

Imprimir

El tema agrario es una pieza central del plan de desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida*. La falta de modernidad del sector tiene explicaciones diversas. Se destacan tres. El desorden del territorio. La concentración de la propiedad. La baja productividad. Los tres asuntos están relacionados.

1. Desorden del territorio

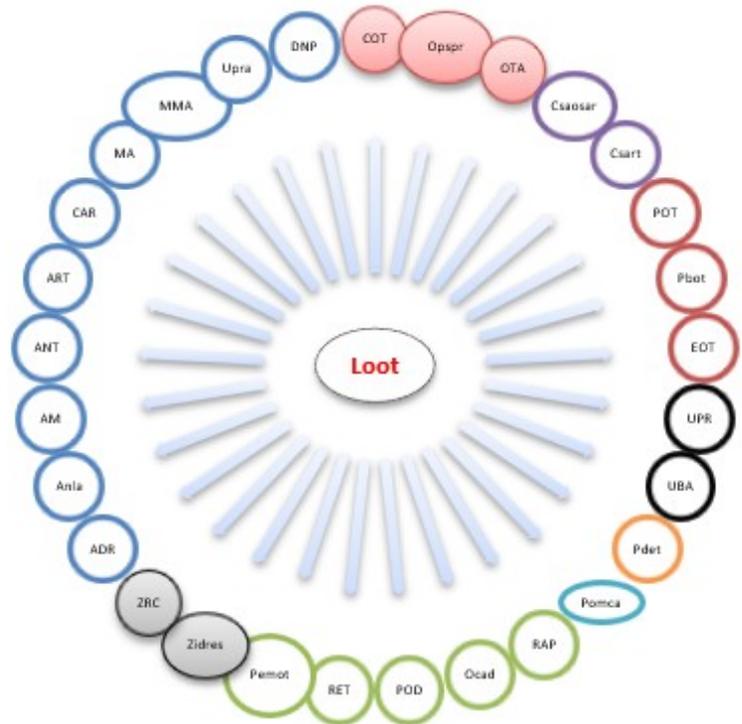
En el país existe un caos en el ordenamiento del territorio. Participan numerosas entidades sin que haya una jerarquía entre ellas.

Modalidades del ordenamiento territorial. Instituciones y agencias de coordinación

Modalidades de ordenamiento

COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
Csaosr	Consejo Superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural
Csart	Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras
EOT	Esquema Básico de Ordenamiento Territorial
Ocad	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
Opspr	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural
OTA	Ordenamiento Territorial Agropecuario
Pbot	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
Pdet	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
Pemot	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
Pomca	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RAP	Región Administrativa y de Planeación
RET	Región Entidad Territorial
UBA	Unidades Básicas de Análisis
UPR	Unidades de Planificación Rural
Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesinas

Modalidades de articulación, instituciones y agencias que tienen relación directa con el ordenamiento territorial



Instituciones y agencias de coordinación

ADR	Agencia para el Desarrollo Rural
AM	Áreas metropolitanas
Anla	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
MA	Ministerio de Agricultura
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
UPRA	Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria

En la figura se presentan las diversas modalidades de articulación, algunas de las agencias e instituciones que tienen relación con el ordenamiento, teniendo como punto de referencia a la Loot. Entre las diferentes formas de organización no hay jerarquías suficientemente claras. Se debe tener en cuenta que no se han incluido todas las modalidades de ordenamiento.

Tampoco existe una prelación clara entre las instituciones. En este caso el listado tampoco es completo. En teoría la función orientadora le correspondería a la Upra y, a través de ella, al Ministerio de Agricultura.

La complejidad del ordenamiento territorial colombiano se observa en la figura. En medio de la diversidad de instituciones y de modalidades de ordenamiento no es posible precisar las jerarquías. O, por lo menos, las jerarquías son discutibles. Este abanico es un laberinto, que no permite establecer prioridades y que, definitivamente, no ha favorecido el ordenamiento del territorio.

En el centro de la figura está la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Lot), o ley 1454 de 2011[*]. La norma se quedó a mitad de camino, y no resolvió los problemas fundamentales del ordenamiento del territorio.

La Lot no logró su propósito de ordenar el territorio. La situación continúa siendo caótica. Un paso indispensable para avanzar en el ordenamiento es el *catastro multipropósito*. En el plan de desarrollo se propuso la meta del 70%. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) va muy lento en el proceso. En tres años de gobierno apenas se ha logrado el 28%. Claramente la meta no se va a conseguir.

Para contrarrestar esta tendencia, el gobierno a través de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) ha impulsado la titulación de tierras. Es más fácil titular que consolidar el catastro. La titulación no tiene las complejidades inherentes al catastro. El título puede ser una consecuencia del catastro, pero no a la inversa.

A diferencia del catastro, el título no informa sobre las asimetrías entre la vocación y el uso del suelo. Tampoco dice nada sobre las condiciones de producción. La titulación, por sí misma, no resuelve ninguno de los problemas sustantivos del agro, y se queda corta frente a los objetivos de la reforma rural integral.

El catastro es una condición necesaria para que la reforma agraria sea exitosa. La titulación no es suficiente. En otros momentos de la historia del país también se ha cometido el error de asimilar la titulación a la reforma agraria. Si el campesino recibe el título sin que haya una política integral, no puede alcanzar niveles de producción eficientes y es probable que termine vendiendo la finca.

Retomando los acuerdos de La Habana, la reforma agraria se inscribe en una política rural comprehensiva. De lo contrario los resultados terminarán siendo contrarios a lo esperado. La vieja consigna de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), “tierra para quien la trabaja”, no es suficiente para resolver los problemas estructurales del sector agropecuario.

El Fondo de Tierras hace parte del acuerdo 1 firmado en La Habana. Se reconoce, de manera

explícita, que debe existir una administración pública de algunas tierras, como los baldíos, los suelos en litigio, etc. El Fondo de Tierras quedó establecido en 3 millones de hectáreas. Esta es la cifra que se incluyó en *Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Pero para cumplir esta meta se suponía que habría coordinación institucional, y que todas las entidades implicadas iban a trabajar de manera armónica. Este propósito no se ha logrado, y la meta no se alcanzará. Además, el Fondo de Tierras aprobado en La Habana no ha tenido la flexibilidad esperada.

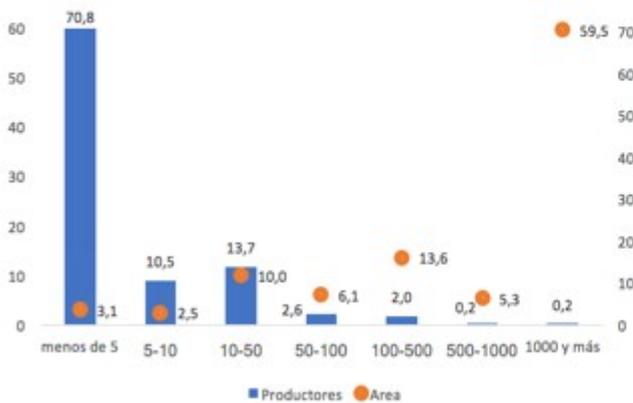
La otra ventaja adicional del catastro es que la modernización del sector y la definición adecuada de los derechos de propiedad permite agilizar el mercado de tierras. La condición esencial para que haya compra-venta predios es que se tenga claridad sobre la propiedad del suelo.

2. Concentración de la tierra

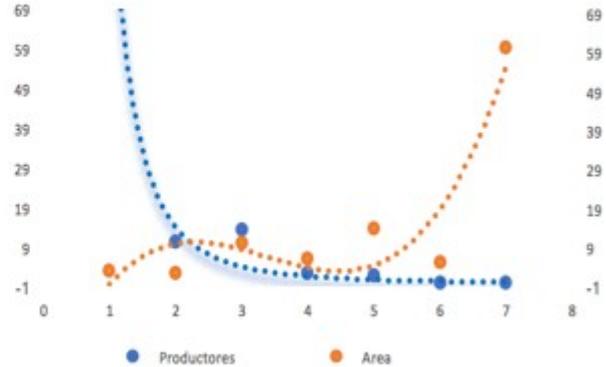
El segundo limitante estructural del desarrollo agropecuario del país es la concentración de la tierra. El coeficiente de Gini es altísimo.

Participación (%) productores y área ocupada, según tamaño de la UPA. Tendencias
Total nacional – Censo Agropecuario 2014

Distribución de los productores y del área



Tendencias de la distribución de los productores y del área



El eje horizontal corresponde al tamaño de la UPA en hectáreas. El eje vertical izquierdo mide la participación del área censada, y el eje vertical derecho la participación de los productores.

En el panel izquierdo se diferencian dos distribuciones según tamaño de la *unidad productora agropecuaria* (UPA). Una corresponde a la de productores (barras, eje izquierdo) y otra a la del área (puntos, eje derecho). El panel derecho presenta la forma de las funciones, que son de tipo Pareto. La pendiente más inclinada corresponde a la distribución del número de productores.

Tal y como se desprende de la gráfica, el 70,8% de los productores están vinculados a UPAs menores de 5 hectáreas, que ocupan el 3,1% del área censada. En las UPAs de más de 1.000 ha. se ubican el 0,2% de los productores, y corresponden al 59,5% del área. En el extremo superior, hay 483 UPAs mayores de 10.000 ha. El coeficiente de Gini resultante es 0,92.

La elevada concentración de la tierra puede ser censurada desde el punto de vista moral. Es una vergüenza. Pero también es necesario considerar el impacto negativo que tiene la concentración en la productividad. Los terratenientes con ganadería extensiva (una vaca por ha.) no son productivos. Los rentistas de la tierra son ineficientes, y entorpecen la modernización del sector agropecuario. Además, desde el punto de vista político, la mala

distribución genera malestar, y puede ser una causa de sublevación.

La concentración de la propiedad ha llevado a que la mayoría de los productores tengan fincas muy pequeñas que ni siquiera lograr generar los recursos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), equivalente a tres salarios mínimo. Son campesinos que están en condiciones de pobreza. Incluso, en la zona cafetera, y aún con bonanza, el 30% de las familias son pobres. Se trata de fincas pequeñas que no generan ni siquiera una UAF.

3. Baja productividad

Como resultado de los dos factores anteriores, y de acuerdo con los estándares internacionales, la productividad en el sector agropecuario es muy baja. Y ello se refleja en una pérdida de competitividad. Algunos productos como el café, las flores, el limón, el aguate Hass, han logrado buenos estándares, y han incrementados las exportaciones. Pero comparado con países como Perú, los logros de Colombia son muy insuficientes. La agroindustria peruana ha logrado altos niveles de competitividad.

En síntesis, el campo colombiano necesita transformaciones sustantivas, que van mucho más allá de la titulación.

[*] REPUBLICA DE COLOMBIA., 2011. *Ley 1454 (Loot). Por la Cual Se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican otras Disposiciones*, Gobierno Nacional, Bogotá.

Jorge Iván González

Foto tomada de: Radio Nacional de Colombia