Imprimir

El bloqueo institucional al gobierno del presidente Gustavo Petro y sus reformas se asocia como una acción de obstrucción y sabotaje desde los poderes legislativo y judicial. En el Senado están atrincheradas las camarillas del gamonalato bipartidista, siendo el escenario de maniobras de gran calado para paralizar y colapsar ambiciosos proyectos de reforma como ocurrió con el de la salud. En las Cortes (Constitucional y de justicia), en el Consejo de Estado, en la Fiscalía, en el CNE y en la Procuraduría, se urden las más burdas jugadas judiciales para asestar golpes a leyes, normas y disposiciones del ejecutivo aprobadas para atender demandas sociales prioritarias como se dio con la Emergencia económica para resolver los problemas del agua en la Guajira; contra el Plan de Desarrollo; contra los convenios con las juntas comunales para construir vías terciarias; y está en vilo una determinación sobre el nuevo régimen pensional, que es objeto de intrigas y presiones para propiciar su anulación por supuestamente ser inconstitucional.
Lo que no ha sido tan notorio es el bloqueo desde las instituciones públicas y la burocracia oficial. Aunque el escándalo por corrupción en la Unidad de Gestión del Riesgo puede considerarse una variante que socavó la credibilidad y legitimidad de la actual administración.

La paquidermia del Estado y la mediocridad burocrática de las plantillas gubernamentales, heredadas del viejo Estado feudal oligárquico, son otro factor a tener en cuenta en la baja y mala ejecución de las políticas adoptadas en el Plan nacional de desarrollo “Colombia: Potencia mundial de la vida”, entre estas la agraria de la cual está encargada el Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras, el Fondo de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Banco Agrario.

La Agencia Nacional de Tierras es el eje de la institucionalidad responsable de la entrega de tierras y la formalización de los títulos agrarios, entre tanto, la Agencia de Desarrollo Rural apoya con los proyectos de desarrollo productivo a los campesinos.

Pero, estas entidades adolecen de numerosas fallas administrativas y técnicas que las convierten en un lastre para la efectividad de la reforma agraria.

La Agencia Nacional de Tierras esta convertida en una verdadera cloaca del clientelismo político y de la corrupción desenfrenada. El actual director de esa agencia, señor Felipe Harman, ha protagonizado, recientemente, un gigantesco operativo de enchufe burocrático de casi 5 mil contratistas para pagar favores políticos a reconocidos caciques electorales del departamento del Meta, como el exgobernador Alan Jara, vinculado a un bochornoso caso de robo de más de 15 mil millones de pesos de una refinería petrolera que se quedó en el papel.

La corrupción es maleza en esta entidad, pues en los procesos de compra de tierras y titulación de propiedades rurales, cada paso es un verdadero infierno de extorsión y pago de coimas, sin que exista poder ciudadano que lo pueda impedir mediante procesos de control social, de veeduría ciudadana y Auditoria comunitaria. Menos que se dé la intervención de la Fiscalía y los jueces.

Tal desbarajuste institucional se ha convertido en un descomunal bloqueo a la reforma agraria. Es tal el daño, que el actual Contralor General de la Republica ha dicho que al ritmo que vamos se necesitaran 300 años para alcanzar la cifra de entrega de 3 millones de hectáreas a los campesinos.

Para confirmar lo que está sucediendo es bueno pasar revista a los resultados alcanzados por el actual gobierno en los 26 meses de gestión desde el 7 de agosto del 2022.

En la campaña presidencial, Gustavo Petro se comprometió a cumplir el punto 1 del Acuerdo de paz con las Farc -Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral-, promesa que ciertamente fue concretada en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – Colombia, potencia mundial de la Vida-. En efecto, entre los componentes de la gestión de tierras para la RRI, los cuales hacen parte del primer eje del PND -Ordenamiento Territorial alrededor del agua y justicia ambiental-, se establecieron las siguientes líneas base y metas:

Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras:

Línea Base: 17.506 hectáreas (2022, noviembre)

Meta cuatrienio: 3.000.000 hectáreas

Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas:

Línea Base: 720.065 hectáreas (2022-III)

Meta cuatrienio: 3.972.423 hectáreas

Estas metas fueron incluidas en las “metas trazadoras” del Plan Cuatrienal de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el cual se incorporó como un anexo del PND.

Puesto que el cumplimiento de estas y otras metas de la Reforma Rural Integral se considera crucial para el logro de la Paz Total, es comprensible la ambiciosa meta de lograr la entrega de 3 millones de hectáreas a beneficiarios de la RRI en un plazo inferior en dos años al estipulado en el Acuerdo agrario. Y como si esto fuera poco, el PND también.

Curiosamente, las metas de gestión de tierras establecidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para el cuatrienio del gobierno de Petro, difieren de las del PND, diferencia sobre la cual no hay explicaciones en su Informe de Gestión de 2023. En efecto, la meta de 3 millones de hectáreas entregadas durante el cuatrienio de Petro se reduce a la mitad (1.500.000 hectáreas), reducción que, por supuesto, haría mucho más viable su cumplimiento, en tanto que la meta de formalización se reduce de 3.972.423 a 3.900.000 de hectáreas. Cabe agregar que el cumplimiento de la meta de entrega de tierras por parte de la ANT se reparte cronológicamente así: 100.000 hectáreas en el 2023; 500.000 en el 2024; 500.000 en el 2025 y 400.000 en el 2026.

Para corregir la disparidad en las cifras gubernamentales sobre la gestión de tierras, y evitar

nuevas discusiones públicas dentro del gobierno, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) elaboró un contador oficial que informa periódicamente sobre los indicadores de la gestión de tierras durante el Gobierno del Cambio. Por su parte, la ANT publica un baner de las cifras de formalización de medianas y pequeñas propiedades, aunque estos indicadores están incluidos en el contador oficial del MADR. Estas mediciones, consignadas en una tabla a color, tienen dos ventajas: unificar la información oficial y desglosar los indicadores de los componentes de la gestión de tierras: Fondo de Tierras, entrega de tierras y formalización de la propiedad rural. Hay otros componentes, como la restitución de tierras y las Zonas de Reserva Campesina, a los cuales no haré referencia por razones de espacio y para facilitar la comparación con los indicadores examinados en mi artículo sobre la gestión de tierras de los gobiernos de Santos y Duque.

Cabe advertir, por otra parte, algunas limitaciones del contador del MADR. i) Se desconoce la metodología de ajuste de la información de fuentes gubernamentales, como la ANT, el SIIPO y el DNP, a los indicadores del contador oficial. ii) Como este instrumento introduce nuevos indicadores y únicamente registra la gestión de tierras del gobierno de Petro, es difícil hacer una comparación con la gestión de tierras del período anterior (2017-2022). iii) La información no está desagregada por años, por ubicación geográfica y por número y tipo de beneficiarios. Respecto de los beneficiarios, no se dispone de estadísticas periódicas ni de análisis de la información que arrojan el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO y un WhatsApp de la ANT para aplicar como beneficiario de tierras de Reforma Agraria.

Dejando de lado estas limitaciones, a continuación, examino las cifras de la gestión de tierras reportadas por el MADR. Y en la medida de lo posible, las comparo con las del periodo anterior.

1. Fondo de Tierras. Este fondo se compone de tres fuentes: compra directa de tierras, transferencias sin erogación y tierras obtenidas mediante procesos agrarios. El contador agrega otra fuente: “procesos con oferta aceptada por el vendedor y RP”, que en estricto sentido no pueden considerarse como hectáreas efectivamente ingresadas al Fondo de Tierras, pues aún no han sido compradas y, por tanto, es un indicador que no aporta al

cumplimiento de las metas. El Fondo de Tierras se divide en dos subcuentas: una para la población campesina y otra para las comunidades étnicas.

De acuerdo con el Contador oficial, con corte a 27 de agosto del 2024, el gobierno de Petro había ingresado, en dos años, 353.668 hectáreas al Fondo de Tierras.

Tabla 1 Fondo de tierras

Tabla 1 Fondo de tierras

En comparación con el periodo anterior (2017-2022), durante el cual ingresaron al Fondo 2.230.955 hectáreas -un promedio anual de 371.825 hectáreas-, en dos años del actual gobierno han ingresado 353.668 hectáreas -un promedio anual de 176.844 hectáreas-. Este promedio podría ser un poco mayor si se suman las tierras ingresadas en los primeros cuatro meses de Petro, cuando éste suscribió un acuerdo con FEDEGAN para agilizar la compra de tierras durante el cuatrienio del Gobierno del Cambio.

Si sumamos las hectáreas ingresadas entre 2017 y 2022, que incluyen las tierras ingresadas en cuatro meses del gobierno actual, con las ingresadas entre enero del 2023 y agosto del 2024, el Fondo de Tierras estaría muy cerca de cumplir la meta de hectáreas para distribuir entre los beneficiarios de la RRI. No hay duda pues de que al final del cuatrienio se habrá cumplido la meta del Fondo de Tierras.

2. Entrega de Tierras. Para evitar la confusión entre adjudicación de tierra nueva y fértil a campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, y a comunidades étnicas, por un lado, y la formalización de propiedades medianas y pequeñas, por el otro, el PND 2022-2026 modificó los indicadores de gestión de tierras para la RRI: por ejemplo, el indicador “adjudicación de tierras” fue cambiado por “entrega efectiva de tierras” (Tabla 2).

De las cifras registradas en esta tabla llama la atención, por una parte, la elevada proporción de hectáreas que han sido entregadas provisionalmente (91%) y, por otra parte, la enorme diferencia en el tamaño de los predios: mientras los entregados provisionalmente tienen en

promedio 249 hectáreas, los entregados en forma definitiva tienen 9.5 hectáreas. Aunque en el contador del MADR no se explica en qué consiste la entrega provisional de tierras a los sujetos de reforma agraria, por el tamaño promedio de los predios cabe suponer que la mayoría son para comunidades étnicas (Resguardos indígenas y Consejos comunitarios de población negra).

Con respecto a la entrega de tierras en el periodo anterior (2017-noviembre de 2022), se observa un notable incremento en las cifras del actual gobierno. De acuerdo con la línea base asumida por el PND, en seis años de los gobiernos de Santos y Duque se entregaron 17.506 hectáreas a beneficiarios de la RRI, en tanto que en dos años del actual gobierno se han entregado de manera definitiva 10.006 hectáreas y están en proceso de entrega definitiva 101. 636 hectáreas.

Sin embargo, es abismal la distancia entre la meta de entregar 3 millones de hectáreas durante el cuatrienio y los resultados obtenidos en dos años. Asumiendo que en este año la ANT logre entregar de manera definitiva las 101.636 hectáreas entregadas provisionalmente y sumando 17.506 hectáreas entregadas entre 2017 y noviembre de 2022, hasta agosto de este año se habrían entregado un total de 129.148 hectáreas, lo que equivale al 4.3% de la meta del Acuerdo agrario de La Habana y del gobierno de Petro. Aunque el MADR y la ANT están empeñados en acelerar la entrega de tierras, se sabe que estos son procesos dispendiosos que dependen de factores no siempre controlables por las autoridades gubernamentales.

3. Formalización masiva de la propiedad rural. Para diferenciar la formalización de predios durante el Gobierno del Cambio de lo hecho por gobiernos anteriores, el contador del MADR estableció tres categorías de títulos: i) Expedidos en el gobierno Petro y registrados en la ORIP; ii) Expedidos en el gobierno Petro, pendientes de registro en la ORIP; y iii) Títulos anteriores registrados en la ORIP por el gobierno Petro (Tabla 3).

De acuerdo con los datos de la Tabla 3, en dos años del gobierno actual se han expedido títulos de propiedad sobre 17.330 predios, de los cuales 61.7% ya están registrados en la

ORIP, y el resto (38.3%) están pendientes de registro en la ORIP. A su vez, se culminó el proceso de formalización de 2.254 predios cuyos títulos habían sido expedidos por gobiernos anteriores.

Sobre las notables diferencias en el tamaño promedio de los predios de cada una de las tres categorías, cabe anotar que, en buena medida, se explican por las diferencias de tamaño de los predios titulados a comunidades étnicas y los titulados a familias campesinas. En efecto, a la población campesina se le titularon 221.950 hectáreas (26%), y a comunidades étnicas, 636.629 hectáreas (74%). Al parecer, en el periodo anterior, predominó la titulación a comunidades étnicas, como lo indican los informes del Instituto Kroc.

En resumen, de la meta de formalización de tierras del Gobierno del Cambio -3.972.423 hectáreas en el cuatrienio-, en dos años apenas se ha cumplido el 21.6%. Pero con relación a la línea base: 720.065 hectáreas formalizadas en los seis años anteriores, hay un notable avance. Por lo demás, hay que tener en cuenta la culminación, por parte de la ANT, de procesos de formalización o titulación de gobiernos anteriores.

Y con respecto a la meta del punto 1 del Acuerdo de Paz: 7 millones de hectáreas formalizadas en 12 años, entre el 2017 y agosto del 2024 se han formalizado 1.863.512 hectáreas, lo que equivale al 26.66% de la meta.

Horacio Duque G.

Foto tomada de: Presidencia de la República de Colombia – Youtube