Imprimir

Quien asuma la Presidencia de la República el próximo 7 de agosto debe poner en marcha un conjunto de políticas orientadas hacia la “transformación productiva con equidad” del campo colombiano. En estas breves notas se plantea la necesidad de tomar las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo y los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral como la base de la estrategia rural en el período 2018-2022.
Efectos adversos de la concentración improductiva de la tierra

Colombia no resolvió el problema agrario en el siglo XX y este sigue pendiente en la agenda del siglo XXI. El nudo gordiano de ese problema es la concentración improductiva de la tierra que, en la primera década de este siglo, empeoró notablemente:

La concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7 % de la tierra estaba en poder del 13,6 % de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6 % y 13,7 %, respectivamente… Al calcular la concentración no solo por el aumento en el tamaño de cada predio particular sino por la adquisición de varios predios por parte de un solo propietario, el Gini aumenta de manera significativa y pasa en 2000 de ser un poco más de 0,853 a ser 0,877, y en 2010 pasa de 0,86 a 0,891. La brecha entre el Gini de tierras y de propietarios se amplía de manera significativa a partir de 2005. La diferencia entre el Gini de tierras y de propietarios muestra que la concentración de la tierra surge por el crecimiento de predios y, en especial, por la compra de nuevos predios por pocos propietarios. La ampliación de dicha brecha a partir de 2005 revela una expansión significativa de este fenómeno (Ibáñez y Muñoz, 2011, pág. 2).

El Censo Nacional Agropecuario ratifica esa tendencia. Según este, hay dos millones 370 mil 99 Unidades Productivas Agropecuarias[1] en el país; 70,4 % de ellas tienen menos de cinco hectáreas y ocupan apenas 2 % del área rural dispersa. En el otro extremo, 0,2 % de las UPA tiene 1.000 hectáreas o más y ocupa el 73,8 % del área rural dispersa censada. Esta concentración improductiva tiene efectos sociales, económicos, ambientales y políticos muy adversos.

En términos sociales, la alta incidencia de la pobreza rural “muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo y, por lo tanto, la inmensa deuda que el país ha acumulado con el mundo rural” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 4). De acuerdo con el Dane, en 2002 la incidencia de la pobreza monetaria en las trece áreas metropolitanas era de 36,2% mientras que en “centros poblados y rural disperso” era de 61,7%. En 2017 las cifras son 15,7% y 36% respectivamente. La diferencia entre las dos zonas –aunque se redujo-sigue siendo alta: 20,3%.

La Misión para la Transformación del Campo identificó dos tipos de inclusión/exclusión: social y productiva. La primera corresponde a cuatro dimensiones del índice de pobreza multidimensional: educación, condiciones de la niñez y la juventud, salud, vivienda y servicios públicos. La segunda evalúa si el ingreso per cápita del hogar está o no por encima de la línea de pobreza oficial. Mientras en las ciudades y las principales aglomeraciones urbanas el 8% de la población sufre doble exclusión (social y productiva), en las zonas rurales dispersas el 26% de la población está en esta situación.[2]

En términos económicos, la tremenda ineficiencia de la concentración improductiva de la tierra y de otros activos (educación, asistencia técnica, crédito, riego intrapredial), se expresa en un uso irracional de los factores productivos, especialmente del suelo: El área rural dispersa es de 110,4 millones de hectáreas. El área apta para pastos es de 15 millones de hectáreas y sin embargo estos abarcan 33,8 millones de hectáreas. Considerando que el país cuenta –según el Censo Pecuario Nacional- con 22,5 millones de cabezas de ganado bovino, habría entonces 1,5 animales por hectárea (en varios departamentos esa relación es incluso inferior a uno).[3] De otro lado, tenemos 22 millones de hectáreas aptas para la agricultura y sin embargo usamos sólo 7,1 millones: 5,3 millones en cultivos permanentes (74,8% del área cultivada) y 1,2 millones en cultivos transitorios (16% del área cultivada). ¡Estamos desperdiciando casi quince millones de hectáreas!

En términos ambientales, la expansión de la ganadería (y también de los cultivos ilícitos y la minería[4]) ha aumentado la erosión del suelo –especialmente en áreas boscosas- y disminuido la capacidad de los ecosistemas para morigerar tanto la escasez como el exceso

de agua. La avalancha de hace un año en Mocoa tiene mucho que ver con eso. En el Caribe, los sistemas de humedales de las cuencas de los ríos Sinú, San Jorge, Cauca y Magdalena han cedido frente a la expansión de terraplenes usados para la ganadería. Los páramos también están amenazados. La estructura económica y social del campo colombiano aumenta nuestra vulnerabilidad al cambio climático.

En términos políticos, el atraso educativo y social de la población rural facilita su cooptación por parte de élites locales y grupos armados, impidiendo no sólo el imperio de la ley sino también, minando la capacidad del Estado para garantizar los derechos y libertades básicas de la población rural. El poder político de esas élites armadas y no armadas les asegura una sobre-representación en el legislativo nacional y en los concejos municipales que bloquea sistemáticamente la reforma política y la reforma rural.

Para contrarrestar esos cuatro conjuntos de efectos adversos, el próximo gobierno tiene la obligación de llevar a cabo una reforma rural para la transformación social y productiva del campo colombiano. El gobierno que sea elegido en las urnas no partirá de cero en esta materia. Cuenta con las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo y con los resultados del Censo Nacional Agropecuario–dos insumos clave que no pueden ser ignorados. Cuenta también con el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral firmado con las Farc, que es un compromiso político y jurídico del Estado colombiano que debe cumplirse cabalmente.

Misión Rural para la transformación del campo

La Misión para la Transformación del Campo plantea un enfoque rural participativo y la promoción de la inclusión social y productiva, sustituyendo los subsidios directos por la inversión en los territorios orientada hacia la provisión adecuada de servicios y bienes públicos, especialmente ciencia tecnología e innovación, infraestructura de transporte, electricidad, tecnologías de la información, adecuación de tierras[5], sanidad, asistencia técnica y, seguridad y justicia.

Para la puesta en marcha la reforma rural, la Misión considera que “se hace necesario generar mayores capacidades locales o aunar esfuerzos, por ejemplo, a través de esquemas asociativos territoriales y de un papel más activo de los departamentos, con el fin de formular mejores planes de ordenamiento” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 42). El balance de la descentralización en materia rural es pobre, especialmente en lo que se relaciona con vías terciarias, asistencia técnica agropecuaria y vivienda.

Según los datos de la Misión, en el país existen 141.935 kilómetros de red vial terciaria de los cuales, 27.577 han estado en manos del Invías, 13.959 en manos de los departamentos y 100.409 en manos de los municipios. Sólo 6% del total está pavimentado. Un 70% está en recebo o afirmado (del cual, sólo 15,5% está en buen estado) y 24% está en tierra (del cual, sólo 18,5% está en buen estado). En el caso de la asistencia técnica, esta no ha contado con un sistema institucional estable. La ley por la que se aprobó el sistema nacional de innovación agropecuaria dejó el servicio de extensión en manos de municipios y distritos, haciendo caso omiso de los malos resultados de la asistencia técnica agropecuaria en cabeza de las Umatas. La Encuesta de Condiciones de Vida de 2011 mostró que 63% de los agricultores familiares no tenía acceso a ningún activo productivo (tierra, crédito, riego intra-predial, asistencia técnica.

La Misión para la Transformación del Campo plantea la formalización y actualización del catastro rural (en sintonía con el Acuerdo), la inclusión del criterio de ruralidad en el Sistema General de Participaciones en las rentas y, una adecuación institucional integral y multisectorial. El próximo gobierno debería comprometerse con las seis estrategias de la Misión Rural que se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Estrategias de la Misión Rural

Estrategia	Propuestas

Derechos sociales para la inclusión social de la población rural	Esta estrategia se centra en políticas sociales que atiendan los temas prioritarios para garantizar el goce de los derechos y la igualdad de los habitantes del campo: nutrición y seguridad alimentaria, cobertura y calidad en educación y salud, acceso a vivienda, agua y saneamiento básico, protección social y plena aplicación de las normas laborales en el campo. Además, propone la creación de direcciones permanentes y especializadas en los Ministerios, prioritariamente de Educación y Salud, para el diseño de una política rural adecuada y diferenciada
Inclusión productiva y agricultura familiar	Pasar de la visión asistencialista a otra en la que las comunidades rurales sean protagonistas de su propio desarrollo, por medio de dos estrategias: (1) el fortalecimiento de la agricultura familiar y (2) el registro nacional de agricultores familiares.
Competitividad agropecuaria	Provisión de bienes y servicios públicos Política macroeconómica de comercio exterior y crediticia
Sostenibilidad ambiental	Recuperación y protección de los servicios ecosistémicos del agua y el suelo, enfrentamiento del cambio y la variabilidad climática, y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural para el desarrollo rural.
Ordenamiento y desarrollo territorial	Ordenamiento ambiental, ordenamiento social, ordenamiento productivo, convergencia regional y cierre de brechas rural-urbanas, desarrollo territorial y asociatividad territorial

Estrategia de ajuste institucional	Reconociendo la importancia del desarrollo rural y el papel de que deben jugar todas las dependencias que conforman el Gobierno nacional, la Misión propone la puesta en marcha de un CONPES Rural[6] como una carta de navegación para la inversión en el campo durante la próxima década. Propone además un CONFIS Rural que permita que las inversiones en el campo no respondan a situaciones coyunturales, sino que por el contrario responda a una “verdadera Política de Estado”.

Fuente: Elaborado por Uribe & Vélez (2018) con base en Misión para la Transformación del Campo, 2015.

Desafortunadamente, la reforma institucional del sector rural llevada a cabo por el gobierno se circunscribió a la creación de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, la Agencia Nacional de Tierras ANT y la Agencia para la Renovación del Territorio ART. Como señalé en un número anterior de la Revista Sur,[7] la creación y puesta en marcha de estas agencias no revierte el declive institucional del Ministerio de Agricultura y algunas de sus entidades adscritas, con la notable excepción, al parecer, de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA.

Es necesario que el próximo gobierno asuma el compromiso de mantener la recuperación de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Corpoica, que fortalezca el carácter de Finagro como banca de inversión y que oriente efectivamente al Banco Agrario hacia el fomento del ahorro rural.

Finalmente, la Misión para la Transformación del Campo retomó acertadamente la vieja recomendación del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2003, *El Conflicto Callejón con Salida*, en cuanto a la necesidad de establecer un impuesto predial altamente progresivo que

incentive el buen uso del suelo. La propuesta original del informe y que mantiene plena vigencia planteaba que el predial rural debía fijarse…

"…en función directa del tamaño del predio y su avalúo catastral ajustado por vocación del suelo, y en función inversa al uso productivo que se le esté dando… Las tarifas no deben ser fijadas por los concejos, órganos débiles en la mayoría de los municipios frente al poder relativo de los grandes propietarios. Las tarifas y el recaudo deben ser efectuados por la Dian, manteniendo la propiedad para los municipios" (PNUD, 2003, pág. 357).

Reforma Rural Integral

El gobierno que inicie en agosto tiene la obligación de cumplir el Acuerdo de Paz en su conjunto y, en particular, el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral. Después del plebiscito el gobierno y los voceros del No acordaron hacer cambios al Acuerdo en 57 puntos. El Acuerdo final hizo cambios en 56 de los 57 puntos de manera que la acusación acerca de que se "le hizo conejo" al plebiscito es totalmente incorrecta.

El próximo gobierno debe revisar los criterios para la identificación de sujetos de acceso a tierra y formalización ya que estos no priorizan realmente a los más vulnerables. [8] Debe también privilegiar el acceso de los campesinos a tierras cercanas a los mercados, en lugar de someterlos a las consecuencias de asimétricas alianzas con los empresarios en tierras en las que el suelo debe ser creado, alejadas de los bienes públicos.

El gobierno debe asumir el Acuerdo como un programa de clarificación de derechos de propiedad y eliminar la falsa tradición que se configura cuando una persona natural o jurídica adquiere un predio de alguien que no era su propietario legal. Por eso, el nuevo gobierno debe restablecer cuanto antes la jurisdicción agraria -prevista en la ley 200 de 1936- con jueces especializados en el arbitraje de conflictos rurales. La Dirección de Gestión Jurídica de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras debe hacer explícitos y claros los criterios para la gestión del plan masivo de formalización por oferta de la propiedad rural y asegurar su adecuada coordinación con la política de restitución de tierras.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC debe recuperar su autoridad regulatoria y su papel como operador del catastro. Una de las primeras actuaciones del próximo gobierno debe ser la de hacer un balance completo de la implementación del catastro multipropósito aprobada en el Conpes 3859 de 2016.

El cierre de la frontera agraria y la promoción de las Zonas de Reserva Campesina deben ser otros dos elementos centrales de la gestión rural del próximo gobierno. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 debe ser coherente con los planes para la transformación regional adoptados en los procesos participativos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET),[9] según lo establecido en el artículo 6 del Decreto 893 de mayo de 2017.

El próximo gobierno debe además implementar los planes sectoriales previstos en el Acuerdo y asegurarse de que, con ellos, se avance hacia "la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%" (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 24). Aunque esas metas están planteadas a quince años, el Acuerdo es explícito al señalar que "los mayores esfuerzos de cumplimiento" deben darse dentro de los próximos cinco años.

Finalmente, es necesario que la inversión en el sector rural esté a la altura de los compromisos adquiridos en la Reforma Rural Integral. Esta representa hoy, apenas el 0,17% del PIB. Ante esta endeblez de recursos, carece de fundamento proponer una reducción de la carga impositiva. Según el Informe Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1995-2015 publicado por la OCDE, la Cepal, el BID y el Centro Interamericano de Administración Tributaria, la tributación en su conjunto (nacional, subnacional y contribuciones a la seguridad social) en los países de la OCDE, es de 34,3% del PIB. La cifra colombiana (20,8 % del PIB) está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (22,8 %). La debilidad infraestructural del Estado colombiano está relacionada con su debilidad fiscal. Y la tributación rural es la mayor expresión de esa debilidad.

MAURICIO URIBE LÓPEZ: Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la

Universidad EAFIT.

NOTAS

[1] Unidad de Producción Agropecuaria (UPA): Unidad de organización de la producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran. Debe cumplir con las siguientes condiciones: 1. Produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas y/o adelanta la captura de peces destinados al consumo continuo y/o a la venta. 2. Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva. 3. Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran" (DANE, 2016, pág.20).

[2] De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo hay cuatro categorías de municipios en función de su grado de ruralidad: (i) Las ciudades y aglomeraciones, (ii) Intermedios, (iii) Rural y (iv) Rural Disperso. Ver (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p.8).

[3] Ver: Instituto Colombia no Agropecuario ICA, Censo Pecuario Nacional. http://bit.ly/1U9vsGX

[4] El Registro Minero Nacional reportó en 2013 que 5'745.484 hectáreas estaban dedicadas en el país a la actividad minera, es decir 57.455 km2 (el 5% del territorio terrestre nacional), un área equivalente al departamento del Guaviare (Roldán Ortega, 2014, p. 532).

[5] La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) presentó a fines de 2017 un proyecto de ley para la adecuación de tierras basado en la promoción de alianzas público-privadas, pero este no fue aprobado. El proyecto fue criticado porque asumía la adecuación de tierras como un conjunto disperso de obras civiles y no como un proceso integral de promoción del desarrollo rural y ordenamiento del territorio en función de la eficiencia, la

sostenibilidad y la equidad.

[6] Las estrategias propuestas que complementan la propuesta del CONPES Rural son: (1) Creación de una oficina o grupo de asuntos rurales en los Ministerios de Educación, Salud y Transporte. (2) Diseño de mecanismos de participación al interior de los ministerios. (3) Especialización del MADR en cuatro funciones. (4) Creación de dos viceministerios que tendrán a su cargo determinadas áreas prioritarias: (a) Servicios y Bienes Públicos Sectoriales y (b) Desarrollo Rural Territorial.

[7] https://www.sur.org.co/va-la-reforma-rural-integral/

[8] Ver: https://www.sur.org.co/va-la-reforma-rural-integral/

[9] El objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 21). Estos serán desarrollados en dieciséis zonas priorizadas de acuerdo a cuatro criterios definidos por el acuerdo. El decreto que los reglamenta y que establece las zonas elegidas es el 893 del 28 de mayo 2017. Disponible en: http://bit.ly/2rAIqJp

Referencias bibliográficas

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2016) *Tercer censo nacional agropecuario. Hay campo para todos. La mayor operación estadística del campo colombiano en los últimos 45 años. Tomo 2. Resultados.* Bogotá: Ministerio de Agricultura – DANE

Ibañez, A. y Muñoz, J.C. (2011) La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de política.* Escuela de Gobiernp Alberto Lleras Camargo – Universidad de los Andes.

Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia – Farc – EP (2016) *Acuerdo final para la*

terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. La Habana. Disponible en http://bit.ly/2q3nSYc

Misión para la Transformación del Campo – MTC (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

OECD – ECLAC – CIAT – IDB (2016) E*stadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*. Paris: OECD Publishing. Doi: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

PNUD (2003). *El Conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. Bogotá INDH PNUD.

Roldán Ortega, J. (2014) Demografía y Minería en Colombia. En J. Benavides (compilador). Insumos para el Desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (pp. 525-571). Bogotá: Cider-Universidad de los Andes, UPME, Ministerio de Minas y Energía.

Uribe López, M. (2017). ¿En qué va la reforma rural integral?. *Revista Sur*, 28 de noviembre. https://www.sur.org.co/va-la-reforma-rural-integral/

Uribe López, M & Vélez Zapata, S (2018). *Ruralidad, paz y estatalidad en Colombia* (mimeo).