Imprimir

El 26 de mayo de 2013 se anunció el primer acuerdo alcanzado en La Habana entre el gobierno nacional y lo que en ese entonces era la guerrilla de las Farc. Se trataba del primer punto de la agenda de negociaciones presentada formalmente el 26 de agosto de 2012. En el acuerdo final del 24 de noviembre de 2016, conocido como Acuerdo del Teatro Colón, el texto correspondiente a la reforma rural tuvo algunas modificaciones con respecto a la versión anterior al plebiscito del 2 de octubre de ese mismo año. Entre ellas, la ampliación del plazo para su implementación (de 10 a 15 años), la declaración explícita sobre la necesidad de garantizar un balance entre agricultura familiar y agricultura comercial de gran escala y la aclaración acerca de que el avalúo catastral será llevado a cabo por la autoridad competente, conforme a lo establecido en la ley. El acuerdo rural es, junto con el de la solución al problema de las drogas ilícitas, la hoja de ruta de la transformación que se requiere en el campo colombiano para minimizar las oportunidades socioeconómicas, geográficas y demográficas para la reproducción de la violencia. ¿En qué va?

A paso de tortuga

Casi un año antes de la firma del acuerdo final, a finales de 2015, el gobierno llevó a cabo una reforma institucional del sector rural en la que sustituyó al Incoder por tres agencias diferentes: la Agencia de Desarrollo Rural ADR, la Agencia Nacional de Tierras ANT y la Agencia para la Renovación del Territorio ART. La ADR heredó del Incoder la función de ejecutar planes y proyectos de desarrollo agropecuario y rural y promover cadenas productivas y estrategias de comercialización. La ANT recibió los bienes del Fondo Nacional Agropecuario. Del Incoder heredó la función de titular tierras y baldíos. La ART es la entidad responsable de la gerencia del proceso de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A pesar de su rol estratégico en la gestión de la paz territorial, la ART comenzó a funcionar sólo cuatro meses después de su creación.

Las que eran las direcciones territoriales del Incoder fueron sustituidas por las llamadas Unidades Técnicas Territoriales UTT que tienen la función de articular a las tres agencias entre sí y a estas con las entidades territoriales. La pregunta es ¿hasta qué punto esas UTT

tienen la capacidad de convocar a las secretarías de agricultura, a las organizaciones sociales y a los gremios en cada región? Un elemento en contra es que los gremios, las organizaciones campesinas y las comunidades étnicas carecen de representación en los consejos directivos de las tres agencias. De hecho, en el primer informe de avance del proceso de implementación del acuerdo para la terminación del conflicto armado, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame -entidad que brinda apoyo técnico en el componente de verificación establecido por las partes- señala, a propósito de los PDET, que "entidades del gobierno y del Estado están implementando diversas medidas del Acuerdo en los territorios priorizados sin una coordinación clara entre ellas, generando una multiplicidad de eventos paralelos que generan confusión en las comunidades y que son percibidas como *un baile de chalecos*"[1]

El informe del Instituto Kroc afirma que en lo relacionado con el acceso y uso de la tierra sólo se ha implementado plenamente aquella disposición que corresponde al informe de la comisión de expertos prevista en el acuerdo y de la que hicieron parte la Universidad de los Andes, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad EAFIT. Aparte de esa, 8 de las 23 disposiciones de este tema se han iniciado y sólo alcanzan un nivel mínimo de implementación. El informe del Instituto Kroc advierte que, aunque la implementación de estas disposiciones toma tiempo, es necesario apretar el acelerador ya que la cuestión de la tierra ha sido central en la dinámica del conflicto armado.

¿Retroceso normativo?

Luego de que el director de la ANT cometiera el error de presentar una propuesta de ley en la que buscaba otorgar a esta agencia amplias funciones jurisdiccionales – con lo cual no hizo otra cosa que alborotar el avispero y movilizar a las posiciones más reaccionarias en contra de la reforma rural y del acuerdo en su conjunto- el gobierno nacional expidió el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 "por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral". La norma define las características de los sujetos de acceso a tierra y formalización (artículos 4,5 y 6), crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento Reso (artículo 11) a cargo de la ANT y, establece el Fondo de Tierras para la

Reforma Rural Integral (artículo 18) como una cuenta administrada por la ANT con dos subcuentas: una de acceso para “población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales” y otra para “dotación a comunidades étnicas”. El decreto define además las diferentes formas de acceso a la tierra (subsidio, crédito) y el procedimiento para la elaboración de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural orientados a la formalización y caracterización de los predios, priorizando los territorios establecidos para la construcción de los PDET.

El Decreto 902 es un paso en la dirección correcta excepto por el hecho de que los criterios para la identificación de sujetos de acceso a tierra y formalización no priorizan realmente a los más vulnerables. El artículo 4 excluye de dicho acceso, a título gratuito, a las personas cuyo patrimonio neto supere 250 salarios mínimos. Es decir, excluye a quienes tengan un patrimonio superior a una cifra cercana a los 184 millones de pesos. ¿Cómo puede el gobierno concebir que alguien con un patrimonio de, digamos, 183 millones de pesos amerita ser incluido como beneficiario del acceso a la tierra y la formalización a título gratuito? Aunque el artículo 14 define unos criterios para la asignación de puntos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento que priorizan personas con necesidades básicas insatisfechas, mujeres campesinas, víctimas del conflicto armado, entre otros, no cabe duda que trazar una línea tan alta en lo relativo al patrimonio facilitará que propietarios bien acomodados reciban beneficios injustificados. Peor aún, el artículo 5 incluye como beneficiarios a “título parcialmente gratuito” a quienes tengan un patrimonio entre 250 y 700 salarios mínimos (unos 516 millones de pesos). Estos umbrales absurdamente altos deberían ser corregidos en la revisión de la Corte Constitucional.

El gobierno presentó además a la consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que modifica la Ley 160 de 1994 y que tiene al menos tres inconvenientes. El primero es que dispone que aquellos que ocupen áreas superiores a una Unidad Agrícola Familiar y no las estén explotando económicamente, pueden suscribir “un contrato que otorgue derechos de uso por el término de 5 años, pagando un solo canon al momento de su suscripción, como aporte monetario al Fondo de Tierras, por el área correspondiente, siempre y cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apruebe el proyecto productivo sostenible, el cual

será objeto de seguimiento por parte de la Agencia de Desarrollo Rural" (artículo 12). El parágrafo 1 del mismo artículo señala que el Ministerio de Agricultura determinará luego los criterios para la aprobación de los proyectos productivos y la fijación de los cánones de los contratos. Ciertamente esta disposición, unida a los elevados umbrales patrimoniales para la selección de los sujetos de acceso a tierra y formalización del Decreto 902, va en contravía del propósito de beneficiar a las familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.

El argumento con el que se defiende esta reforma de la Ley 160 de 1994 es que se trata de asegurar un balance adecuado entre agricultura familiar y agricultura comercial de gran escala. Ese es un objetivo plausible. Sin embargo, el artículo 12 del proyecto no es el medio adecuado para lograrlo. Lo que se debería hacer es diferenciar apropiadamente cuáles son las tierras aptas para la agricultura familiar –privilegiando tierras de fácil acceso y cercanas a los mercados- y cuáles requieren grandes inversiones para "crear los suelos" en zonas alejadas y de baja densidad poblacional. Una vez hecha esa diferenciación, privilegiar el acceso de los campesinos a las primeras y permitir a las empresas agroindustriales–cobrando cánones apropiados y regulares durante todo el período en el que se desarrolle la actividad productiva y no una sola vez- la explotación de las segundas, sin subvenciones ni subsidios del Estado.

El segundo inconveniente del proyecto de reforma de la Ley 160 de 1994 es la modificación del artículo 52 que trata de la extinción del dominio sobre tierras incultas. En la nueva versión (artículo 18 del proyecto), se suprime como causa de la extinción la violación de "las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente". En la modificación se eximen de la extinción los predios que sin ser explotados parcial o totalmente cuenten con un "plan productivo". Sin embargo, no se establecen unos requisitos mínimos para la aceptación de ese plan. Con ello, la figura de la extinción de predios no explotados terminaría desapareciendo en la práctica.

El tercer inconveniente es que el artículo 37 del proyecto advierte que predios del Fondo de Tierras que por la baja calidad de sus suelos exijan inversiones elevadas podrán ser

entregados a los sujetos previstos en el Decreto 902 de 2017, cuando estos demuestren que están en condiciones de garantizar la viabilidad financiera y técnica de los proyectos productivos, priorizando esquemas asociativos. Esto estaría bien si se dejaran claras tres cosas: que esos sujetos no deben recibir ninguna subvención estatal, que los proyectos deben ser viables no sólo en los aspectos financiero y técnico sino también ambiental y que, en lugar de "esquemas asociativos" entre empresarios y campesinos, se exija el cumplimiento de condiciones de trabajo decente para los empleados agroindustriales. Como bien lo ha planteado Alejandro Reyes, esos esquemas asociativos con campesinos dedicados a la plantación de monocultivos son "muy lejanos de la diversificación y complementariedad típicas de la agricultura familiar, con lo cual el campesino pierde lo que más valora, que es la independencia de trabajar su tierra a su manera y dirigir su proyecto de vida"[2] De otro lado, la opción de entregar esos baldíos en los que hay que "construir el suelo" a los pobres del campo, sigue la tradición colombiana –agrega Reyes- "de enviar a los campesinos sin tierra a la periferia de la colonización, sin Estado ni infraestructura, en vez de distribuir buenas tierras dentro del mercado y con bienes públicos"[3]

En cuanto a los PDET, el informe del Instituto Kroc advierte que de las cinco disposiciones relacionadas con el tema se han iniciado tres y con un nivel de implementación mínimo. Destaca el informe que "se han llevado a cabo 303 pre-asambleas a nivel de núcleos veredales en 29 municipios en una primera fase del diseño participativo de los PDET".[4] Sin embargo, "se registra que algunas comunidades partícipes en los PDET manifiestan percibir al Estado como una entidad que llega, hace un taller y se va, sin generar verdaderos procesos de confianza y de presencia sostenida que ayuden a construir legitimidad".[5]

No hay plata

El presupuesto de la Agencia de Renovación del Territorio en 2017 es de cincuenta y tres mil ciento noventa y dos millones de pesos, casi 3% del presupuesto destinado a posconflicto en el año (un billón ochocientos veinticinco mil millones de pesos). Para 2018 el presupuesto para el posconflicto será de 2,4 billones de pesos. Sin embargo, si la ruralidad ha sido el escenario principal de la guerra, y por lo tanto, el escenario también principal de la

construcción de la paz territorial, no tiene sentido que el presupuesto de inversión en el sector agropecuario para 2018 (un billón quinientos once mil millones de pesos) disminuya 35,3% con respecto al de 2017. En 2014 la inversión en el sector agropecuario representaba apenas 0,4% del PIB. Hoy representa aún menos: 0,17% del PIB.[6]

Aunque buena parte de los recursos para la Reforma Rural Integral saldrán del presupuesto para el "posconflicto", la viabilidad de la transformación del campo y de los planes sectoriales previstos en el Acuerdo queda en entredicho con una inversión sectorial tan baja y en declive. Ante este panorama, vale la pena preguntar cuáles serán los recursos con los que se financiará la recién aprobada ley que crea el sistema de innovación agropecuaria que, dicho sea de paso, comete el error de dejar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a cargo de los municipios. La Misión para la Transformación del Campo encontró que la descentralización no ha dado buenos resultados en tres áreas: vías terciarias, vivienda y, precisamente, en asistencia técnica agropecuaria.

Además de la falta de recursos, está el problema -recalcado por el Informe de Desarrollo Humano de 2011 y por la Misión para la Transformación del Campo- del 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. En 2014 la Misión para la Transformación del Campo afirmaba que la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Corpoica parecía estar en proceso de recuperación, que Finagro se había desdibujado como banca de inversión por tener a su cargo demasiados proyectos, que el Banco Agrario había abandonado su papel de fomento del ahorro rural y que la credibilidad técnica del ICA había disminuido. Hasta ahora, no parece haber ningún plan concreto para la recuperación de esas entidades con el agravante de que dos de las nuevas, la ANT y la ADR, están en manos de personas sin experiencia técnica en el sector rural.

Finalmente, resulta inquietante que ya casi no se discuta la cuestión de la modificación del impuesto predial rural. Por supuesto, la formalización de los predios y la actualización del catastro tendrá efectos positivos sobre la tributación rural. Sin embargo, aún sigue pendiente

la modificación de la Ley 44 de 1990 que deja en manos de los concejos municipales la fijación de la tarifa del impuesto predial en un rango del uno por mil al 16 por mil del avalúo catastral. Es necesario que la tarifa sea fijada por una autoridad nacional (aunque los recursos sean de los municipios) con una fórmula que se defina en función directa del tamaño del predio e inversa a su uso productivo, con el fin de castigar, específicamente, la concentración improductiva de la tierra. Eso es algo en lo que se viene insistiendo desde hace muchísimo tiempo. Lo planteó Hernán Echavarría Olózaga quien dijo que en el campo colombiano era necesario llevar a cabo lo que Keynes denominaba como la "eutanasia del rentista". Lo planteó el Informe de Desarrollo Humano para Colombia del año 2003. Salomón Kalmanovitz ha insistido mucho en el tema. Sin embargo, parece que nadie quiere prestarle atención a un tema urgente en un país en el que hay menos de una vaca por hectárea.

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

Foto: adaptada de imágenes de pixabay

NOTAS

[1] Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017), *Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, pág. 44. https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/#Spanish

[2] Reyes Posada, Alejandro (2016), *La Reforma Rural para la Paz*. Bogotá: Debate, página

83.

[3] Ibídem.

[4] Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017), Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, pág. 43. https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/#Spanish

[5] Ibid, pág. 44.

[6] Tomando como base la cifra del PIB total de 2016 a precios corrientes del Banco de la República. http://www.banrep.gov.co/es/pib