



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Problema agrario y Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018

Alfonso Cuéllar Solano
Consultor, Filósofo político y ex asesor de la ANUC

El campo colombiano: ¿Volverlo productivo como al fondo o acabarlo de tumbar?

EL Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es una colección disparatada de recetas y fórmulas que se traducen de los manuales de economía de las universidades y de las orientaciones de entidades multilaterales que como prestamistas, ejercen una poderosa influencia para que los países se encarrilen por sus mandamientos. Las propuestas no carecen, por supuesto, de racionalidad. Pero, su puesta en funcionamiento no cuadra con la realidad o “necesidad interna” de la sociedad, que antes que todo merece ser oída, escuchada y consultada con atención. No define una meta determinada, es decir, termina uno sin saber para dónde vamos. Como mala traducción su redacción es de pésimo gusto y lugares comunes. Ya es hora que la tecnocracia gubernamental se apreste a pensar en una planeación de largo plazo y no a prepararle el plan de inversión al Presidente de turno, que le garantice su gobernabilidad, favoreciendo con el grueso de los recursos los sectores influyentes de la sociedad, grupos de presión con capacidad de cabildeo y repartiendo las migajas para que en el municipio se lleve a cabo el festín del clientelismo. Una situación que tiende a perpetuar el atraso, cuyo mejor ejemplo, son las últimas elecciones en el Departamento de Córdoba, donde, la afluencia de lo que se llamó mermelada produjo una votación nunca antes vista, pero rodeada de crímenes y acciones delincuenciales, fruto del reparto del botín, que confrontado con los niveles de pobreza muestra la dura realidad.

Mucho ha cambiado el país de cuando era colonia española a hoy. El Presidente de Fedegan afirmó que hoy los propietarios de más de mil hectáreas son un poco más de 8.000, lo cual demuestra cómo se ha venido concentrando de manera improductiva la tierra en Colombia. Contrario a lo que constató el historiador por excelencia del siglo XIX:

“Ospina Vázquez, luego de reseñar una serie de estudios de la historia de las haciendas en Colombia oriental y la situación real de los colonos españoles, llega a la conclusión de que no los caracterizaba una vasta riqueza. Aparece que los “vecinos” -los españoles- no son unos pocos, grandes señores latifundistas. Son numerosos en casi todos los pueblos y parroquias, y pobretones por lo general. La clase acomodada, importante e influyente, no era

la de los terratenientes, sino más bien la de los funcionarios y comerciantes.”
(p.270)

El propósito de un plan para Colombia debería comprender la ampliación, profundización y realización de más democracia y no los enunciados loables como el que trae el PND: “una Colombia en Paz por una solución negociada del conflicto”. En eso todos estamos de acuerdo, más de lo que se trata es de evitar el espectáculo, del Director de Planeación Nacional presentando en Cali y otras capitales la política, como para mostrar que Bogotá no olvida a las regiones y que consistió, en decir: consideramos que lo “prioritario” para tal Departamento es X o Y programa y para eso la partida asignada es de tanto. Esto, sin ninguna participación de las poblaciones, que no tienen voz, ni derecho a recolectar los impuestos y disponer el uso según sus necesidades. No, Bogotá define y como es la que recolecta, reparte según las necesidades políticas del poder central.

En otros apartes, se propone una Colombia equitativa, sin tener en cuenta las conclusiones del DANE que dan cuenta que entre 2004 – 2012 quienes perciben intereses, ganancias y rentas de la propiedad, aumentaron su tajada del ingreso nacional al pasar del 44,5% al 47,5% como lo consignan las Cuentas Nacionales. Les fue mal a los asalariados que bajaron en 1% su participación en el ingreso y los informales en 2,6%, lo que demuestra una distribución inequitativa de la riqueza. Uno de los factores que influye notablemente en este desbalance es el desplazamiento forzado de cerca de cinco millones de personas, muchos de ellos despojados de sus activos, que no encuentran solución ni para quedarse en las ciudades, pero tampoco, para regresarse al campo. Problema que parece no existir para la tecnocracia de la DNP. A cual equidad se refieren cuando, mientras los impuestos indirectos (IVA, gasolina y arancel) que suman el 7,7% del PIB y castigan los ingresos de toda la población, en tanto que, el impuesto a la renta sólo alcanza 4,8% del PIB (3,8% las empresas y 1% las personas) y el 1% de los más ricos percibe el 21% del ingreso nacional siendo propietario del 40% de la riqueza, pero que, luego de impuestos obtiene todavía el 20% del ingreso nacional. Ahora bien, en cuanto hace relación a lo rural, sabemos que no hay equidad sin resolver el problema de la tenencia asimétrica de la tierra, aunque todos los estudios, en particular, el más reciente de la Misión Rural que fundamenta las recomendaciones sobre el campo dice, “Somos lo más desigual de América Latina, que es lo más desigual del mundo”. También, trae la consabida propuesta de la “Colombia educada”, cuando las recomendaciones de la “Comisión de sabios hace 20 años” siguen vigentes. Y aterriza con cinco estrategias de las cuales una es para la “transformación del campo y el crecimiento verde” que tiene que ver con:

- Articulación con investigación ciencia y tecnología. Cuando el sistema de investigación aplicada fue desmontado en los pasados treinta años y dentro del PND 2014 – 2018 no se contempla su reestructuración con los billonarios recursos que exige.

- La movilidad social que genera gobernabilidad no puede consolidarse solo con programas de la nueva ruralidad: saneamiento, acueductos, vías terciarias, educación, sino, en lo fundamental implica una mejora notable de los ingresos.
- Catastro, cartografía, títulos de propiedad, impuestos y vías acceso.
- Crecimiento verde: lo prioritario sería el uso del agua para incrementar de cuatro a cinco veces la productividad, pero, implica dos billones al año para su ejecución para llegar en los cuatro años a unos 2 millones de pequeños propietarios. Y también implica una decisión trascendental y es parar la colonización para que Colombia siga siendo verde. En esto, hay una verdad de a puño: si no podemos con el país que tenemos que muestra un uso ineficiente de los recursos, para que seguir derribando monte en los ecosistemas más frágiles que nos quedan.
- Una nueva ciudadanía en el territorio. Este debe ser el aporte de la paz al país, lo que implica que el gobierno se haga al control omnímoto de los factores de poder y de violencia. Lo anterior con un corolario: poner coto a la justicia clientelista, para llevar por fin la democracia a la mayoría de municipios del país, cuya población en su mayoría campesina ha sido acallada y que entre gamonales y politiqueros no le han permitido el ejercicio de la ciudadanía.
- Los consultados antes de elaborar el PND son los grandes electores de las provincias y los jefes políticos regionales y para ellos las prioridades son por el tamaño de la bolsa que logran. A eso le denominan “objetivos de política”; “priorizar y focalizar las inversiones” quiere decir, que primero esta Roy Barreras que Angelino; “mejorar la coordinación entre niveles del gobierno” quiere decir, que la “mermelada” quede bien repartida.

Es la eterna retórica de los planes de desarrollo: Temas como el ordenamiento del territorio rural, llevan más de treinta años enunciándose de plan en plan y nunca se concretan; cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural, ampliar la clase media rural, fueron algunas de las recomendaciones que los gremios de los ricos del agro le dieron al borrador del Plan. El gobierno con anterioridad a la formulación del plan financió a Fedesarrollo y la SAC la elaboración de un estudio que recoge en sus conclusiones.¹ Lo que nunca se formula es el cómo construir y ejecutar la democracia a nivel del municipio para eliminar el clientelismo y el uso ineficiente de los recursos. Y transcurren los años y el viejo orden mantiene incólume.

Un balance del estudio adelantado por la Misión Rural enfatiza: “en vías terciarias, donde no se materializó la expectativa de que los mayores recursos departamentales y municipales se traducirían en desarrollo más acelerado de estas vías...y la liquidación de la institución encargada de ello (Caminos Vecinales)...La segunda es en materia de asistencia técnica, donde se han dado avances en algunos períodos pero se ha modificado a lo largo del tiempo el papel de los distintos agentes involucrados (UMATAs, Centros Provinciales, EPSAGROs y las propias entidades gremiales) sin que el país haya

¹ Véase: <http://goo.gl/cVj90r>

desarrollado un sistema institucional estable. La tercera es en materia de vivienda, que continúa dependiendo de recursos del orden nacional y el déficit cualitativo y cuantitativo a nivel rural aumentó entre 1993 y 2005 en cerca de 200.000 viviendas” (p. 18)²

El PND 2014-2018 formula estos programas, pero en lo atinente a tierras, a pesar de que el gobierno jura que firmará el acuerdo de paz con la Farc y se ha comprometido a desarrollar una serie de programas en lo relativo a dotación de tierras, pero, no están contemplados en el escrito y es ley que lo que no aparezca en el PND, tampoco puede ser presupuestado. Entonces, se trata de un gran “conejo” a los diálogos de paz.

Un estudio reciente confirma que: “La incidencia de choques violentos en las veredas de estudio induce a los hogares a modificar sus decisiones de producción. Estos reducen el porcentaje de tierra asignado para cultivos permanentes a costa de un aumento en la tierra utilizada para cultivos transitorios y pastos. En estas veredas, la inversión en el predio también es menor. Por ende, la violencia armada y la consecuente victimización de la población civil obligan a los hogares a concentrarse en cultivos de baja rentabilidad y a la producción pecuaria. Ambos productos brindan ingresos inmediatos que son presumiblemente menores que aquellos derivados de los cultivos permanentes. Las bajas inversiones en el predio como resultado del conflicto y el uso de tierras en cultivos transitorios implican, además, que los ingresos futuros también se verán afectados debido al conflicto.”³

Tanto el conflicto como las condiciones sociales hacen urgente para el agro que se resuelvan los problemas para la pequeña propiedad como la escasez de mano de obra, que ha sido expulsada, el trabajo familiar no remunerado que es insostenible, el trabajo asalariado temporal (por días o semanas) no ofrece garantía de ingreso, carencia de prestaciones sociales y también, por la competencia de la gran propiedad que paga mejor salario, garantiza ocupación permanente, en muchos casos pagan prestaciones y libera a los jóvenes de la crueldad de la coyunda patriarcal. Otra es la situación donde funcionan empresas azucareras, bananeras, lecheras y vinícolas, pertenecientes a grupos empresariales.

Inseguridad de los derechos de propiedad

Se calcula que solamente el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales, mientras que el 59% están en condición de informalidad (Misión Rural) y según el PNUD, “una infraestructura de paz es una red interdependiente de sistemas, instituciones, recursos y habilidades soportado por el gobierno, la sociedad civil y las comunidades que promueven el diálogo y la consulta, previene los conflictos y facilita la mediación pacífica cuando la violencia ocurre en una sociedad’. Más la obligación que tiene el estado de restituir cinco millones de hectáreas de las tierras despojadas como botín por los grupos irregulares. Estas promesas no las ha cumplido el gobierno de cara

² <http://goo.gl/l6PWh0>

³ María Alejandra Arias / Ana María Ibáñez (2012) “Conflicto armado en Colombia y producción agrícola.”, Bogotá CEDE - U. de los Andes, 24.

a los movimientos armados, ¿será creíble que las cumpla con los movimientos desarmados? Ese sería un gran paso de civilización como lo dijo Sergio Jaramillo en Harvard: “Es lo que he llamado en otra ocasión la transición: una tercera fase luego de la firma del acuerdo final en la que se inicia un diálogo en los territorios para discutir entre todos cómo desarrollar y poner en práctica lo que se ha acordado en La Habana”⁴.

Un abre bocas lo constituyó la reunión con “Los alcaldes de los 6 municipios de la región de la Macarena: San Juan de Arama, Macarena, Mesetas, Puerto Rico, Vista Hermosa y Uribe (Meta) se reunieron con el Director de Consolidación Territorial, Germán Chamorro de la Rosa para intercambiar experiencias sobre el trabajo adelantado gracias a los diferentes ejercicios de participación ciudadana, buen gobierno, integración regional e institucionalización del territorio que promueve esta entidad.”⁵

Los estudios confirman lo ya sabido como que:

“Reducción de la pobreza. Los resultados del estudio muestran que la expansión de la educación, participación en los mercados laborales no agrícolas y la puesta en marcha de sistemas de protección social son esenciales para reducir la pobreza rural... la tenencia de la tierra y la propiedad formal están relacionadas con un incremento en el consumo de \$472 mil. Aumentar en un año la educación y tener un miembro adicional vinculado al mercado laboral no agrícola están relacionados con un consumo adicional de \$87 mil y \$136 mil. Dado lo anterior, sería deseable que el acceso y el uso de la tierra para la población rural se acompañen de políticas para ampliar la cobertura y la calidad de la educación rural.”⁶

Robinson Crusoe y los orangutanes con sacoleva

No hace mucho el profesor James Robinson hizo una propuesta acerca de dejar de lado los programas relacionados con la tierra en cuanto hace a redistribución a cambio de poner el énfasis en la educación para los jóvenes rurales. Una oleada de comentarios y críticas lo dejó literalmente como el Crusoe solitario en su isla.

Otras voces, otros ámbitos, indican que no se puede escamotear el problema de la restitución. No para que los campesinos que fueron expulsados vuelvan a sus tierras. Se sabe que apenas un 20 % estarían dispuestos a hacerlo, pero, esto no quiere decir que se les debe negar el derecho a que le sean devueltas sus activos.

Veamos: “El desplazamiento forzoso ocasiona pérdidas en bienestar para los hogares víctimas de este fenómeno. Con el desplazamiento, las características de la población desplazada, su proveniencia rural, el nivel educativo y el capital

⁴ <http://goo.gl/Au65mk>

⁵ <http://goo.gl/3kCSxy>

⁶ Margarita Gáfaró /Ana María Ibáñez / David Zarruk (2012) “Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra”, Bogotá, CEDE - U. de los Andes, p. 36.

humano con el que cuentan, el abandono de activos, tierras y redes sociales y el despojo en general, ponen a la población desplazada en un estado de vulnerabilidad y en condiciones de vida adversas. Como se observó, estas condiciones son, en la mayoría de los casos, peores que las que enfrenta la población pobre urbana e incluso la población indigente urbana. Si bien conforme pasa el tiempo algunas condiciones mejoran, los hogares desplazados continúan estando en peores condiciones que los pobres urbanos y son incapaces de recuperar los niveles de bienestar que gozaban antes del desplazamiento.”⁷ (p. 40)

La Ley del Plan solo contempla de un presupuesto de 50 billones, apenas un 1.8% (Ordenamiento del territorio rural y acceso a la tierra por pobladores rurales. \$853.745/millones) para dotación de tierras a campesinos, esto es un presupuesto de 200 mil millones por año que apenas cubrirá los gastos de la burocracia del programa. El énfasis está en viejos programas educativos que vienen desde 1958 pero sus resultados no son nada satisfactorios como lo han constatado:

“Transformación de la educación en el campo (p. 59) Ampliación de la infraestructura para la educación media en la zona rural: el Plan Maestro de Infraestructura Educativa...Así mismo se diseñará una estrategia para la construcción de colegios agrícolas, los cuales contarán con unidades productivas para el autoconsumo y servirán como medio de promoción del emprendimiento rural con la enseñanza de técnicas de producción pertinentes que luego podrán ser replicadas por los estudiantes en sus hogares...fomentando la pertinencia mediante la articulación con la formación técnica y tecnológica, y la formación para el trabajo del SENA. Así mismo, se incrementará la oferta de programas de alimentación y transporte escolar, con el fin de contribuir a la permanencia y el acceso de la niñez y la juventud al sistema educativo rural...Para esto se plantea constituir la Mesa intersectorial de Educación Rural con el objetivo de diseñar y evaluar los planes, programas y proyectos de educación rural con enfoque territorial...Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo.

Las estrategias propuestas para potenciar el rol de la formación como eje de la movilidad social son las siguientes:

4.1. Creación del sistema de educación terciaria para mejorar la movilidad y pertinencia. La educación terciaria se concibe como la oferta educativa que se dispone luego de culminado el ciclo de educación básica y media, la cual nace a partir de la articulación de la oferta de carácter técnico profesional, tecnológico y la oferta técnica laboral de la llamada Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (FTDH), que cumpla con los estándares de calidad que se establezcan, conformando el pilar de la formación profesional, y el establecimiento de canales de comunicación entre este tipo de formación y la educación universitaria. De esta forma, hacen parte de la educación terciaria dos pilares de la educación: el pilar de la educación universitaria y el pilar de la formación profesional.” (PND)

⁷ Ana María Ibáñez / Andrés Moya (2006) “¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados?”: Bogotá, CEDE – U. de los Andes, p. 40.

Pero, un estudio consignó lo siguiente:

“El Gobierno Nacional, a través de los Decretos No. 2231 de 1989 y 2562 de 2001 establece el acceso preferencial a la educación de la población desplazada y determina la exención del pago de pensiones y matrícula para los menores desplazados. Sin embargo, y a pesar de las disposiciones estatales, la cobertura educativa de la población desplazada es preocupante. En muchos casos el acceso preferencial de los menores desplazados a las instituciones educativas es incumplido por las autoridades locales que prefieren evitar “conflictos sociales” entre los desplazados y la comunidad local”⁸.

La polémica ha sido y será saludable, solo hay que recordar que en los últimos 50 años, perdimos la habilidad de discutir los grandes temas éticos y morales, según los recordaba un colega de Robinson en Harvard el profesor Sandel, esto debido a que el pensamiento económico centrado en la “lógica del mercado”, olvidó la importancia que para la política tienen los debates éticos, esto es, el Bien Común, la Justicia y las obligaciones recíprocas que los ciudadanos tienen entre sí, perdiéndose o degenerándose el fundamento de los valores democráticos, reflejado en nuestro caso en el mercado y comercio de la política, o sea, el clientelismo, donde la ciudadanía no tiene posibilidad de hacer sentir su voz, lo que ha convertido la arena propia de la democracia que es el municipio en una institución sin legitimidad, que además, bajo el control y coacción de grupos armados ilegales y del Ejército Nacional coartan la libre expresión y determinación de la mayoría de los ciudadanos. Un ejemplo muy fehaciente fue el referéndum hecho por los habitantes de la población de Piedras en el departamento del Tolima para oponerse a los planes sobre la explotación del oro de la multinacional canadiense Ashanti, una acción colectiva del 99% de la población y que fue apoyada por los autoridades municipales y el Concejo del Municipio, pero que de inmediato fue censurada por los gobernantes de Bogotá, con leguleyadas y falsos argumentos revestidos de ropaje técnico y económico, pero sin tener en cuenta las condiciones de los habitantes y sus argumentos para favorecer el bien común.

Transformación del campo

EL PND 2014 – 2018 consigna conceptos como los siguientes que apremian de solución:

El campo colombiano contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país. En efecto, el 81,8% del territorio colombiano está conformado por municipio totalmente rurales, y según la Misión Rural “el 30,3% de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP-MTC, 2014). Por su parte, el sector agropecuario aporta en promedio 7,1% del PIB total (DANE, 2014) y genera el 21,4% del empleo del país (GEIH, 2014). Además, el campo cuenta con más de 42 millones de hectáreas aptas para las actividades agropecuarias y forestales (p. 308) sólo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra; el 75,6% de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas

⁸ Ana M. Ibáñez / Pablo Querubín (2004) “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia” Bogotá, CEDE-U. de los Andes, p. 18.

(IGAC, 2012) y de estos el 59% se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (ECV, 2011). (308)... el déficit habitacional es de 61,4% en lo rural contra 23,7% en lo urbano. El 30% de la población rural no tiene acceso a una fuente de agua mejorada, el 31% no tiene un sistema sanitario, y el 84% carece de servicio de alcantarillado...el 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un SMMLV2, mientras en el área urbana esta proporción es del 39,4%. Las actividades agropecuarias son las menos remuneradas, en promedio representan el 70% (309)

El 63,6% no posee ningún activo y sólo el 3,9% logra acumular al menos tres de estos, entre tierra, asistencia técnica, riego y crédito. Particularmente, sólo el 5,2% de los hogares rurales accede a crédito para actividades agropecuarias (ECV, 2011). Sin embargo, se debe aclarar que de los hogares que tienen acceso a tierra solo el 14,3% acceden a crédito (p. 309)

El modelo actual de subsanar la decadencia de la producción de alimentos a base de importaciones masivas de alimentos extranjeros es un atentado contra el desarrollo y el crecimiento nacional y un despilfarro de los recursos que deberían utilizarse para modernizar el país.

Edición N° 00434 – Semana del 13 al 19 de Febrero – 2015