

Propuesta de Contrato Social sobre la ruralidad y el Campesinado¹

Esta propuesta de Acuerdo sobre la ruralidad y el campesinado, complementada con El Manifiesto Rural por un Pacto de la Ciudad con el Campo de la Universidad de la Salle (2019), constituye un aporte al proceso de construcción de una agenda de transición democrática, para fortalecer la reflexión nacional sobre la ruralidad y las alternativas para construir, a partir de lo existente, opciones de desarrollo diferentes a las inducidas por el modelo modernizante de la concepción neoliberal.

Está precedida por un diagnóstico sobre los principales obstáculos estructurales y coyunturales que afectan la marcha de la vida rural y el progreso de sus habitantes, y la descripción de las características del modelo de desarrollo que rige hoy el destino del país. Es una invitación a repensar la ruralidad actual y sus relaciones con lo urbano, introduciendo cambios en su dinámica y orientación, para beneficiar a los sectores más desprotegidos, y cerrar las brechas urbano-rurales.

Los Acuerdos de La Habana, a través del Punto 1 sobre Reforma Rural Integral, abrieron una ruta posible para iniciar un desarrollo que permita mejorar las condiciones de vida de la población rural campesina y comunitaria, reconocer sus derechos, trabajar por la dignidad campesina, y abrir canales a la democracia para resolver los conflictos en la ruralidad y buscar la paz. Un componente fundamental de la RRI es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

La figura del Contrato Social aquí sugerido deberá convocar a los diferentes agentes sociales, productivos y políticos del país, rurales y urbanos, en torno a la defensa y fortalecimiento de la producción de alimentos, y la estabilidad económica, social e institucional para quienes deben desarrollar esa producción en condiciones debidas de dignidad y reconocimiento social.

¹ Esta presentación es un resumen del Documento Hacia un Acuerdo sobre la ruralidad y el campesinado que se presentó el 26 de agosto de 2021 en el Seminario PAOLA Colombia: Coaliciones de Gobierno y Agenda de Transición democrática para Colombia. Santa Marta, 23 a 27 de agosto de 2021.

1. El modelo de desarrollo

Luis Jorge Garay (2020) ha señalado claramente que este Contrato Social ha de enmarcarse en la instauración de un modelo societal de relacionamiento no indebidamente mercantilizado ni desregulado con la Naturaleza, bajo el propósito de desarrollar y potenciar la biodiversidad, las fuentes de agua, los ecosistemas prioritarios, los bosques, y de contribuir a la lucha contra el cambio climático y por la sustentabilidad y resiliencia socio-ecológica y ambiental en una perspectiva perdurable.

En este sentido resulta indispensable la adopción de principios y criterios rectores, así como arreglos institucionales formales e informales novedosos de eficiencia socio-económica, resiliencia socio-ecológica y medioambiental, en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Ello induce a rediseñar las instituciones para la gobernanza de la gestión socio-ecológica y democrática de los recursos comunes. Entre diversas políticas públicas en este campo resaltan las de:

- a) Impulsar una economía circular en lugar de la economía lineal predominante,
- b) Realizar campañas masivas de conservación y desarrollo de la biodiversidad, de acuíferos, fuentes de agua, ecosistemas y bosques,
- c) Desincentivar la producción comercial extensiva de bienes agrícolas –como *commodities*– en territorios ecosistémicamente frágiles,
- d) Promover el desarrollo de nuevas fuentes de energía como la eólica y la solar en sustitución progresiva de energía fósil combustible;
- e) Potenciar el desarrollo rural y la economía campesina y de pequeños productores con un aprovechamiento de la tierra y los recursos ecológicamente sustentables y resilientes con el impulso de la agroecología, la producción verde, etcétera.

2. Reconocimiento, valoración y fortalecimiento de la participación campesina en el abastecimiento de alimentos del país, y su orientación hacia la agroecología.

El fortalecimiento de la producción campesina, y el reconocimiento y valoración del campesinado, requieren partir de cambios significativos en la estructura agraria, en la estructura y funcionamiento de los mercados, en la institucionalidad para el desarrollo rural, y en el fortalecimiento de las relaciones rural-urbanas a través de socios entre productores y consumidores de alimentos; ambos actores deben ser protagonistas del cambio. Se trata de transformaciones estructurales que la sociedad deberá enfrentar para modificar las tendencias actuales y la situación de los pobladores rurales.

Los socios rurales-urbanos tienen virtudes como la cooperación y la solidaridad; la equidad y la justicia en las transacciones, el desarrollo del tejido social, las relaciones de confianza, la recuperación y el fortalecimiento de las tiendas de barrios y comunas, la valoración de los mercados minoristas y campesinos, la recuperación del medio ambiente, entre otros.

La producción agropecuaria registra serios problemas de productividad y desarrollo tecnológico, relacionados con diversos factores. El esquema de **investigación y generación de tecnología agropecuaria** merece una revisión para eliminar los desequilibrios presentados entre el desarrollo de tecnologías para las grandes explotaciones de cultivos agroindustriales y modernos, reforzadas por los fondos parafiscales, y las originadas para las explotaciones pequeñas y de tradición campesina. Estas requieren orientarse hacia los sistemas agroecológicos y la agricultura regenerativa, permitiendo el uso de semillas autóctonas producidas por los mismos agricultores con las debidas seguridades ecológicas.

El modelo de desarrollo productivo y de los mercados obliga a contar con un **acceso adecuado a fuentes de financiación** adaptadas a las características de los

productores y de los productos. Los avances realizados en los procesos de financiamiento, no han llegado de manera cierta y oportuna a los productores pequeños y las economías familiares. Los problemas de costos de transacción, trámites, condiciones y garantías exigidas, no han encontrado aún el camino adecuado, a pesar de conocerse relativamente bien dónde están los puntos críticos del proceso de financiación. Igualmente, los mecanismos previstos para la socialización del riesgo son deficientes, y el Fondo de Garantías se ha distorsionado en sus propósitos de ofrecer a los campesinos y pequeños productores la posibilidad de mantenerse en el mercado del crédito.

En materia de financiación es clave que el Estado proporcione y apalanque el capital adecuado, incluyendo subsidios, subvenciones comunitarias, créditos a bajo costo a través de bancos públicos y otras opciones de financiamiento para comunidades, cooperativas, organizaciones, asociaciones y entes territoriales, tanto para labores de almacenamiento, y compras de excedentes en momentos críticos del mercado, como para estimular el funcionamiento de fondos de compensación.

Uno de los problemas críticos en las apuestas para un desarrollo rural alternativo es la **debilidad de la asociación, la cooperación y el capital social** en las sociedades rurales. Los productores de las agriculturas campesinas, familiares y comunitarias (ACFC) no podrán seguir enfrentando los mercados de manera individual; y las relaciones con el Estado y el resto de la sociedad exigen una organización sólida y representativa de los intereses de la comunidad rural.

En el mismo sentido que se ha abierto la discusión sobre una renta básica para los sectores urbanos más desprotegidos. Se requiere avanzar en la que compete a una **renta básica** para los habitantes rurales; y/o en una renta universal como bien lo indicó el profesor Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia. Desde el punto de vista productivo, sin una renta de esa naturaleza en los sectores urbanos y rurales, y en medio de la crisis social y económica actual, tanto la producción proveniente de las

ciudades como la de los campesinos y agricultores familiares tendrían dificultades para su realización en los mercados por insuficiencia de la demanda.

Y con la renta básica es necesario implementar programas de emergencia de empleo para jóvenes, hombres y mujeres, rurales y urbanos. El trabajo de mantener y recuperar vías terciarias y construir nuevas en las zonas rurales, además de la construcción de infraestructuras sanitarias, educativas y de saneamiento, es un tipo de actividad que puede intensificarse para paliar los impactos de la crisis, sin dejar de mencionar otras, como las actividades de reforestación y las relacionadas con el cuidado del medio ambiente y la naturaleza. Jóvenes y mujeres pueden ser grandes protagonistas en ello.

La política de sustitución de cultivos de uso ilícito, tal como se ha formulado en el país desde hace varios años, ha sido un fracaso notorio. La decisión de paralizar la política reformista agraria para impulsar programas de colonización desordenada en los bordes de la frontera agraria, condujo a una migración de población rural hacia esas zonas, que terminaron vinculadas a la producción de cultivos de uso ilícito y en manos de los actores armados y el narcotráfico. Es necesario discutir ampliamente propuestas encaminadas a resolver ese problema que afecta a miles de familias campesinas en esas zonas, a través de programas de desarrollo rural integral de corte territorial y con visión holística.

3. Una política integral de tierras

El país no podrá seguir aplazando indefinidamente la búsqueda de soluciones a la estructura de la tenencia de la tierra. Ello es condición indispensable para avanzar en el desarrollo nacional y rural, en la democracia, en la consolidación de la paz y la convivencia, y en el desmantelamiento de factores de vulnerabilidad de los campesinos y comunidades rurales, así como en la consolidación de la seguridad y soberanía alimentaria.

Una política integral de tierras tiene seis componentes básicos que operan de manera integral y articulada: el catastro y el registro, la distribución de la propiedad, la tributación de la tierra, la restitución y formalización de la propiedad, la reinversión de la política de titulación de baldíos, y la jurisdicción agraria. No ha existido la voluntad y la decisión política de adelantar esos procesos para modificar la situación precaria de la ruralidad colombiana. Y es necesario avanzar en la formalización de los derechos de propiedad, la constitución de zonas de reserva campesina y en la restitución de tierras, entre otros.

4. La comercialización de productos agropecuarios

Uno de los aspectos preocupantes de la vulnerabilidad del sistema agroalimentario colombiano y de las economías campesinas, es la poca atención estatal a los procesos de comercialización e intermediación en los que participan productores sin capacidad de negociación para enfrentar los poderes del mercado y el corporativismo alimentario. Mucho tiene que ver en ese problema, la debilidad de la asociación y la cooperación entre los pequeños productores.

Las propuestas de los mercados de cercanías, circuitos cortos y verdes, y similares, constituyen una alternativa que puede contribuir de manera más eficiente a la modernización de los mercados de alimentos, en beneficio de los productores y los consumidores. El Estado puede adoptar políticas en ese sentido, destinar recursos y prácticas de extensión, así como regulaciones de los mercados de alimentos y de productos agropecuarios en general.

Por su parte, los consumidores pueden contribuir con el cambio en sus hábitos alimentarios, y con exigencias de calidad y sanidad de los productos consumibles, a través de procesos articulados con los productores. Y no basta revisar los tratados de libre comercio, también se requiere la reconversión productiva y las relaciones de la agricultura con los procesos de industrialización y consumo interno.

Es necesaria la recuperación y reconstrucción de las plazas públicas y tiendas de mercado de alimentos y otros bienes para garantizar condiciones propicias a la realización de la producción campesina, así como el desarrollo de los mercados campesinos en las ciudades, y programas de compras públicas de alimentos.

5. Una política pública para las mujeres y los jóvenes

Se insiste en hacer realidad las normas establecidas en la Ley 30 de 1988 y 160 de 1994 sobre titulación de tierras a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes y a partir de los 16 años de edad, tanto para hombres como para mujeres, y las diversas normas agrarias, sociales y de reconocimiento y reparación de víctimas de desplazamiento forzado, que reconocen los derechos de las madres solteras o cabeza de familia.

Se requerirá brindar especial atención al desmonte de las raíces de la exclusión y discriminación laboral contra la mujer, ante la existencia de brechas salariales de hasta más del 60% en las zonas rurales a favor de los hombres, aparte de niveles de informalidad superior al 86%, y el desconocimiento social del trabajo de cuidado que realizan. La reglamentación de la Ley 731 de 2002 (enero 14) por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, es una tarea pendiente.

En la coyuntura actual se requiere diseñar un programa de empleo para jóvenes de ambos sexos, como una apuesta permanente de las políticas estatales con la suficiente continuidad para que tenga impactos relevantes. Propuestas como las de Diego Otero de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas² son de gran interés en ese sentido. Otero propone un plan de empleo con salario mínimo y sus prestaciones garantizado por el gobierno con la condición que se realicen trabajos que le sirvan a la comunidad, implementado en forma descentralizada, y que sean

² Otero, D. (2021). "Propuesta de un plan garantizado de empleo para los jóvenes", mayo 13.

las comunidades las que decidan los tipos de trabajos a realizar, tanto a nivel de las áreas urbanas como rurales.

Además, en materia de acceso a la educación por parte de hombres y mujeres, aparte de los programas ya anunciados de matrícula cero para jóvenes de estratos 1, 2, y 3, y beneficios para la compra de viviendas, se requiere eliminar las barreras que impiden que los bachilleres continúen sus estudios, sean técnicos, tecnológicos o universitarios, por la barrera de costos y cupos que se constituyen en un factor de expulsión.

6. Cinturones verdes y sostenibilidad

El reto para las grandes ciudades contemporáneas es garantizar el abastecimiento alimentario, y la sustentabilidad ambiental de la misma existencia urbana. La constitución de cinturones verdes alimentarios alrededor de las ciudades cuenta con experiencias conocidas en Europa y otras latitudes, y con programas como el de “agriculturas urbanas y periurbanas”, sistematizadas por la FAO.

Las grandes y medianas ciudades colombianas podrían definir estos espacios para garantizar su seguridad alimentaria con productos de cercanías, además de controlar la invasión urbana desordenada a las áreas productivas que van desalojando, vía mercado, a los campesinos productores, generándose así una huella ecológica mayor. Un ejemplo de ello es el trabajo que viene realizando el proyecto de constitución del Distrito Rural Campesino de Medellín, además de los intentos de establecer distritos agrarios en los municipios del oriente antioqueño en cabeza de municipios y sus asociaciones.

Ese tipo de corredores verdes puede articular reservas naturales, forestales y ecológicas, con producción de alimentos sanos y más baratos para la población urbana, con el fin de garantizar la soberanía y seguridad y alimentaria, la protección de la territorialidad y la producción campesina, la defensa de la diversidad cultural y de las comunidades y territorios indígenas y afro; así como condiciones sociales

más equilibradas, favorables a la estética urbano-rural, a la educación ambiental y social, y a actividades recreativas de baja densidad.

Los cinturones verdes y alimentarios alrededor de las ciudades son una necesidad ineludible en el proceso de búsqueda de alternativas al modelo de desarrollo actual y de las relaciones rural-urbanas, así como de la integración y preservación de las comunidades campesinas, indígenas y afro de los alrededores de las ciudades.

7. Comunidades y Territorialidades campesinas

En la geografía nacional se han configurado desde temprano territorios caracterizados por una cultura y un modo de vida campesino, indígena y afrodescendiente, con sentido de pertenencia. Reconocer ese proceso comunitario de conformación de territorios específicos de la ruralidad, y conducir a que la institucionalidad pública y privada valoren debidamente esos procesos para potenciarlos, y contar con un desarrollo donde la participación de la comunidad es esencial para la modernización de la democracia, es una apuesta en la que debe insistir el Acuerdo sobre la Ruralidad y el Campesinado. Ese reconocimiento implica un cambio societal en la manera de mirar y valorar lo rural, como un proceso de largo plazo que requiere el emprendimiento comprometido de acciones inmediatas.

8. Estimado de costos de las propuestas

Es necesario tener conciencia sobre la magnitud de los esfuerzos fiscales y presupuestales necesarios para realizar las propuestas señaladas. Este es un ejercicio en construcción que requerirá precisarse cuando se hayan acordado las propuestas definitivas que harán parte de la agenda de transición democrática. A continuación, se mencionan tres ejercicios a tener en cuenta.

- a) El CEDE de la Universidad de los Andes, la UPRA y el Centro de Memoria Histórica realizaron en 2017 un estimativo del monto de tierras de que podría disponer el Fondo de Tierras previsto en el Acuerdo Agrario de la Habana, y está pendiente el cálculo de los recursos necesarios para adelantar esa propuesta.

- b) En el 2016 FEDESARROLLO calculó el impacto fiscal indicativo vinculado al logro de los objetivos planteados en las diferentes estrategias de la Misión para la Transformación del Campo: la inclusión social con un enfoque de derechos, inclusión productiva y agricultura familiar, un sector competitivo, un desarrollo ambientalmente sostenible, el ordenamiento y desarrollo territorial, y un arreglo institucional y multisectorial, las cuales se alcanzarían, en general, en un lapso de 15 años. El costo total neto estimado fue de \$195.524.061 millones de pesos de 2015. Ello representaría el 1,2% del PIB nacional, con un gasto promedio de \$13.034.937 millones cada año. Junto a ello deben adelantarse reflexiones compartidas sobre las estrategias de financiación, y tener en cuenta la necesidad de una reforma fiscal estructural y la recomposición del gasto público sectorial.

La Misión, además, propuso la necesidad de recomponer el gasto público rural para privilegiar la inversión en bienes públicos, en lugar del otorgamiento de subsidios y otras prebendas a grupos de productores no campesinos, lo cual ha derivado en aumentos de la desigualdad. Retomar esa discusión es muy pertinente y necesaria para el Acuerdo sobre la Ruralidad y el Campesinado.

- c) Jorge E. Espitia realizó una aproximación actualizada al 2021 de los costos de las intervenciones elaborados por la Misión para la Transformación del Campo. El costo asciende a \$373.329.876 millones de pesos de 2021, para un promedio de \$24.888.658 millones de pesos durante 15 años. Y ha adelantado algunos cálculos de costos sobre aspectos específicos como las vías terciarias, la extensión del internet en la ruralidad, etc.