



CONPES PARA LA GENTE 4184

# REFORMA AGRARIA PARA LA VIDA

*El camino para transformar el campo colombiano*

# CONPES *REFORMA* *AGRARIA*



Departamento  
Nacional de Planeación

CONPES PARA LA GENTE 4184

Directora general

Natalia Irene Molina Posso

Subdirector general del

Sistema General de Regalías

Rubin Ariel Huffington Rodríguez

Subdirector general de

Prospectiva y Desarrollo Nacional

Rovitzon Ortiz Olaya

Subdirector general encargado de

Descentralización y Desarrollo Territorial

José Lenin Galindo Urquijo

Subdirectora general de

Inversiones, Seguimiento y Evaluación

Martha Cecilia García Buitrago

Secretaria general

Luz Mery Portela David

Equipo técnico del Grupo CONPES

Julián Acosta Barreto

*Coordinador*

Juan Sebastián Durán Durán

*Validación técnica*

Luz Ángela Uscátegui Cuéllar

*Redactora y correctora de estilo*

Laura Guerrero-Torres

*Diseñadora*

© Departamento Nacional de Planeación

2026

Calle 26 n.º 13-19

PBX: (57+) 601 38150000

Bogotá D. C., Colombia

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)



**Sugerencia de citación<sup>1</sup>:** Departamento Nacional de Planeación. (2026). *CONPES para la Gente 4184. Reforma agraria para la vida: el camino para transformar el campo colombiano*.

La *Política de Reforma Agraria* que se formula en el Documento CONPES 4184 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2026a) busca enfrentar una problemática estructural en Colombia: la desigualdad agraria. Esta se entiende como un fenómeno persistente en el cual se presenta una distribución desigual en el acceso, el control y el aprovechamiento de recursos como la tierra y el agua, así como respecto a los activos productivos rurales, los bienes públicos y la justicia agraria.

Esta desigualdad no es coyuntural, sino el resultado de un sistema agrario que perpetúa la concentración de recursos y la exclusión política en las zonas rurales. En este contexto, los sujetos populares de la ruralidad, en su diversidad territorial, campesina y étnica, enfrentan restricciones persistentes para participar como iguales en la toma de decisiones y en los modelos productivos y de desarrollo.

Desde la época de la república, en Colombia se ha presentado una distribución altamente desigual de la propiedad rural, donde actores con poder económico y político concentran una gran proporción de la tierra, en especial aquella de mayor calidad agroecológica, con mejor localización y acceso a infraestructura y mercados, mientras que los pueblos étnicos y el campesinado ocuparon territorios marginales, más aislados y con menor fertilidad (Fajardo Montaña, 2002). Este fenómeno tiene raíces históricas y está sustentado en decisiones políticas, arreglos institucionales y prácticas sociales que han consolidado la tierra como fuente de poder económico, político y simbólico (Fals Borda, 1975; Fajardo Montaña, 2002).

En términos cuantitativos, se estima que el 1% de los propietarios concentra cerca del 81% de la tierra productiva del país (DANE, 2014), lo cual se expresa en un índice de Gini de la propiedad rural<sup>2</sup> persistente superior al 0,868 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023)

<sup>1</sup> En esta edición del CONPES para la Gente se sintetiza el contenido del Documento CONPES 4184 *Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida*, aprobado el 27 de febrero de 2026. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4184.pdf>.

<sup>2</sup> El índice de Gini de la propiedad rural es un indicador estadístico que mide el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad. Sus valores oscilan entre cero y uno, donde resultados cercanos a cero sugieren mayor igualdad y los cercanos a uno, mayor desigualdad (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2021).



y evidencia una concentración extremadamente alta. Las consecuencias de esta concentración incluyen:

- Restricción del acceso de productores familiares y campesinos a las aguas, las tierras, los bienes naturales y recursos básicos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).
- Baja productividad agropecuaria y atraso en la economía rural debido al uso extensivo o especulativo de las grandes propiedades. La concentración del uso de los recursos limita la modernización agrícola, reduce la capacidad productiva y produce bajos rendimientos sostenibles. A pesar de que mucha tierra tiene potencial agrícola, está subutilizada y fragmentada, lo que limita la inversión productiva, la adopción tecnológica y la competitividad de las economías rurales (DNP, 2014).
- Persistencia de la pobreza rural, que tiene una marcada dimensión territorial, con brechas significativas en el sector agropecuario que afectan amplios sectores campesinos y étnicos. La incidencia de la pobreza multidimensional<sup>3</sup> rural ha mostrado variaciones, con porcentajes cercanos al 35,8%, mientras que a nivel nacional se ha mantenido entre el 7,8 y el 12,5 % en años recientes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2017).
- Aunque existen diferentes mecanismos estatales para adquirir tierras con fines redistributivos, en la práctica se privilegia el uso de aquellos que generan menores efectos en la desconcentración, mientras que los instrumentos con mayor capacidad redistributiva se han debilitado desde el diseño institucional (Agencia Nacional de Tierras [ANT], 2025). Esta situación crea limitaciones estructurales, operativas y estratégicas que restringen la capacidad del Estado para reducir la concentración de la propiedad rural de manera sostenida (Gutiérrez Sanín, 2023).
- Las debilidades en la planificación territorial, la inseguridad en las zonas rurales y la fragmentación institucional constituyen los principales obstáculos para lograr una redistribución efectiva de tierras. Al respecto, se señala que persisten obstáculos estructurales como debilidades en la planificación de la asignación, entregas provisionales prolongadas, falencias en los sistemas de información y caracterización de beneficiarios, así como restricciones de seguridad en varios territorios, lo cual configura un esquema de asignación que no logra incidir estructuralmente en la desconcentración de la propiedad ni cerrar las brechas históricas de acceso a la tierra (Procuraduría General de la Nación, 2021; Misión para la Transformación del Campo, 2015; ANT, 2025).

---

<sup>3</sup> La pobreza multidimensional es un indicador compuesto por cinco dimensiones: (i) condiciones educativas del hogar, (ii) condiciones de la niñez y juventud, (iii) salud, (iv) trabajo y (v) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Los hogares son considerados pobres multidimensionalmente cuando tienen privación en por lo menos el 33,3 % de los indicadores que se consideran en estas cinco dimensiones (DANE, 2025).

En resumen, la concentración de la tierra y el agua promueve su uso extensivo o especulativo, lo que reduce la inversión productiva, limita la adopción de tecnología y resulta en bajos niveles de productividad agregada. Además, la limitada capacidad del Estado para facilitar el acceso a bienes y servicios productivos, junto con la falta de integración territorial, impiden que el sector rural alcance los niveles necesarios de productividad para dinamizar la economía, lo cual afecta negativamente la calidad de vida de millones de hogares campesinos y rurales y disminuye la contribución del campo a la economía nacional (Reyes Posada, 2009; Machado, 2024; Gutiérrez Sanín, 2025; Faguet et al., 2015).

## El proceso de participación

Ante esta compleja problemática que abarca amplios sectores del país, para la elaboración de la *Política de Reforma Agraria* se llevó a cabo un proceso amplio, participativo y multisectorial de diálogo. Este proceso incluyó aprendizajes y experiencias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz y con los encuentros macrorregionales y poblacionales realizados entre agosto de 2025 y febrero de 2026, concebidos como espacios de diálogo con las poblaciones campesinas, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuya participación fue relevante para incorporar “saberes locales, trayectorias productivas, las dinámicas y conflictos socioambientales, sueños, demandas históricas y expectativas de los sujetos de la reforma agraria” (DNP, 2026b, p. 1).

Los resultados de este proceso fueron empleados como insumos para fortalecer la formulación de esta política y asegurar la incorporación de enfoques diferenciales, territoriales y participativos que aumentaran su legitimidad, pertinencia y viabilidad. Estos resultados se incorporaron en la sección de diagnóstico y en el glosario del Documento CONPES 4184. En esta última sección se definen las categorías analíticas que orientan la comprensión del problema agrario y la formulación de la política pública.



## Los objetivos del Documento CONPES 4184

El Documento CONPES 4184 marca un momento trascendental en la política agraria de Colombia al establecer un plan integral y de largo plazo diseñado para reducir, a 2036, la desigualdad agraria. Este objetivo se alcanzará a través de la redistribución y el acceso equitativo a tierras, aguas, activos productivos y bienes públicos rurales, el fortalecimiento de la institucionalidad y la justicia agraria y la inclusión plena de los sujetos populares del campo, con el fin de garantizar una producción agraria sostenible, competitiva y resiliente al cambio climático, que contribuya al cuidado de la vida y a la paz territorial.

Con este propósito, se destinará un presupuesto indicativo de 18 billones de pesos durante el periodo 2026-2036 para ejecutar 145 acciones coordinadas mediante el Sistema Nacional de Reforma Agraria (SINRADR). Estas acciones serán llevadas a cabo por 26 entidades a nivel nacional, con el fin de concretar una reforma agraria que contribuya a disminuir las desigualdades señaladas.

El Plan de Acción de esta política implica una transición de intervenciones dispersas hacia una actuación coordinada del Estado que se estructura en seis ejes estratégicos que se detallan en la sección que lleva el mismo nombre. Las claves para comprender sus objetivos se podrían resumir del siguiente modo:

- El Documento CONPES 4184 plantea la reforma agraria como una política redistributiva estatal enfocada en cambiar de manera intencionada la distribución de activos, recursos, oportunidades y poder en las zonas rurales.
- Expande el enfoque más allá del acceso a la tierra e incluye de manera explícita el acceso al agua, la redistribución de activos productivos, la justicia agraria, el reconocimiento político y la distribución equitativa de los riesgos climáticos, reconociendo que la transformación estructural del campo demanda una intervención integral y coordinada.

Para conseguir estos objetivos, en el PAS se plantean, entre otras acciones, el diseño e implementación de un Plan Nacional de Adquisición de Tierras con enfoque territorial liderado por la ANT, con acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El objetivo es fortalecer la incorporación planificada de predios rurales al Fondo de Tierras como instrumento central de la política agraria para alcanzar la meta de incorporar tres millones de hectáreas que serán redistribuidas entre los sujetos populares del campo.

Así mismo, con el fin de fortalecer y adecuar la institucionalidad del sector agropecuario para garantizar una implementación efectiva de la Reforma Agraria, entre 2026 y 2031 se formulará e implementará un proceso de rediseño institucional

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas (la ANT, la Agencia de Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Unidad de Restitución de Tierras) para revisar la distribución de funciones y evaluar la integración de entidades cuando sea pertinente, así como para ajustar sus objetivos y funciones con el fin de que se articulen con las organizaciones locales y comunitarias de una forma flexible y territorialmente diferenciada.

En conclusión, en el Documento CONPES 4184 se establece que la reforma agraria no debe entenderse como un programa sectorial aislado, sino como una transformación estructural destinada a corregir desequilibrios históricos en la distribución de recursos y poder en las zonas rurales. El objetivo de esta política es consolidar una ruralidad donde el acceso a la tierra, el agua, los activos productivos, la justicia agraria y la participación efectiva se traduzcan en capacidades concretas para sostener la vida, fortalecer las economías rurales, contribuir a la paz territorial y reducir las brechas históricas de desigualdad en Colombia.



## Bibliografía

- Agencia Nacional de Tierras. (2025). *Territorialidades campesinas y transición agroalimentaria*. [https://observatorio.ant.gov.co/sites/default/files/2025-07/documentos/archivos/territorialidades\\_dgops.pdf](https://observatorio.ant.gov.co/sites/default/files/2025-07/documentos/archivos/territorialidades_dgops.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *Pobreza y desigualdad*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025, abril 22). *Pobreza multidimensional (IPM), año 2024 [Boletín técnico]*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Política para el desarrollo integral la Orinoquía: Altillanura Fase I* (Documento CONPES 3797). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3797.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2026a). *Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida* (Documento CONPES 4184). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4184.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2026b). *Formato para documentación de participación ciudadana del Documento CONPES 4184 Política de Reforma Agraria*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/Anexo%20B.%20Formato%20Participación.pdf>
- Faguet, J.-P., Sánchez, F., & Villaveces, J. (2015). *Land Reform, Latifundia and Social Development at Local Level in Colombia, 1961-2010*. Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.57784/1992/8556>
- Fajardo Montaña, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Punta de Lanza.

Gutiérrez Sanín, F. (2023). Sobre la necesidad de reformar e innovar. Las vías apacible y clásica de la transformación agraria colombiana. En S. Borrás, M. Carvajalino, S. Coronado, F. Gutiérrez Sanín, & I. Rojas, *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI* (pp. 68-83). CINEP.

Gutiérrez Sanín, F. (2025). *Tierra, guerra y política. Vuelta a las raíces*. Debate.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia*. [https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC\\_Territorios\\_Dig.pdf](https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf)

Machado, A. (2024). *Relatos sobre reforma agraria en Colombia, 1950-2000. Libro III: Neoliberalismo, violencia y crisis rural, 1990-2000*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Estrategia de competitividad para el sector agropecuario* [Informe]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultura%20rural/Agropecuaria%20y%20pesca/Estrategia%20de%20Competitividad%20para%20el%20Sector%20Agropecuario%20V2015-10-23.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz*. <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/procuraduria-delegada-seguimiento-acuerdo-paz/procuraduria-delegada-seguimiento-acuerdo-paz/Pages/default.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/nhdr-colombia2011eslow.pdf>

Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Norma.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2021). *Distribución de la propiedad rural. Colombia 2016*. [https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/Analisis\\_Dist\\_Prop\\_Rural\\_2016.pdf#:~:text=Índice%20de%20Gini%20de%20la%20propiedad%20de,y%20los%20ceranos%20a%20uno%2C%20mayor%20desigualdad](https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/Analisis_Dist_Prop_Rural_2016.pdf#:~:text=Índice%20de%20Gini%20de%20la%20propiedad%20de,y%20los%20ceranos%20a%20uno%2C%20mayor%20desigualdad)



***Departamento Nacional de Planeación***

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

***Consejo Nacional de Política Económica y Social***

[sisconpes.dnp.gov.co](http://sisconpes.dnp.gov.co)