

## **HERRA63**

### **Propuestas para una reforma agraria**

**Se requiere de una reforma agraria integral que, en un plazo no mayor de cinco años, permita que la tierra de mayor capacidad productiva esté en manos de quienes más eficientemente la pueden explotar.**

**La pobreza sigue siendo el principal obstáculo a un desarrollo pleno y justo en el sector rural. El 10% más rico del campo recibe 30 veces más ingreso que el 10% más pobre.**

#### **Rafael Echeverri Perico**

Presidente Misión Rural

El país ha experimentado durante las últimas décadas una profunda transformación de la estructura de la economía rural, con la pérdida de participación del sector agropecuario en la economía nacional y rural debido a una marcada disminución del ritmo de crecimiento de la producción, que no obstante sigue mostrando uno de los mejores comportamientos de América Latina.

La consolidación de otros sectores económicos en el ámbito rural, que hoy ocupan la mitad de la fuerza laboral del campo, muestra una diversificación en beneficio de los sectores de servicios y mineros.

El sector agropecuario ha vivido durante la presente década una transformación de su estructura productiva que se expresa en la pérdida de importancia de los cultivos comerciales los cuales, amparados en la estrategia de protección característica de la política de sustitución de importaciones, habían logrado dar carácter al sector agrícola colombiano en las décadas anteriores, sobre la base de cultivos transitorios, hoy sumidos en una profunda crisis.

Es el caso de la pérdida de participación del café, debido a los problemas que este renglón ha vivido durante los años noventa por problemas de mercado internacional y de política cambiaria; el incremento de los cultivos permanentes, particularmente los exportables, como producto de ampliaciones de áreas de cultivos previamente existentes y no como un proceso de reconversión productiva de los cultivos transitorios en crisis, y el incremento de las áreas dedicadas a la ganadería, como una expresión de la falta de alternativas productivas, que encuentran en la ganadería extensiva una forma especial de subutilización de la tierra.

Otros sectores, caracterizados por estructuras modernas de producción, han incrementado su participación, resultado de fuertes dinámicas de crecimiento.

Ello sucede, por ejemplo, con el sector avícola, que hoy tiene una participación en el producto sectorial mayor que el café, o con productos importantes en la exportación como flores, banano y acuicultura.

Igualmente se ha ido consolidando la importancia de cultivos permanentes como la caña de azúcar y la palma africana, al igual que la ganadería, aunque esta última con serios problemas de productividad.

Los cultivos de hortalizas y frutas y otros característicos de economía campesina se han mantenido y, en algunos casos, crecido, garantizando el óptimo abastecimiento que caracteriza los mercados colombianos, donde a pesar de las difíciles condiciones y la precariedad de los apoyos estatales, han dado claras muestras de su potencialidad y capacidad de adaptación a las condiciones de cambio, que se refleja en un comportamiento a la baja de los precios de alimentos en el mercado interno colombiano.

### **La crisis del campo**

La crisis de los años noventa ha golpeado diferencialmente a los productores y a la población rural, particularmente en términos regionales.

Los síntomas de la pérdida de rentabilidad y productividad general de la economía agropecuaria denotan una pésima respuesta en términos de asignación de factores productivos, acompañada de un fuerte golpe a los mercados laborales y, por tanto, al ingreso rural en las regiones más golpeadas.

Si bien la productividad general ha aumentado, ha sido por el incremento de la producción de cultivos más intensivos y por la salida de los productores menos eficientes, pero no por mejoras en rendimientos.

Acompañando este proceso del sector agropecuario se ha producido un incremento importante en las actividades no agropecuarias, generando amplias opciones de empleo de mejor calidad en actividades terciarias y agroindustriales.

Las cadenas agroindustriales muestran una creciente participación con actividades muy fuertes de crecimiento, generando nuevas dinámicas económicas en el sector.

El desarrollo de la infraestructura física del país durante la década de los años 90 ha generado nuevas oportunidades de localización de actividades comerciales e industriales al interior del sector rural.

La actividad minera energética se ha convertido en un sector muy importante de la economía rural, con altos niveles de crecimiento, inversión e impacto en las condiciones de desarrollo de los territorios rurales en las cuales se localiza. Su carácter es de economía de enclave, generando fuertes procesos de recomposición económica, demográfica y social.

Una nueva economía ha comenzado a abrirse paso en el espacio rural como reconocimiento de las actividades de producción de servicios ambientales: agua, suelo, aire y biodiversidad, que tienen un costo de oportunidad para su generación y conservación y que se convierten en una promisoría actividad económica para los productores rurales.

Hoy se han comenzado a valorar estas contribuciones por medio de planes de manejo ambiental y mitigación y, en menor medida, por el reconocimiento de tasas por utilización de estos servicios ambientales.

La distribución de las oportunidades productivas en el sector rural se evidencia como un factor crítico para condiciones de eficiencia económica y social.

### **El problema de la tierra**

La distribución de la tierra se sigue agravando por nuevos procesos de concentración ineficiente, ya que son producto de sistemas de inversión especulativa, que tienen como consecuencia final la sustracción de este importante factor del proceso productivo, al tiempo que la atomización del minifundio sigue actuando como un determinante de extremas condiciones de pobreza y sobreexplotación del suelo.

Igual ocurre con otros factores productivos como el capital, que se encuentra sometido a una estructura de acceso restringido para el grueso de los productores, por razones de ineficiencia institucional y por costos excesivamente altos del dinero.

La tecnología que sigue presentando una oferta limitada, orientada a pocos usuarios, con graves problemas de transferencia y masificación y con poca capacidad de liderar los procesos de reconversión que exige nuevas opciones en áreas promisorias.

Si bien se ha producido una importante integración de la economía rural, aún persisten condiciones de mercados incompletos y segmentados que restan potencialidad a la dinámica de crecimiento.

La política rural colombiana no ha contribuido a subsanar esta estructura, particularmente por su orientación extremadamente sectorial hacia el renglón agropecuario, dejando de lado los otros eslabonamientos de la economía rural.

### **Pobreza, obstáculo para el desarrollo**

En términos sociales, la pobreza sigue siendo el principal obstáculo a un desarrollo pleno y justo.

Los resultados de las diferentes estrategias aplicadas en las últimas décadas para combatir la pobreza tienen resultados muy desalentadores: la brecha urbano-rural se ha incrementado y la desigualdad es abrumadora. El 10% más rico del campo recibe 30 veces más ingreso que el 10% más pobre.

Pero más grave que las precarias condiciones de ingreso de la población es el pobre avance en la creación de capacidades para lograr soluciones estructurales y autosostenibles de solución a la pobreza.

Las oportunidades de los pobres del campo (65% de la población) están limitadas por una muy baja formación para la producción y para la vida y por restricciones institucionales y políticas para el acceso a activos productivos.

El modelo de capital humano que prima en el sector rural sigue basado en patrones que favorecen el criterio de que el sector rural es el gran proveedor de mano de obra no calificada para la economía urbana. Modelo que ha sustentado el profundo cambio demográfico de Colombia en las últimas décadas. La calidad de la educación es escandalosamente baja y el logro educativo pobre.

No hay duda de la existencia un grave problema de capital social en el sector rural colombiano que se refleja en baja capacidad técnica y empresarial, dificultad para asimilar flexiblemente los cambios del entorno económico y responder a las exigencias del desarrollo.

### **Crisis de institucionalidad**

Sin lugar a dudas la crisis más grave que vive el sector rural no se encuentra

en el ámbito económico, aun cuando está íntimamente ligada. Se trata del profundo deterioro de los espacios políticos e institucionales.

Colombia está viviendo hoy una de sus más profundas crisis de gobernabilidad, que impregna toda la estructura de la institucionalidad política y del Estado.

Existe una generalizada pérdida de confianza, credibilidad y legitimidad en las instituciones, sumidas en graves problemas de ineficiencia, desvío de objetivos, corrupción e indolencia.

El Estado tiene una muy limitada capacidad de liderar, orientar y dar seguridad a los procesos de desarrollo, por lo cual brinda espacio a otras fuerzas desestabilizadoras que fundamentan su discurso violento en la precariedad de las instituciones.

Sin embargo, este proceso de debilitamiento institucional del Estado ha sido acompañado de un fortalecimiento de muchas estructuras locales y regionales que, en medio de la crisis política, se ha ido consolidando en estructuras democráticas de alta participación, que luchan por la formulación y construcción de proyectos locales y regionales, situación que se explica por la indeclinable vocación democrática y el extraordinario sentido de adaptación y recursividad de los colombianos.

El Estado se ha fragmentado y el territorio se ha comenzado a dividir en zonas estratégicas en las cuales el aparato estatal ha sido reemplazado en sus funciones por organizaciones al margen de la ley, de derecha o de izquierda, que detentan el poder local.

La expresión de la crisis política se concreta en la guerra, como manifestación extrema de la pérdida de capacidad de la sociedad para encontrar caminos civilizados para la resolución de sus conflictos y de la ingobernabilidad a que ha llegado el Estado.

Una nueva ética política se instaló en la nación, que estableció valores, o mejor antivalores, donde todo se puede justificar: el enriquecimiento fácil, el terror como estrategia política, la eliminación física de los opositores, la complacencia oficial, la corrupción y, en el extremo de la cadena, la indiferencia social.

Esta violencia, que si bien tiene escenarios tanto rurales como urbanos se ensaña contra la inerte población rural, nos condujo en una década a ser el país con mayores índices de crímenes en el hemisferio occidental, uno de

los primeros violadores de los derechos humanos del mundo y líder en prácticas tan atroces como el secuestro o el terror oficial.

En medio de estos procesos de cambio económico y descomposición política se sigue avanzando rápidamente en el incremento de los costos ambientales, no asumidos aún por el modelo de desarrollo imperante.

La pérdida de la riqueza natural, el deterioro de ecosistemas frágiles, el incremento de la contaminación, la reducción de las áreas forestales y el debilitamiento de los sistemas productores de servicios ambientales están acumulando gigantescos costos que están reduciendo aceleradamente la viabilidad de oportunidades de bienestar y de progreso de nuestros hijos.

### **Propuestas para un proyecto de paz**

La Misión Rural ha elaborado un conjunto de propuestas que recogen el proyecto nacional para el sector rural colombiano y que buscan contribuir en forma concreta al logro de la paz en Colombia, entendida ésta como el establecimiento de unas condiciones de desarrollo eficiente, justo, estable y sostenible, que permita que los conflictos sean fuente de dinamización del progreso y no motivos de rompimiento del tejido social.

Tales propuestas buscan proporcionar un marco de decisiones de política basado en principios coherentes dentro de un enfoque consistente de desarrollo y de sociedad deseada. Buscan recuperar un entorno político para la gestión del Estado y la participación de la sociedad civil en la construcción del desarrollo.

\* **Para la paz.** Para el logro de un ambiente de paz y convivencia se propone la orientación de los procesos de paz hacia un horizonte de desarrollo de largo plazo, soportado en el proyecto nacional, que permita contar con un gran acuerdo nacional, legitimado por una óptima participación de la sociedad civil y con la asistencia de todos los que pueden tomar decisiones sobre los asuntos centrales de una agenda de paz de largo plazo.

Los resultados de la Misión Rural están orientados a contribuir en este escenario proporcionando una ruta para la paz.

También se insiste en la necesidad de proporcionarle un tratamiento internacional, integrando la voluntad de todas las naciones del mundo, para combatir el narcotráfico, identificado como el más grave desestabilizador de las bases éticas, políticas, económicas y de seguridad del país.

\* **Para reactivar la economía.** Se busca la creación de un entorno económico favorable a la racionalización y modernización de la actividad económica de la sociedad rural, que cubra las dimensiones de política macroeconómica y de las reglas del juego para la dinamización productiva.

Se propone que el sector rural debe tener mayor participación en las decisiones de orden macroeconómico que le afectan, resolviendo el alto déficit fiscal y los sesgos antirurales que predominan en las políticas fiscales, comerciales y cambiarias.

Igualmente, se recomienda la desprotección del sistema financiero, identificado como una de las limitantes estructurales más serias para el desarrollo económico del campo.

Se busca que la política macroeconómica tenga una mayor flexibilidad frente a las condiciones de entorno de los mercados internacionales de los productos del sector rural, evitando los desfases que han llevado a la política sectorial a ser un permanente paliativo de las decisiones macroeconómicas.

En síntesis, se busca crear un compromiso político de las autoridades macroeconómicas con las especiales condiciones que la transición impone al giro de la economía, de una economía para la paz.

\* **Para el acceso a la tierra.** En la misma línea de crear condiciones para la producción se propone establecer un régimen moderno de tierras que elimine los incentivos a los mercados especulativos del suelo y a la generación y búsqueda de rentas extraordinarias que los procesos de valorización producen sobre la tierra.

Igualmente, se propone la eliminación de las condiciones que deterioran el acceso a la tierra como factor productivo y los fenómenos de expulsión y atesoramiento que caracterizan la propiedad en Colombia.

Se busca establecer un régimen tributario que premie la optimización del uso de la tierra en procesos de generación de riqueza y que castigue el mal uso de este recurso.

\* **Para la producción.** Se propone una política activa y estratégica de la protección a la estructura productiva del sector que permita adelantar los procesos de modernización y reconversión productiva, utilizando la protección como un sistema para incentivar los compromisos de incremento de la eficiencia productiva y de la diversificación, con plazos y acuerdos creíbles y verificables entre el Estado y los productores.

Igualmente, se busca que la protección sirva como instrumento de negociación en los acuerdos comerciales internacionales con miras a favorecer las condiciones de producción y condicionando su desmonte a las políticas que esta materia asuman otros países.

Con miras a ampliar el espectro de la diversificación se propone el desarrollo de las condiciones para que los servicios ambientales que presta el sector rural, en cuanto a producción de agua y mantenimiento de fuentes, de captura de carbono, por medio de la producción forestal y la conservación, estudio y uso de la biodiversidad, sean incorporados dentro de la contabilidad del sector, generando transferencias que cubran los costos de oportunidad que tienen los productores del campo.

Finalmente, para garantizar las condiciones de diversificación y reconversión productiva del sector rural, se propone una acción fuerte en cuanto al incremento de la oferta tecnológica que deberá guiar y apoyar las nuevas alternativas productivas.

Para lo anterior se requiere de una alta inversión pública y de un ajuste institucional que permita que la actividad científica y tecnológica juegue el papel decisivo que le corresponde en el cambio estructural de la economía rural, bajo la visión de que Colombia será una sociedad del conocimiento.

La optimización de la producción rural exige el aumento de la base de productores eficientes en el campo, para lo cual se debe aumentar las oportunidades de acceso a factores de producción por parte de los empresarios del sector, sean pequeños, medianos o grandes.

\* **Para una reforma agraria.** Por tanto, se propone la puesta en marcha de una reforma agraria integral, que en un plazo no mayor de cinco años, permita que la tierra de mayor capacidad productiva esté en manos de quienes más eficientemente la pueden explotar.

Una reforma agraria basada en principios de eficiencia y no de superación de pobreza, que permita la recomposición de la ocupación del suelo rural en Colombia, redensificando el interior de la frontera agrícola, relocalizando

poblaciones hoy ubicadas en zonas dispersas en medio de las reservas forestales, generando nuevos poblamientos, con zonas de reserva campesina al interior de la frontera agrícola, reservas empresariales y pueblos nuevos, que optimicen la utilización de la infraestructura rural del país.

Además de la tierra, la reforma propuesta requiere del mejoramiento de las condiciones de acceso a crédito y tecnología por parte de los productores.

La reasignación de activos productivos debe contar con un proceso de redistribución patrimonial, como parte de un acuerdo de solidaridad entre ricos y pobres, razón por la cual la Misión Rural acoge la propuesta de los gremios empresariales para la conformación de un fondo alimentado y administrado por el sector privado que se oriente a opciones productivas en las zonas más golpeadas por la guerra y la miseria.

\* **Para la inversión privada.** En cuanto a la inversión privada, se propone cambiar radicalmente la evaluación de riesgo y las percepciones de los inversionistas, a partir de mejorar las condiciones de competitividad de las inversiones rurales.

En primer lugar se propone una estrategia clara y creíble de cambio de prioridad del sector en el conjunto de la economía nacional, a través de la definición, por parte del gobierno nacional, de un plan que le otorgue prioridad a las acciones de recuperación del campo, como parte esencial de una ruta hacia la paz.

En segundo lugar, la creación de mecanismos que favorezcan los mercados de capitales para capitalizar los proyectos productivos en el sector rural mediante sistemas de financiamiento, capital de riesgo y capital semilla para proyectos productivos promisorios, bajo la forma de propiedad accionaria, asociativa y titularización de proyectos.

Además, se propone el fomento y promoción de proyectos productivos de escalas competitivas que aprovechen las posibilidades de enfrentar mercados a partir de la integración de cadena productiva, de transformación y comercial.

Se recomienda el rediseño y fortalecimiento de los sistemas de información para el sector, particularmente en lo relativo a los mercados, inteligencia comercial, tecnología, sanidad y calidad, incluyendo sistemas de certificación.

Igualmente se propone seguir impulsando los acuerdos de competitividad que permitan fortalecer alianzas estratégicas entre diferentes componentes de las cadenas de valor agregado de los sectores agroalimentario y agroindustrial.

\* **Recursos públicos.** En cuanto a los recursos públicos, se parte del principio de que éstos deben responder a una lógica de garantizar las mejores condiciones para la inversión privada, con un multiplicador que implique que cada peso invertido por el Estado redunda, en el largo plazo, en muchos más de inversión privada.

Igualmente se reconoce la necesidad de crear sistemas de seguimiento y evaluación de impacto que garanticen la eficiencia del gasto público. Los recursos públicos deben ser dirigidos prioritariamente a la construcción de infraestructura productiva, al desarrollo tecnológico, a la financiación de subsidios para la reasignación de activos productivos y a programas de inversión social que busquen mejorar las condiciones de vida y aumentar el capital humano.

\* **Para el desarrollo social.** En el plano del desarrollo social y de la equidad, se propone la definición de una estrategia de desarrollo rural integrado, que permita dar coherencia a los programas de desarrollo productivo en el ámbito territorial, integrando los procesos de modernización, reconversión y reasignación de activos productivos con estrategias productivas descentralizadas y autónomas.

Se sugiere el fortalecimiento de los programas de atención a la población vulnerable a la cual no pueda proporcionársele condiciones de vida por medio del trabajo productivo o que por circunstancias de crisis o desastres pierda su capacidad de responder laboralmente.

Se propone la definición de una estrategia de empleo, no para coyunturas, sino que permita la cualificación de la oferta laboral de acuerdo con las nuevas condiciones de un entorno productivo diversificado y ampliado.

En cuanto a estrategias que permitan mejorar las condiciones de equidad y justicia social, se asigna prioridad a una política activa de género que busque remover los obstáculos y barreras que impiden que la mujer tenga las mismas oportunidades que el hombre en el proceso de desarrollo y que reconozca y valore la contribución que ésta hace a los procesos productivos y reproductivos, fundamentales para el desarrollo y que hoy son desconocidos por la cultura predominante y excluidos de las políticas sociales.

\* **Para la educación.** En el campo de la educación, el conocimiento y la cultura, se propone adelantar una estrategia integral bajo el nombre de Expedición a la Diversidad, que abandere un gran proceso de movilización social para el reconocimiento de nuestra riqueza cultural y biológica, que permita la construcción de una identidad nacional, forme como sociedad de conocimiento, permita enriquecer el saber tradicional, conocer los potenciales y recursos para ponerlos a disposición de la gran empresa de recuperación del campo colombiano.

Se propone la modernización pedagógica y tecnológica de la educación rural, mediante la incorporación de los desarrollos modernos de las comunicaciones y la informática, de forma que logremos ampliar la cobertura, mejorar la calidad, adaptar los procesos de información y formación en el medio rural y adelantar programas de educación más allá de las aulas y de la educación básica formal.

\* **Para la ciencia y tecnología.** En ciencia y tecnología, hay que brindar prioridad a la consolidación de un sistema de transferencia y tecnología que permita la incorporación de la oferta tecnológica a las actividades cotidianas de los productores, permitiendo que las prácticas eficientes tengan un verdadero impacto en la transformación de la eficiencia productiva y la mejor utilización, ambiental y económica de los recursos naturales.

## **Prioridades**

Pero el logro de estas metas requiere de una urgente y drástica reforma del entorno institucional público y privado, que permita la adecuación de los instrumentos y organizaciones con las políticas de transición aquí esbozadas.

La primera propuesta de ajuste institucional es la del desarrollo del ordenamiento territorial que permita un acuerdo nacional sobre la forma de organizar el territorio, particularmente de darle vida a las regiones rurales como objetos de planificación y gestión del desarrollo.

Este ordenamiento debe proporcionar el esquema institucional territorial y nacional, los enfoques de planificación, los sistemas de financiamiento, estructuras de participación de la sociedad civil, pautas para la ocupación del suelo y el ordenamiento ambiental.

Este proceso debe considerar sus implicaciones políticas por tanto debe ser producto de un gran acuerdo nacional.

El ajuste de la institucionalidad pública parte del principio de reordenar las instituciones de acuerdo con los instrumentos de política, bajo el criterio de que los programas son más importantes que las entidades, que se requiere ampliar la participación de los privados en la gestión del desarrollo y que es necesario profundizar la descentralización.

La Misión Rural identifica como prioridades legislativas la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, la ley de tierras, la ley de participación que ajuste y dé desarrollo a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública y control social y la ley marco del sector rural que establezca un marco único para el desarrollo económico y social rural.