



LA IMPORTANCIA DE LA TIERRA

EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS

(THE IMPORTANCE OF THE LAND IN THE ECONOMIC
DEVELOPMENT OF THE COUNTRY)

Por: Erika Alexandra Herrera Núñez ²

Abstract

To understand the dynamics that take place in our country, and especially in this moment, which comes ahead a peace process, it is essential to know the evolution and management that our State has given to the land and its related aspects, both historically and today.

Although as economists we have always known that land is only one production factor, the importance it has gained in our country makes it worthy of any analysis, upon which we base our economic development, which seeks an improvement in the quality of life of rural citizens and on which we learn to optimize the myriad of resources offered by our country in the pursuit of wellness.

Resumen

Para entender las diversas dinámicas que tienen lugar en nuestro país, y aún más en este momento en el cual se viene adelantando un proceso de paz, es indispensable conocer la evolución y el manejo que se ha dado a la tierra y sus aspectos relacionados, tanto históricamente como en la actualidad.

Si bien como economistas siempre hemos sabido que es solo uno de los factores de producción, la importancia que ha cobrado en nuestro país la hace merecedora de todo un análisis sobre el cual se fundamente la base de nuestro desarrollo económico, sobre la cual se pretenda una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos rurales y sobre la cual aprendamos a optimizar la infinidad de recursos que nos ofrece nuestro país en la búsqueda de bienestar.

CLASIFICACIÓN JEL: Q15 Propiedad y tenencia de la tierra, reforma agraria, uso de la tierra, regadío

2. Alumna de noveno semestre de Economía. Universidad Piloto de Colombia.

Introducción

En el marco de las negociaciones de paz en La Habana y tras muchos años de abandono al campo, surge una mirada reflexiva respecto a los fenómenos que han tenido lugar en materia de desarrollo rural. Es en este punto donde es preciso caer en cuenta de los recursos subutilizados y del capital humano desperdiciado; esto, para un mandatario capaz, es una fuente para guiar la economía por un sendero de desarrollo, integración regional y avances tecnológicos, con capacidad de otorgar a los campesinos el lugar que merecen en la estructura social del país, asegurar un crecimiento sostenible y una mejora en la calidad de vida para todos los colombianos.

Es así como Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal Morales nos presentan un panorama abordado desde La Cuestión Agraria. Inicialmente, y así como se estructura este ensayo, nos plantean el tema de restitución de tierras, luego abordan la tierra como fundamento para la paz, posteriormente la estructura de la propiedad agraria y formalización de la tenencia de la tierra en Colombia y, finalmente, el tema del Desarrollo Rural.

Más allá de cualquier postura o ideología política, debemos asumir como nación que nuestras tierras y el

buen aprovechamiento de las mismas, repercuten en el desarrollo social y económico de todos.

Así pues, cada uno de los puntos abordados por los autores se convierte en centro de análisis y debate respecto a lo que es y lo que debería ser nuestra realidad en materia rural.

Restitución de tierras

A lo largo de la historia la tenencia de tierras ha sido símbolo de riqueza, sin embargo, paradójicamente en Colombia esto ha significado un problema. La posesión de tierras en nuestro país llegó a convertirse en un factor de riesgo, dentro de un entorno en el cual el conflicto armado amenazaba la estabilidad social y económica de nuestros campesinos.

El Estado debería ser garante en materia de seguridad, pero dadas las condiciones del conflicto armado que se han desarrollado en nuestro país, su papel ha pasado a ser en este momento de mediador con el proceso de paz y, mirando un poco hacia atrás, de protector de las víctimas. Esto se ha sido posible bajo el marco legal de la ley 1448 de 2011, con la cual se buscó disminuir el tiempo necesario para realizar los trámites dentro del proceso de restitución de tierras, sin desconocer que el derecho de propiedad sobre la

tierra es uno de los más controvertidos de la sociedad actual colombiana. Así mismo busca garantizar la seguridad para el retorno de los reclamantes a sus lugares de origen, dado que toda la situación se ha dado dentro de un entorno de conflicto, y que aún llevamos a costas los efectos de ser uno de los países con más campos minados en el mundo.

Esta ley contempla adicionalmente en los casos procedentes, la opción de acompañar el proceso de restitución con proyectos productivos que podrían asignar determinada cantidad de Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) a las familias víctimas, o la construcción de vivienda rural.

Si bien el objeto social de esta ley da una luz en vías de solución a una problemática tan complicada en nuestro país, debe enfrentarse a dificultades de orden jurídico, asociadas a problemas de seguridad social o relacionadas con esa actitud indiferente de muchas personas que actualmente ostentan algo de poder en el Estado, y que ven a esas víctimas como una carga que debe ser asumida por la sociedad en general, sin ningún tipo de solución o ayuda de su parte.

Todo lo anterior teniendo en cuenta que Colombia aún no ha salido oficialmente del conflicto armado.

La tierra como fundamento para la paz

El conflicto ha generado pobreza en todo el territorio nacional y a través de los fenómenos de expropiación y desplazamiento ha distorsionado el término ‘derecho de propiedad’.

Por su parte, la función social y ecológica de la propiedad juega un papel fundamental en la perspectiva posconflicto de la reforma agraria. Es entonces cuando el Estado debe ser garante del derecho de propiedad privada, debe velar por el interés general y sancionar cualquier tipo de incumplimiento.

Por otro lado, en materia de tierras baldías, se ha ido presentando una ocupación del territorio a partir de una perspectiva productiva, cuya evolución incluye el extractivismo. Esta dinámica ha intervenido directamente en los aspectos económicos, políticos, institucionales y de relaciones con la tierra; también ha generado intensificación de los conflictos sociales en un entorno en el cual el Estado busca lucrarse con las rentas de esta actividad.

Dentro de todo este contexto es importante resaltar el impacto ecológico de la actividad extractiva, y cómo el aumento de algunos puntos porcentuales en el PIB por este rubro, van en detrimento de un desarrollo económico sostenible en el tiempo. En este sentido es más que necesaria, e incluso podría parecer un poco insuficiente, la intervención que realiza la Corte Constitucional a través del Código Minero, en cuanto a la política de sustracción de Zonas de Reserva Forestal, para estabilizar la colonización y el ordenamiento productivo.

Ahora bien, retomando el tema de la propiedad, la reforma a su estructura debe perseguir un fin redistributivo a través de la implementación de mecanismos que permitan administrar las tierras correspondientes a la nación, sancionar aquellas que incumplan la función social y ecológica e intervenir este mercado.

Cabe resaltar que de una u otra manera, todas las reformas agrarias que ha intentado llevar adelante el Estado de nuestro país, han terminado en enfrentamientos.

Del mismo modo, según los autores, la reacomodación de las estructuras sociales, el aumento de las inversiones públicas y privadas y, en general, la retoma

de los territorios por parte del Estado y la sociedad civil, desembocarán en nuevos conflictos, por lo que solucionar los que se presenten directamente a los campesinos, debe ser prioritario.

Estructura de la propiedad agraria y formalización de la tenencia de la tierra en Colombia

La informalidad ha sido un fenómeno característico de la tenencia de la tierra en Colombia. De ahí que se constituya como un factor que complejiza el proceso de restitución de tierras, debido a que dificulta la verificación del reclamante, en relación al terreno en cuestión. Sin embargo, al mismo tiempo la restitución conduce a la formalización.

Esta informalidad parece presentarse con algún grado de identidad en el área andina, y frecuentemente obedece a razones sociológicas, dentro de las cuales temas como la herencia o sucesión, que claramente resultan ser muy familiares, son las principales causas para que no exista un registro de escrituración ante una notaría.

El asunto es de grandes dimensiones, hasta poder afirmarse, como lo exponen los autores, que “casi la mitad de los predios rurales en Colombia no

tienen títulos de propiedad registrada”, con los problemas sociales y económicos que esto implica.

Se hace entonces necesaria una política de formalización de la propiedad agraria en Colombia, si efectivamente dentro de los objetivos de gobierno se encuentra llegar a una política agraria moderna.

De la misma manera, dicha política debe hacer énfasis en la equidad, basándose en dos aspectos fundamentales: la disminución de la concentración de la tierra en manos de unos pocos y la ruptura de las cadenas del minifundio.

En términos del índice de GINI podemos ubicar a Colombia como uno de los países más inequitativos del mundo. Lo anterior se traduce en la tenencia de la tierra en manos de muy pocos, lo que impide que ésta cumpla con su función social, antes que estar supeditada a los intereses particulares de muy pocos. A esto podemos agregar también la fragmentación de la propiedad agraria.

Por otro lado, existen también deficiencias en materia de catastro rural. Información desactualizada o zonas donde ni siquiera se ha formado, implican un retraso en la implementación de

cualquier política que busque estimular un uso más adecuado de la tierra en nuestro país.

En este punto es importante precisar que la falta de medios de la que adolece el Instituto Geográfico Agustín Codazzi constituye un obstáculo para que este pueda realizar dichas actualizaciones, a la vez que este funciona ‘por demanda’, en el sentido de que también depende de la gestión que realice cada municipio por mantener su catastro al día. Por ende, si no existe una preocupación real por parte de los municipios, esta no será tampoco tarea única y exclusiva del IGAC.

Lo anterior acompañado de una escasa vinculación y desinterés del sector privado, acentúa el atraso que existe en el país en materia catastral y de registro. Esto tiene también incidencia directa en los temas de impuestos prediales, los cuales son inequitativos y no resultan ser una solución viable o una alternativa que nos permita dinamizar y modernizar la estructura de nuestro país.

Para modernizar el catastro rural sería necesaria una inversión a gran escala, realmente, sería en términos de millones de dólares; sin embargo, es

completamente necesario, ya que sin tomar medidas de acción frente al atraso histórico que se ha venido registrando en el país, no será posible la consecución de un impuesto predial dinámico.

Es importante mencionar el artículo 64 de la Constitución Política, en el cual se menciona: ‘Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...] con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos’. Esto puede manifestarse en la formalización de la propiedad de la tierra.

A raíz de esto se crearon tres entidades con las cuales se busca concretar el proceso: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Incoder y la Unidad de Restitución de Tierras.

No obstante lo anterior, los costos del proceso no dejaban de ascender a un millón de pesos por predio formalizado. En este contexto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñó el denominado ‘Programa de formalización de la propiedad rural privada’, el cual está inspirado en el programa de Formalización por ‘barrido’. Esta implementación supone mejoras en los

tiempos del proceso y disminución de costos, ya que los predios colindantes se estudian y formalizan a la vez.

Por otro lado el artículo 65 de la ley 160 de 1994 otorga al Incoder la potestad de adjudicar baldíos de la nación por ocupación previa. Esta es otra forma de formalización. El artículo 69 de la misma ley establece como requisito la explotación económica de dos terceras partes de la totalidad del terreno cuya adjudicación se solicita.

Ante un escenario de postconflicto, deberán entonces presentarse dos situaciones:

Organización institucional y jurídica de un gran Banco de Tierras que no debe tener una extensión inferior a tres millones de hectáreas, y que debe ponerse a disposición de los campesinos colombianos que actualmente no poseen tierras.

Por otro lado estas tierras deben estar dotadas de instrumentos que lleven a un desarrollo rural efectivo.

Desarrollo Rural

La visión moderna de un desarrollo rural parte de tres postulados básicos:

Está relacionado con todo lo que genera mejor calidad de vida para la gente del campo, una “Nueva Ruralidad”.

Enfatiza en la provisión de bienes públicos por encima del otorgamiento de subsidios, ya que con estos últimos existe siempre el riesgo de que lleguen a manos de quien no los necesita realmente.

Las inversiones relacionadas, deben estar focalizadas a las áreas en donde se presente mayor pobreza relativa. En consonancia con lo anterior se propende por un desarrollo que permita garantizar los derechos de ciudadanía de la sociedad rural.

Si bien todo el argumento que se ha venido manejando ha girado en torno a la tierra, su uso, su pertenencia y su papel en el desarrollo de la economía del país, es importante reconocer que esta es un insumo, y que no debe entenderse como la única protagonista en el papel de la producción.

Es de esta manera como una política de desarrollo rural conjuga la tierra con otros elementos como la provisión de bienes públicos para los campesinos, vista desde asistencia técnica, riego y drenaje, ciencia y tecnología, semillas, sistemas de mercadeo, entre otros.

De igual forma, históricamente se han generado diversos conflictos por el uso del suelo, en relación a si es legal, adecuado, subutilizado, sobreutilizado, o si está siendo empleado en actividad minera o de obras civiles. Sabemos que esto genera conflictos de otra índole, pero así mismo se convierte en una oportunidad para reestructurar las actividades que sobre el mismo se vienen llevando a cabo.

Ahora bien, se presenta un tema de seguridad alimentaria, la cual planteada desde hace ya varias décadas, pretende garantizar el adecuado suministro de alimentos para mantener una expansión constante de su consumo y contrarrestar las fluctuaciones de la producción de precios. Este no es un tema inherente sólo a los campesinos productores y comerciantes, como se creía en algún momento.

En relación con lo anterior es importante mencionar los avances que Colombia ha realizado respecto al tema, con la creación de un Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este orden de ideas, la política de seguridad alimentaria PSAn es otro de los muchos aspectos que deben encontrarse en el más alto nivel de las prioridades de la política pública, en relación con el tema que hemos venido desarrollando.

A través de todo esto se plantea un panorama mediante el cual se pueda impulsar la productividad, una revolución en muchos niveles de nuestra estructura social, política y económica que permita crecer en todos estos aspectos, que genere una transformación que nos impulse como país y logre una prosperidad y una estabilidad que, si bien hemos estado relacionando casi que exclusivamente, en este caso, con el conflicto, sabemos que no es su única causa ni consecuencia.

Conclusiones

En la búsqueda de una prosperidad en todos los ámbitos para nuestro país, el punto de partida innegable será la economía, sin desconocer que esta debe tener un marco regulatorio robusto que, a través de diversas políticas, permita su desarrollo y su implementación en pro del bienestar social.

Aún quedan muchos retos y muchos aspectos a tratar en cuanto a restitución de tierras, formalización de la propiedad de la tierra, políticas de seguridad alimentaria y nutricional, entre otros. Sin embargo, se han venido dando avances, los cuales constituyen un primer paso para reorganizar u optimizar estos temas.

Referencias:

- Restrepo, J.C. y Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria, tierra y posconflicto en Colombia*. Colombia, Bogotá: Debate.
- Forero, J. (2010). *El campesino colombiano, entre protagonismo económico y la indiferencia de la sociedad*. U Javeriana, Bogotá Colombia