIDAD DE ADQUISICIÓN	N.º DE EXPEDIENTES
Adquisición-Mejoras Comunidades Indígenas	150
Constitución de Resguardo Indígena	35
Oferta de Venta/ Negociación Directa	875

Tabla 7. Número de Expedientes por modalidad de Adquisiciones.

Representados en los siguientes porcentajes con relación a la totalidad de expedientes organizados y descritos.



Gráfico 1. Porcetajes de Expedientes por modalidad de Adquisiciones

9. Según lo indagado con los funcionarios de la entidad, los programas, entre los que se encontraba el de Adquisición de Tierras, contaban con una oficina jurídica, la cual apoyaba el Subprograma de Adquisiciones.

Adquisición de Mejoras para comunidades indígenas: Estas tenían como propósito general la reestructuración, mejoras, ampliación, saneamiento y la compra de mejoras para las comunidades, las cuales se distribuyeron entre las siguientes comunidades Cunas 3, Emberá 1, Emberá-Katíos 1 y Katíos 1. El resto no fue posible identificar la comunidad, pero sí los municipios en el departamento de Antioquia, en su mayoría en el Urabá Antioqueño y en el norte como se presenta a continuación:

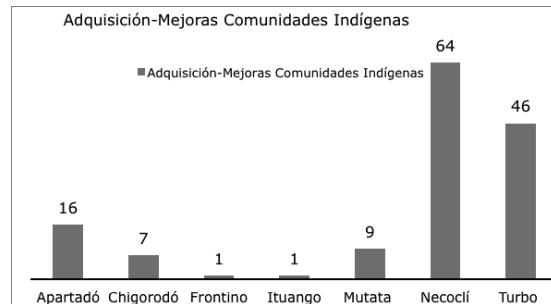


Gráfico 2. Número de Adquisiciones de Mejoras para Comunidades Indígenas por municipios.

Creación de Resguardos Indígenas:¹⁰ estos podían provenir de ofertas de venta por particulares y de terrenos baldíos de propiedad del Estado y se distribuyeron entre las siguientes comunidades:

Comunidad Indígena	N.º Expedientes
Chamí	1
Emberá	11
Emberá-Katío	6
Emberá-Katío-Waunana	1
Katíos	3
Waunana	5
Tules	1
Indeterminados	7

Tabla 8. Número de Resguardos Indígenas constituidos por pueblos.

10. Se debe aclarar que se conservó el nombre de los pueblos indígenas como aparecen en el expediente.

Los Chamí: un expediente de constitución de resguardo indígena en la jurisdicción del municipio de Bolívar, el Dovio y Sipi entre los departamentos del Valle y Chocó con un área de 1573 hectáreas. El expediente registra como fecha de inicio el año de 1981 y concluye en 1983.

Los Emberá: se distribuyeron en el departamento de Antioquia, en el municipio de Urrao justo al lado del río Jarapetó con un área de 5 583 hectáreas para 13 familias, las cuales estaban constituidas por 68 personas. El expediente registra como fecha de inicio el año de 1984 y concluye en 1986. En el departamento de Caldas, en la jurisdicción del municipio de Riosucio, se distribuyó 2817,5 hectáreas para 36 familias, las cuales estaban constituidas por 173 personas. El expediente registra como fecha de inicio 1981 y concluye en 1984. Por último, se ubicaron 8 constituciones o creación de resguardo en el departamento del Chocó ubicados en los municipios de Alto y Bajo Baudó, Bahía Solano, Bojayá, Nuquí, Quibdó, Riosucio y Pizarro, sucesivamente. Un cálculo aproximado del número de hectáreas es de unas 11 500, las cuales se distribuyeron entre 380 familias aproximadamente.

Los Emberá-Katío: en el departamento de Antioquia se les adjudicó un resguardo en el municipio de Tarazá, con un área de 1.371,25 hectáreas para 27 familias, las cuales estaban constituidas por 143 personas. El expediente registra como fecha de inicio el año de 1983 y concluye en 1987. También se identificó la adjudicación de resguardos, para el departamento de Chocó en jurisdicción de los municipios de Bagadó, Carmen de Atrato, Lloró, Quibdó y Riosucio, sucesivamente. El total de hectáreas registradas fue de 863, de las cuales se beneficiarían unas 160 familias aproximadamente.

Se identificó un expediente de constitución de resguardo indígena para la comunidad Emberá-Katío y Waunana en la jurisdicción del municipio de Riosucio, departamento de Chocó con un área de 9860 hectáreas para 22 familias, las cuales estaban formadas por 102 personas.

Se identificó un expediente para la constitución de reservas especiales de la comunidad Katío en

la jurisdicción del municipio Acandí, Región Tanelá, en el departamento de Chocó con un área de 980 hectáreas destinadas para 16 familias, las cuales estaban constituidas por 63 personas.

Al reflexionar sobre los resultados de la reforma es común encontrarnos con opiniones sobre el programa donde se pueden apreciar las dificultades y causas estructurales a las cuales estuvo expuesto el programa.

La experiencia hasta el primer año del tercer milenio con el procedimiento de negociación voluntaria o mercado de tierras, sugiere que, tal como está concebido, no es el mecanismo más apropiado para resolver el acceso a la propiedad previsto en la Constitución, teniendo en cuenta, entre otras razones, que los esquemas de oferta y demanda llevan implícito que el precio de la tierra es directamente proporcional a la concentración de la propiedad, con incrementos artificiales, debido a los avalúos comerciales que son presentados directamente por los propietarios, en un mercado segmentado, fraccionado, donde no hay competencia perfecta y en el que la mayor oferta viene dada por los medianos propietarios, generalmente afectados por la apertura económica y la crisis social del sector. (Incora, 2001, p. 77)

Lo anterior llevó a que en el año 2003, por medio del Decreto 1292 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se suprimiera y se liquidara el INCORA, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y se creara el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)¹¹, el cual entró a cumplir los objetivos de las instituciones liquidadas y suprimidas.

La descripción permitió establecer los municipios en el departamento de Antioquia, en los cuales se propuso o se llevaron a cabo ofertas de venta. Para su mejor compresión se realizaron dos cuadros que se presentan

11. Decreto 1300 de 2003 del Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”

Situación Jurídica-Oferta de Venta

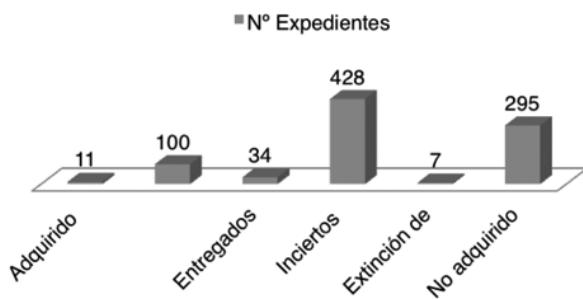
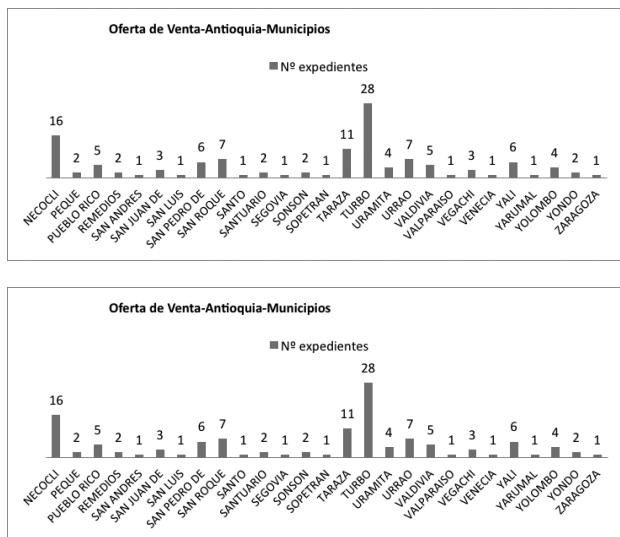


Gráfico 3. Número de expedientes de Ofertas de Venta según la situación jurídica.

en orden alfabético por municipio de la siguiente forma:

3.1.3. Área de contenido y estructura



Gráficos 4 y 5. Número de Ofertas de Venta por municipios en Antioquia.

- Lugar de emisión: en este campo se registró el lugar donde se desarrolló la descripción, la ciudad de Medellín.

4. Alcance y contenido

En este campo se realizó un breve resumen del expediente, de manera normalizada en el siguiente orden: expediente, modalidad de Adquisición, ubicación (municipio y departamento), área en hectáreas y número de posibles familias beneficiadas, equivalentes a un número de personas. Ejemplo:

Expediente, constitución de resguardo indígena, comunidad Emberá-Katío, en la jurisdicción del Municipio de Nuquí y pie de Pato, departamento de Chocó, área de 8 350 hectáreas para 133 familias (800 personas).

Para los casos de la Adquisición Directa o por negociación voluntaria de las tierras, se registró de la siguiente manera:

“Expediente adquisición directa (oferta de venta); hacienda “Budapest”, propietario Horacio Gaviria Vásquez, en jurisdicción del municipio de Cimitarra, departamento de Santander, con un área de 1 200 hectáreas”. Se buscaba con esta descripción que los posibles usuarios tuvieran la información más relevante de cada uno de los expedientes.

- Organización: cronológica. Con el fin de establecer más elementos en columnas aparte para la realización de la historia institucional y se implementaron otros campos con información sobre el departamento y el municipio (lugar), el propietario del predio o comunidad indígena que se adjudicaba o si era una oferta de venta (tema), el área del predio, la cual no fue posible ubicar puntualmente, en muchos casos por confusión de las cifras. Cuando fue posible en hectáreas y por último el número de familias beneficiarias.
- Área de Condiciones de Acceso y Utilización: en este campo se registró el estado de conservación.
- Área de Notas: se registró si los expedientes contaban con copias, planos, fotografía o recortes de prensa.
- Área de control de la Descripción: se consignó la fecha de ingreso de la información.

5. Conclusiones

Si bien ante estas vicisitudes encontradas –el desorden, expedientes incompletos, falta de información, perdida o desconocimiento del paradero de una buena parte del archivo y traslado de los expedientes a la ciudad de Bogotá– no se logró tener una dimensión total del programa, nos atrevemos a afirmar que la documentación organizada y descrita puede ofrecer a los investigadores y a los involucrados una aproximación de las actividades del instituto, y en especial del Programa de Adquisición de Tierra en el Departamento de Antioquia.

El Programa ilustra la intensión de acercar el sector agrario a una visión de reforma social sobre la tenencia y la utilización de la tierra, bajo unos parámetros técnicos que obligaron al Estado a invertir un capital de conocimiento sobre sus recursos naturales, de ilimitada excepcionalidad. Se puede ver en estos expedientes la presencia de un pequeño ejército de técnicos que midieron y analizaron las aguas y los suelos; observaron el comportamiento del clima, la topografía y las vías de acceso a la extensa geografía nacional. Levantaron en el sitio mismo croquis, mapas y planos, que luego cotejaron con cifras, cálculos, fotografías e innumerables datos de otras instituciones del Estado que les dio una idea más clara de que había, cómo habían sido usados los recurso hasta ese momento y qué se podía hacer con esos territorios.

Para finalizar, se puede observar a través de estos testimonios de las acciones del Estado cómo se acercaron a las necesidades de comunidades de los más variados orígenes históricos y culturales para escuchar sus demandas. Estas resumían una persistencia histórica de abandono, de violencia, de sueños, de productividad y de relación con la naturaleza. Esas casi incontables experiencias, recopiladas en estos documentos, son y serán motivo de consulta por parte del Estado, cuando se haga una evaluación en perspectiva histórica de los resultados. No nos corresponde, desde este trabajo, evaluar o no los aciertos o desaciertos del programa, pero sí sabemos que la conservación de estos testimonios escritos y el acceso serán un punto desde el cual las futuras generaciones podrán observar uno de los más grandes

proyectos de transformación social que emprendiera el Estado colombiano.

6. Referencias

1. Alberch, R. (2003). *Los archivos entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Editorial UOC.
2. Casilimas, C., & Ramírez, J. (2003). *Fondos acumulados*. Bogotá: Archivo General de la Nación.
3. Colombia. Acuerdo N.º 005. (2013). Por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Archivo General de la Nación.
4. Cruz, M. (1994). *Manual de Archivística*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
5. Decreto 1300. (2003). Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. Bogotá: Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural.
6. Incora. (1988). *25 años Reforma Agraria en Colombia*. Bogotá: Incora.
7. Incora. (2001). *Colombia tierra y paz. Experiencia y caminos para la Reforma Agraria. Alternativas para el siglo XXI 1961-2001*. Bogotá: Incora.
8. Norma Internacional de Descripción ISAD (G). (2000). Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid. Recuperado de <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/normas/pdf/isad.pdf>.
9. Quintero, J. (1988). *¿Qué pasó con la tierra prometida?* Bogotá: CINEP.