

La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia

CARLOS ALBERTO SUESCÚN - ANDRÉS FUERTE POSADA :: 25/05/2017

El problema se ha seguido agravando. Y a pesar del acuerdo de paz, la Ley de Zidres y el proyecto sobre tierras van a aumentar la desigualdad en el campo

Entre chiste y amenaza

Proponer una reforma agraria en Colombia parece ser un chiste o ser una amenaza:

Para algunos es un chiste proponer una política que consideran obsoleta, porque Colombia dejó de ser rural y es un “país urbano”, o porque los avances tecnológicos han hecho que la tierra importe menos en la “función de producción” agropecuaria. Para otros es una amenaza porque consideran la tierra como un simple patrimonio o una fuente de rentas, cuando es más que eso: es un factor productivo fundamental para cualquier sociedad, además de un elemento trascendental para la cultura campesina.

Pero entre chiste y amenaza, la inexistencia de reformas agrarias de verdad es quizás el mayor lastre que ha impedido el desarrollo de Colombia. La reforma agraria es necesaria para el progreso económico y social, a más de ser la garantía para dejar atrás la violencia como instrumento para resolver los conflictos rurales.

El Censo Agropecuario

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) llevó a cabo el Censo Nacional Agropecuario 2015 (CNA-2015), que arroja información actualizada y muy valiosa sobre el campo colombiano. A título de ilustración, en este artículo examinamos el tema de la distribución a partir de la unidad de análisis que utilizó el CNA-2015, la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA).

La definición de UPA que empleó el DANE se basa en identificar a la persona que toma las decisiones sobre el uso del suelo o que son responsabilidad del productor, que en este caso no incluye categorías como mayordomo, capataz, etc. Es decir, esta medida se centra en la gerencia de la unidad productiva, y por tanto corresponde a la categoría real de propietario o poseedor efectivo del predio en cuestión.

En efecto: de acuerdo con el CNA-2015, el universo de predios recolectados en el área rural dispersa (distante de los poblados) fue de 3.081.207, de los cuales 737.068 fueron clasificados como predios no agropecuarios. Es decir que como predios agropecuarios se tendrían 2.344.139, un número casi igual al de las UPA: 2.370.099.

Hecha esta aclaración, pasamos a analizar la distribución de las Unidades de Producción Agropecuaria.

Cuadro 1. Formas de tenencia y pertenencia étnica de las UPA

Fuente: Microdatos - CNA-2015. DANE

El Cuadro anterior describe la forma de tenencia de las UPA según la naturaleza -colectiva o no colectiva- de la propiedad. El Cuadro muestra que en la ruralidad dispersa la mayor parte de las UPA son de naturaleza no colectiva (86,3 por ciento). De igual manera, la mayor parte de estas UPA son consideradas propiedad privada por parte de los productores (66 por ciento).

Este cuadro ya es un análisis claro de la realidad rural colombiana. Sin embargo, para efectos de ilustración, vamos a exponer la distribución del área de las UPA que corresponden a la forma de tenencia propia y que no tendrían reconocimiento bajo la categoría de territorios colectivos de grupos étnicos. Las UPA bajo esta clasificación fueron 1.409.193, que corresponden a cerca del 60 por ciento del total del universo del CNA-2015.

Recordemos que el grado de desigualdad en la distribución de un activo suele medirse a través del Índice de Gini, una medida que va de 0,0 (igual absoluta) hasta 1,0 (un solo propietario posee todo el activo). Pues para las 1.409.193 UPA del Censo de 2015, el Gini resulta ser 0,902. Este sería el grado de concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario en Colombia en UPA reconocidas como privadas en territorios no colectivos: ¡la propiedad de la tierra en Colombia está muy próxima a la concentración absoluta!

La anterior es una cifra escandalosa, y tanto así que parece exagerada. Pero resulta que tiende a coincidir con los datos sobre el uso inadecuado de la tierra en Colombia, con predominio de los pastos como lo muestra el Gráfico siguiente:

Fuente: CNA-2015

En 2010 Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz estimaron el Gini de tierras en 0,86 y el Gini de propietarios en 0,88.

Y aunque la fuente de sus datos no es comparable exactamente con los del CNA-2015 (por diferencias en las definiciones y los métodos), podríamos inferir que la concentración de la propiedad se está intensificando o - por lo menos- que no está disminuyendo.

La nueva medición confirma que Colombia está entre los países con más concentración de la propiedad rural. Por ejemplo en 2014, la organización internacional Grain publicó un listado de países con el índice Gini más reciente disponible: entre los 87 países incluidos, Colombia ocupaba el séptimo lugar de concentración de la tierra - y con el nuevo dato del CNA-2015, ascenderíamos al quinto lugar en el escalafón-.

Cuadro 2. Diez países con mayor concentración de tierras

	País	Gini más reciente
1	Barbados	0,94
2	Paraguay	0,94
3	Czech Rep	0,92

4	Chile	0,91
5	Colombia	0,90
6	Kyrgyzstan	0,90
7	Qatar	0,90
8	Venezuela	0,88
9	Brazil	0,86
10	Nicaragua	0,86

Fuente: Grain y cálculos propios

Santos en contravía del Acuerdo de La Habana

La política rural del gobierno tiende a agravar en vez de corregir la tendencia a la concentración de la propiedad sobre la tierra.

La agenda del gobierno está enmarcada por el Acuerdo con las FARC pero también por el Plan de Nacional de Desarrollo y por las recomendaciones de organismos multilaterales sobre el mundo rural. Y aunque “Reforma Rural Integral” es el título del primer punto del Acuerdo de la Habana, su implementación - hasta ahora- no coincide con el propósito de democratizar la propiedad sobre la tierra.

En efecto: las negociaciones entre el gobierno y la insurgencia coincidieron en el tiempo con el trámite de la llamada Ley de Zidres, que autoriza la concesión de baldíos a empresarios en determinadas zonas del país y el aporte de predios bajo diferentes modalidades a proyectos agroindustriales sin ningún límite. Las críticas a esa iniciativa fueron abundantes, pero el Congreso aprobó la Ley, que luego fue validada por la Corte Constitucional.

Pero además se conoció una propuesta de decreto-ley de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales (OSPTR), cuyo supuesto objetivo es desarrollar el punto 1 del Acuerdo de La Habana. Este borrador (cuya última versión analiza Juan Carlos Muñoz en esa misma entrega de *Razón Pública*) dio pie a reacciones muy diversas, pero los medios de comunicación han hecho eco sobre todo a los reparos de Fedegán y del uribismo. Según estos sectores, el gobierno estaría poniendo en peligro la propiedad privada y promoviendo la expropiación administrativa o arbitraria de las tierras. Pero una lectura seria del proyecto ofrece un panorama muy distinto:

En primer término, la versión inicial del proyecto no propone una reforma rural integral - que ya además había sido derogada por la hoy vigente Ley Ley 160 de 1994, desnaturalizando aún más la destinación de baldíos a campesinos sin tierra e insistiendo en figuras que solo permiten proyectos agroindustriales de gran escala, como el derecho real de superficie.

Igualmente el proyecto legaliza acumulaciones indebidas de Unidades Agrícolas Familiares realizadas por grandes grupos económicos nacionales y extranjeros (Cargill, Mónica Semillas, el Grupo Corficolombiana, etc.), casos que han sido recogidos en informes de la Contraloría General de la República desde 2012.

En segundo lugar -y lejos de promover la expropiación por vía administrativa en casos que violan el principio constitucional de función social de la propiedad- el proyecto hace más lentos los procesos de extinción de dominio y añade procedimientos que hoy no existen. Asimismo, el proyecto otorga derechos de uso en casos de apropiaciones indebidas de tierras.

Por eso puede decirse que las posturas de José Félix Lafourie y Jorge Enrique Vélez resultan infundadas.

Pero después de presentar el proyecto en varias ciudades y debido a las críticas, el gobierno decidió presentarlo al Congreso y tramitar por decreto solo una parte de la iniciativa. El decreto que se presentará a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) no contiene los puntos más problemáticos. Pero aún no se conoce el proyecto de ley definitivo que tramitará el gobierno por la vía de *fast track* en el Congreso.

Aun así la conclusión es evidente: el modelo agroindustrial de vocación agroexportadora, que implica consolidar grandes extensiones de tierra, se está imponiendo en Colombia. Hoy se sigue la senda de los ajustes legales para mantener o agravar la desigualdad en la distribución de la propiedad e incluso para amnistiar las ilegalidades, a la vez que estas grandes propiedades resultan valorizarse como fruto de las políticas de fomento.

El proceso de concentración de la tierra se mantiene, aunque ya la propiedad no sea lo único determinante: derechos de uso, concesiones, arrendamiento y otras figuras emergen, y en esa misma línea van las Zidres y el OSPTR.

La agricultura campesina no tiene cabida dentro de este escenario, pues el modelo le apuesta exclusivamente a la gran empresa, con un agravante que en el caso colombiano tiene mal sabor histórico: la propiedad de la tierra no se concentra para producir, sino con fines especulativos o de control territorial.

Que el indicador Gini sea cercano a 1, y a su vez exista una alta correlación en el uso en pastos, es una evidencia más de esta trayectoria histórica que nos revela el Censo Nacional Agropecuario.

Todo esto ocurre mientras nos preparamos para transitar a la esperanza de un cambio histórico en el posconflicto. Vaya paradoja.

razonpublica.com

<https://www.lahaine.org/mundo.php/la-escandalosa-desigualdad-de-la>