

Imprimir

Si se pregunta al Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2018-2022 por propuestas relacionadas con la agroindustria, la respuesta será afirmativa. Sin embargo, sería apresurado solo quedarse con la sensación satisfactoria de ver incluido el sector agroindustrial dentro de las políticas que apuntan al mejoramiento del mismo, porque no solamente importa que se mencione a la agroindustria, sino que se analice su viabilidad. Indalecio Dangond, escribió un artículo para El Espectador titulado *el PND del agro* y ha destacado algunos ejes de acción que se presentan en el documento gubernamental, dentro de los cuales se menciona el tema de la informalidad en la tenencia de tierra.

Dangond menciona que el PND del gobierno Duque: “{...} *ha adquirido el compromiso de resolver de tajo la problemática de la informalidad en la tenencia de la tierra, para darle un ordenamiento productivo al sector, habilitar el desarrollo agropecuario, la inclusión productiva y la seguridad jurídica*” (Dangond, 2019). Analicemos entonces, varios de los elementos mencionados en este fragmento.

En primer lugar, se menciona la problemática de informalidad en la tenencia de la tierra. Cuestión que ya se había presentado en un informe de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) como una de las barreras que tiene el método de la cadena de valor en el caso agroindustrial. De hecho, la cadena de valor agroindustrial también es mencionada en el PND como la herramienta que va a permitir la transformación del sector, aunque no se explica cómo funciona o para qué sirve. Esto si lo hace la ANDI cuando menciona que “{...} *la cadena de valor es un poderoso mecanismo de análisis y de planificación estratégica que facilita identificar debilidades y fortalezas en cada eslabón y establecer intervenciones focalizadas*” (ANDI, 2018). Para aclararlo brevemente en este punto y no profundizarlo más como ya se hizo en otro artículo para la Revista Sur del Observatorio Rural de la Universidad de La Salle titulado *Agroindustria: apuestas desde el PND para la transformación rural*, en el tema de la cadena de valor agroindustrial se mencionan exactamente tres eslabones: *insumos, actividades en campo y transformación industrial*. Precisamente, cuando la ANDI fija esta cadena de valor, plantea que existen unas barreras de diferentes tipos, incluyendo la *informalidad*. (Cárdenas & Rendón, 2019)

Ahora, lo pertinente en este momento deber ser esclarecer a qué se refiere esta barrera. Para ello, la revista Dinero publicó una serie de estadísticas proporcionadas por Felipe Fonseca, director de Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), destacando que “{...} en Colombia el 54,3% de los predios rurales se explota sin títulos de propiedad y por lo tanto es informal” (Dinero, 2017), es decir que la informalidad significa no tener el título de la propiedad y aun así se trabaje la tierra. Lo escandaloso es la cifra estadística que se introduce para hablar de la anomalía en la tenencia de tierra, puesto que más de la mitad de los predios son trabajados de manera informal a pesar de los esfuerzos por reducir la informalidad como haber identificado para el 2017 más de 3 millones de predios. La *ilustración 1* muestra el panorama.



Ilustración 1 – Predios potencialmente informales. Fuente: (Dinero, 2017)

Este 54,3% de informalidad en la tenencia de tierras para el año 2017 representan aproximadamente 49.53 millones de hectáreas que no tienen título se encuentran principalmente en zonas altoandinas como Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Cauca, Antioquia, Santanderes y Tolima, donde los territorios “{...} siguen en la informalidad bien sea porque están en proceso de sucesión o porque existen conflictos en la división de las herencias, lo cual imposibilita al juez a formalizar el título” (Dinero, 2017), o porque sus títulos no son claros producto del despojo. Con omisión de los terrenos baldíos que han sido adjudicados por el Estado a campesinos de escasos recursos para que trabajen la tierra. Esta adjudicación de terrenos se ha venido realizando como medida del posconflicto, lo cual, no parece ser una de las barreras a tener en cuenta en informes realizados por la ANDI, ni tampoco por parte del PND como un factor que puede afectar la cadena de valor para la transformación agroindustrial.

Dangond menciona que para resolver esta problemática se debe “{...} revisar y reformar la normativa de las UAF, las Zonas de Reserva Campesina y las Zidres” (Dangond, 2019), obviamente temas fuertes que parece no están en las agendas públicas o son colocadas simplemente como elementos al servicio de la agroindustria sin mayores referencias a un codesarrollo necesario y posible.

Dos de las tres normativas mencionadas se radicaron bajo la Ley 160 de 1994. Por un lado están las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) que tenían como objetivo “{...} ofrecerle al campesino o adjudicatario un predio que, según las condiciones productivas del suelo y del entorno, le garantizara el mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de generar excedentes económicos que incrementaran su patrimonio familiar” (Rey, Lizcano, & Asprilla, 2013); por otro lado están las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) que se crearon con el objetivo de “{...} fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectiva” (Minagricultura, s.f.). Sobre ambas normativas se pueden destacar dos cosas en particular: la primera es que la intención por rescatar las zonas rurales colombianas es un problema que se ha venido arrastrando por más de 20 años, ya sea por el conflicto social interno o por barreras económicas, culturales o logísticas; lo

segundo es que ya se tenía pensado adjudicar predios potencialmente trabajables a los campesinos brindándoles una mejor calidad de vida junto con una protección que lograra hacer frente a los conflictos sociales para lograr un Estado de paz y de justicia social.

La tercera normativa trata de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) que se establecen en la Ley 1776 de 2016 y, según un comunicado de la presidencia de la República, se trata de “{...} *territorios especiales, aptos para la agricultura, la ganadería, la pesca o los desarrollos forestales, pero alejados de los centros urbanos, con baja densidad de población y limitada infraestructura*” (Díaz, 2018). Lo primero es que se trata de una normativa reciente que se estipuló hace tres años. Lo segundo, del reconocimiento de algunos inconvenientes que se han venido presentando hace algunos años como la inestable infraestructura, la baja población y la desconexión con las zonas urbanas. El comunicado de la presidencia Santos menciona que esta ley tendrá como resultado la disposición hacia el desarrollo agroindustrial y que “{...} [los] *proyectos productivos aprobados en las Zidres gozarán de una política de incentivos y estímulos, siempre y cuando vinculen como asociados al pequeño o mediano productor sin tierra*” (Presidencia de la República, 2016).

Varios puntos se deben analizar en relación con la afirmación de Dangond respecto a la reforma de estas tres normativas. En primer lugar, se puede entender que dos de estas requieren actualización porque se estipularon ya hace más de 20 años, cuando el panorama de país era distinto al actual, en temas como conflicto social interno, tecnología y economía, entre otros. Segundo, no se explica por qué se deberían reformar o cuáles son los puntos que deben cambiarse. Con la tercera normativa se tiene una vigencia cercana que establece un objetivo actualizado, aun así, le falta contemplar diferentes factores posconflicto del país, junto con las barreras estructurales de siempre.

En resumen, las tres normativas podrían verse reformadas por diferentes motivos, ya sea por actualización del contexto o por cambios que se sugieren en miras de los propios acuerdos de La Habana o de la transformación agroindustrial. No obstante, surge un problema que no solo se ve reflejado en estas tres normativas y es sobre el cumplimiento de lo pactado. La tan

añorada transformación de la agroindustria se ve obstaculizada no solo por las barreras que ya se han mencionado sino por la falta de ejecución sobre los acuerdos que en principio deberían constituirse en un nuevo empuje al campo colombiano. Como se dijo, no es un problema particular de estas tres normativas, sino que se ha visto en diferentes documentos o misiones gubernamentales, se trata de grandes problemas estructurales. Pero ¿cuál sería el factor o los factores que conllevan al incumplimiento?

Podrían ser varios, pero hay algunos en particular que se destacan. Uno de ellos es el establecer la viabilidad de las propuestas, es decir, las políticas públicas sugeridas están establecidas de un modo que no reflejan la situación del territorio nacional y llegar a su ejecución se dificulta porque estas políticas no representan la solución ante el contexto colombiano. No basta con adjudicar la tierra a quien lo necesite y brindarle seguridad, sino que el campesino necesita de un acompañamiento constante (extensionismo rural) que debería incluir capacitaciones, nuevas tecnologías, seguimiento y conexión con el mercado nacional e internacional. Adicionalmente, ante los problemas de la formalización y ante la reclamación de propiedad, las situaciones de muertes y la presencia nuevamente de actores armados vuelve a dejar en problema en el mismo punto de partida. Habrá que esperar la eficiencia y eficacia de la justicia en el reconocimiento de los títulos, hasta ahora sólo se ha avanzado en el 27% de la meta establecida, de acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras,

Otro elemento a destacar es la falta de priorización de la transformación del sector agroindustrial. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[1] representan la base de lo que se quiere estipular en el PND 2018-2022. Los ODS estipulan 16 objetivos prioritarios a cumplir pero si se analizan uno por uno, se encontrará que la transformación del sector agroindustrial no está presente como una meta trazadora.

La informalidad en la tenencia de tierra: obstáculo para la transformación agroindustrial



Ilustración 2 - 16 metas trazadoras. Fuente: (DNP, 2018)

Se pensaría que por el título del *Objetivo 9*, trataría el desarrollo industrial en todos los sectores, incluyendo el agroindustrial, pero lo que se pacta es: “Promover el acceso universal a internet en los hogares [puesto que,] es el termómetro para medir el despliegue de infraestructura de las TICS, tan importante para la innovación y el desarrollo del país” (DNP, 2018) Con el *Objetivo 8* sobre el trabajo decente y el crecimiento económico, se podría tener la ilusión que la formalidad en el trabajo rural sería uno de los ejes a tratar en este objetivo, sin embargo, se estipula que el reto es “{...} aumentar la tasa de formalidad laboral que hoy se encuentra en 52,0% y a 2030 se espera que alcance el 60%” (DNP, 2018), pero no se especifica que la formalidad laboral vaya a cubrir zonas rurales del país como parte de este proceso.



En general, los ODS no presentan relación directa con la transformación del sector agroindustrial, lo cual puede ser una de las causas de solamente estipular en el PND algunos métodos y ejes de acción en pro del desarrollo agroindustrial pero sin esclarecer ni qué son ni cómo van a funcionar y mucho menos tener en cuenta barreras económicas, culturales y logísticas que siempre han estado presentes en el ámbito colombiano. Lo anterior deja un panorama similar al que ya se ha vivido durante largos años, en donde se plantan sobre el papel diferentes soluciones para lograr la transformación del sector (como lo pueden ser las normativas), pero que a la hora de aplicarse se ve enfrentado a una multiplicidad de inconvenientes que no se logran solventar. Claro, tener en cuenta todas estas variables no es una labor sencilla, pero se deben intentar so pena de dejar, aun a pesar de los discursos gubernamentales, al sector agroindustrial sin mayores condiciones de competitividad.

La falta de claridad de las políticas públicas rurales deja en precarias condiciones no solo a los trabajadores rurales, sino a las pequeñas economías campesinas e incluso a la agroindustria. A veces se intenta resolver el problema de la competitividad agroindustrial por vías de la precarización del trabajo y de los salarios, caminos desafortunados si se pretende que el campo, la ruralidad sean una real opción para la paz en Colombia.

## Referencias

ANDI. (2018). *Estrategia para una nueva industrialización II*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Cárdenas, A., & Rendón, J. (13 de Mayo de 2019). Agroindustria: apuestas desde el PND para la transformación rural. *Revista Sur*, 1-9. Obtenido de <https://www.sur.org.co/agroindustria-apuestas-desde-el-pnd-para-la-transformacion-rural/>

Dangond, I. (26 de Ene de 2019). El PND del agro. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/el-pnd-del-agro-columna-836252>

Díaz, A. (2018). La tensión entre la Reforma Rural Integral y la ley Zidres 1776 de 2016. Bogotá: Universidad Católica.

Dinero. (30 de Julio de 2017). El 54,3% de los predios rurales del país se explotan sin títulos de propiedad . *Dinero*. Obtenido de <https://www.dinero.com/pais/articulo/informalidad-en-el-campo-colombiano-unidad-planificacion-rural/248010>

DNP. (16 de Marzo de 2018). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 23 de Agosto de 2019, de DNP: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Las-16-grandes-apuestas-de-Colombia-para-cumplir-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.aspx>

Minagricultura. (s.f.). *Ministerio de Agricultura*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Zonas-de-reserva-campesina.aspx>

Presidencia de la República. (29 de Enero de 2016). Lo que debe saber sobre la Ley Zidres. Casanare. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Lo-que-debe-saber-de-la-ley-Zidres>

Rey, E., Lizcano, J., & Asprilla, Y. (10 de Noviembre de 2013). Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia. *Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia*. Bogotá.

---

[1] Los ODS son asumidos por Colombia, normalizados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y coordinados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), ente que se encarga de la formulación del DNP y la sincronización con estos postulados.

Jaime Alberto Rendón Acevedo & Adriana Cárdenas González, Observatorio Rural Universidad de La Salle



## La informalidad en la tenencia de tierra: obstáculo para la transformación agroindustrial

Fuente: Youtube.com