



# La tierra y el desarrollo humano<sup>1</sup>

Absalón Machado<sup>2</sup>

**A**l ser la tierra el principal factor para la producción de alimentos y al carecer las comunidades pobres de otras opciones para producir ingresos, la garantía del derecho a la alimentación adecuada resulta vinculada al acceso a la tierra.

El Informe de Desarrollo Humano 2011 para Colombia, presentado a la opinión pública por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en junio de este año, tiene como tema central el análisis de la problemática agraria centrada en la tierra y el territorio.

Este informe es una apuesta para posicionar más el debate sobre la problemática rural, y hacer más visible, ante el Estado

y la sociedad, los problemas críticos que enfrenta el sector rural en Colombia, para avanzar en su proceso de modernización y desarrollo. En particular, hace énfasis en las vulnerabilidades que afectan a los pobladores rurales, la necesidad de concebir lo rural de manera más amplia e integral, y hacer notorias las dificultades para el desarrollo humano que implica tener una estructura agraria concentrada y con diferentes conflictos que se han constituido en un obstáculo al desarrollo.

El Informe es, tanto en el diagnóstico que presenta como en las reflexiones que origina y las propuestas que de ello se derivan, un referente para ordenar más la discusión sobre la problemática rural e identificar propuestas realistas para la



Foto: Simone Bruno

<sup>1</sup> Este artículo fue inicialmente publicado en Hechos de Paz No.57, PNUD, Bogotá, diciembre 2010-enero 2011.

<sup>2</sup> Director académico del Informe de Desarrollo Humano 2011, PNUD, Colombia. E-mail: absa.machado@gmail.com.



transformación de la estructura rural en lo nacional y regional. Además, es un referente para que la sociedad tome conciencia permanente sobre la necesidad de resolver los conflictos que se desenvuelven en la ruralidad colombiana como una condición necesaria para avanzar en el progreso y la búsqueda de caminos que conlleven a la paz y la convivencia, en un proceso que comprometa a toda la sociedad y al Estado.

En Colombia se ha abierto de nuevo el debate sobre la problemática de tierras y el desarrollo rural, después de un poco más de 20 años en que el problema agrario estuvo marginado de la discusión pública. Esta discusión se ha originado por la lucha de las organizaciones campesinas y, recientemente, por la iniciativa gubernamental sobre la restitución de tierras; de forma rápida se está avanzando en ella para considerar el problema más amplio de la política integral de tierras y el desarrollo rural.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia del PNUD versa sobre la problemática de tierras y el desarrollo rural y se sustenta en la hipótesis de que la estructura agraria construida en el país, a través de procesos históricos diversos, se ha convertido en un obstáculo al desarrollo. Además, considera que existe una alta fragilidad del sector rural, el cual ha sido vulnerado permanentemente por los mercados, la política pública, la política, el

narcotráfico y los actores armados ilegales. Esas circunstancias han condicionado enormemente las posibilidades de desarrollo humano en la vida rural, y generado brechas y desequilibrios en relación con lo urbano y entre la misma ruralidad.

Son variados los factores y procesos que obstaculizan el desarrollo humano en el sector. Entre los más notorios están: los elevados niveles de concentración sobre la propiedad rural; los conflictos de uso del suelo; la alta informalidad de los derechos de propiedad (el 40%); el inadecuado uso de los recursos naturales y su continua destrucción; la proliferación del minifundio (pobreza y miseria); la presencia de grupos armados, criminales y mafiosos que restringen la libertad y violan los derechos humanos; la precariedad del Estado en las zonas rurales, y unas políticas públicas que no contemplan factores de equidad, y se convierten en discriminatorias y excluyentes.

Esos factores se traducen en una baja capacidad de los pobladores rurales para que generen ingresos, y en una restricción a sus oportunidades para que expresen y desarrollen sus capacidades y realicen nuevas actividades o diversifiquen las existentes para encontrar nuevas fuentes de ingresos y empleos dignos; asimismo, coartan la libertad y el movimiento social de las personas y grupos rurales, provocan desconfianza hacia las instituciones públicas y el Estado, limitan el desarrollo

*El Informe es, tanto en el diagnóstico que presenta como en las reflexiones que origina y las propuestas que de ello se derivan, un referente para ordenar más la discusión sobre la problemática rural e identificar propuestas realistas para la transformación de la estructura rural en lo nacional y regional.*

**Algunos indicadores de la problemática rural**

| Indicadores  | Resultados  |
|--|---|
| Pobreza rural  | 64,3% de la población   |
| Indigencia rural                                     | 29% de la población   |
| Pobreza, promedio nacional                           | 45,5% de la población   |
| Pobreza en 13 áreas metropolitanas                   | 30,6% de la población   |
| Concentración de la propiedad rural                  | Índice Gini de propietarios 0.87  |
| Importaciones de alimentos y bienes agroindustriales | US\$ 3.377 millones, equivalentes al 9,2% de las importaciones totales      |
| Tierras despojadas y abandonadas 1980-2010           | 6,5 millones de hectáreas   |
| Población desplazada por el conflicto                | 3,6 millones de personas entre 1997-2010 según el RUPD, Acción Social.      |
| Tierra usada en agricultura                          | 4,5 millones de hectáreas frente a una aptitud agroecológica de 21 millones |
| Tierra usada en ganadería                            | 38 millones de hectáreas frente a una aptitud de 21 millones.               |





Foto: Hechos de Paz

*La cuestión agraria ha vuelto a ser un problema nacional, como lo fue en los años treinta y sesenta del siglo pasado, hecho indicativo de que sigue siendo un asunto sin resolver. Por ello conviene preguntarse qué tan importante es solucionar el problema de tierras para el desarrollo humano.*

de los procesos participativos y la democracia en el campo, y no facilitan el avance de los bienes públicos y su adecuado uso. En otras palabras, son un obstáculo al desarrollo humano y hacen de la sociedad rural un cuerpo social altamente vulnerable frente a sus propias dinámicas y los factores exógenos.

La remoción de esos elementos es un imperativo para el desarrollo tanto del sector rural como de la sociedad en general. No hay duda de que se amplía el espacio para el desarrollo humano si el país decide, realmente, afrontar esos factores de manera sistemática y con una visión integral del problema rural. Así, es necesario avanzar hacia un desarrollo rural incluyente y sostenible que ponga a disposición de la sociedad rural los elementos básicos para el crecimiento con eficiencia, la alimentación adecuada y el desarrollo con democracia.

De otra parte, no puede olvidarse la consideración que viene ganando terreno en las Naciones Unidas: el derecho a la

tierra derivado del derecho a la alimentación. En sociedades rurales como la colombiana no se han abierto, hasta ahora y de manera significativa, opciones para los pobres que les resuelvan su seguridad alimentaria.

La decisión política de remover los factores de la estructura agraria que impiden el desarrollo es una apuesta hacia la modernización que debe cubrir los factores constitutivos del desarrollo humano.

### **La gran apuesta**

Sería muy limitada una apuesta de restitución de tierras y el ordenamiento de los derechos de propiedad sin afectar los factores que estimulan la concentración de la tierra en pocas manos, que hacen de ella un factor especulativo en el mercado y que dan origen a poderes políticos que se consolidan e impiden el progreso en aras de la defensa de intereses personales y de grupos. Pero la apuesta sería aun más limitada si pasa dejando incólume la actual



estructura de tenencia de la tierra; es decir, los altos índices de concentración de la propiedad que, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), ascienden a 0,86[2], uno de los más altos del mundo junto con Brasil, Paraguay y Perú. Estos índices reflejan una gran inequidad en un sector con elevados índices de pobreza y miseria y no tienen presentación en el desafío modernizador en una sociedad tan desigual.

Hay razones económicas, sociales y políticas para reconfigurar la estructura agraria y existen poderosas razones de equidad y de política que sustentan ese proceso. De equidad, pues la superación de la pobreza —que llega al 65% de la población rural— y la miseria —que cubre casi la tercera parte de esos habitantes— no se alcanza con subsidios sino con acceso a factores productivos (tierra, capital y tecnología) y con el desarrollo de las capacidades y libertades de los pobladores rurales. Y las razones políticas están asociadas al modelo de democracia que la sociedad quiere y necesita para su desarrollo, convivencia y paz.

Lo que está en el fondo de esta discusión acerca de las opciones y alcances de la política pública sobre el sector rural es el modelo de democracia para dicho sector, más allá del mismo modelo de desarrollo. Está en juego hacer de los campesinos verdaderos ciudadanos, reconocerles sus valores y aportes al desarrollo, hacerlos partícipes de las decisiones que afectan su bienestar y sus posibilidades futuras, permitirles ejercer sus derechos y deberes políticos con libertad, integrarlos a la vida nacional, reconocer que son un potencial para el país del futuro y que se requiere convivir con ellos en términos de equidad. También, además, necesitan al Estado y este necesita de ellos para el ejercicio de la soberanía y la paz, para el manejo adecuado de los recursos naturales, para la gobernabilidad de las localidades y regiones y para que alcancen formas de organización con autonomía suficiente para decidir sus formas de vida acordes con la modernidad. En fin, está en juego si los campesinos pueden

y deben convertirse en aliados y socios del Estado y del resto de la sociedad para una apuesta política al sector rural. El Informe de Desarrollo Humano considera que ello es indispensable y que hay que avanzar en ese sentido.

La razón para modificar la estructura agraria se deriva de las preguntas: ¿cuál es el tipo de sociedad rural que quiere el país?, ¿la que existe actualmente, atravesada por multitud de conflictos, con el control de las tierras y los recursos naturales por parte de unos pocos, inequitativa, excluyente, que destruye recursos, con amplias extensiones de tierras en actividades que no son las adecuadas según las vocaciones de los suelos y expulsora de población hacia áreas de cultivos de uso ilícito y la periferia de la frontera agropecuaria?, ¿una sociedad en la que los habitantes no se sienten ciuda-

danos o lo son de segunda categoría y en la cual los violentos sojuzgan a los habitantes rurales y los despojan de sus bienes violentamente o utilizando de manera ilícita instrumentos legales?, ¿una sociedad en la que los jóvenes no tienen esperanza sobre su futuro y prefieren migrar, las mujeres son tratadas de forma discriminatoria y el Estado hace presencia precariamente?, ¿una sociedad sin sostenibilidad social y política, una sociedad rural que aún no tiene una democracia sólida y consolidada?

### Una disyuntiva histórica

Estamos ante la disyuntiva histórica de decidir entre una democracia con campe-



Foto: Simone Bruno

*El Informe de Desarrollo Humano ha podido establecer que hoy la población rural en Colombia puede ascender a cerca del 32% de la población total, razón adicional para que lo rural se convierta en un elemento estratégico para el desarrollo.*



*Son variados los factores y procesos que obstaculizan el desarrollo humano en el sector. Entre los más notorios están: los elevados niveles de concentración sobre la propiedad rural; los conflictos de uso del suelo; la alta informalidad de los derechos de propiedad (el 40%); el inadecuado uso de los recursos naturales y su continua destrucción; la proliferación del minifundio (pobreza y miseria); la presencia de grupos armados, criminales y mafiosos que restringen la libertad y violan los derechos humanos; la precariedad del Estado en las zonas rurales, y unas políticas públicas que no contemplan factores de equidad,*

**16** *y se convierten en discriminatorias y excluyentes.*

sinos o campesinos sin democracia sólida. No ante la disyuntiva de sociedad rural con campesinos o sin campesinos, pues no es concebible que la sociedad rural en Colombia pueda progresar sin la participación del campesinado. El Estado aún no tiene cómo ofrecerles a los campesinos opciones por fuera del sector rural o, incluso, en actividades rurales no agropecuarias. Le corresponde ahora y en el futuro garantizarles condiciones de vida dignas en el marco de la actual ruralidad. Y esa ruralidad es superior al 25%, cifra que se deriva del censo como la población que vive en “el resto”.

Colombia no está en el camino de una economía industrializadora y absorbente de mano de obra masiva. Al contrario, está entrando en los procesos de reprimarización, lo cual genera pocos empleos pero produce muchos daños sobre los recursos naturales. Esta es una razón clara para que la actual estructura agraria sufra modificaciones apreciables y se convierta en fuente de empleo e ingresos de los pobladores rurales, potencie su especialización en la producción de alimentos y en otras actividades rurales y despliegue todo su potencial con el suministro de bienes públicos por parte del Estado y el acceso a factores productivos. De acuerdo con los postulados del PNUD, el desarrollo humano requiere de algunas condiciones mínimas. Y en Colombia no puede dudarse de que una de esas condiciones es un sector rural con democracia consolidada y equidad y relaciones de conveniencia y reciprocidad entre lo urbano y lo

rural. A nadie más que al sector urbano le interesa contar con una sociedad rural en paz y condiciones de progreso. La apuesta es de todos y para todos, no de pocos y para pocos. He allí la cuestión que el Informe de Desarrollo Humano del PNUD quisiera dilucidar.

En Colombia, las posibilidades del desarrollo humano están ligadas a lo que suceda con la estructura agraria. Tienen un vínculo directo con las propuestas de política integral de tierras y de desarrollo rural, pero también con las políticas macroeconómicas que regulen los mercados y definan los espacios de lo público. El atraso que tiene Colombia en su desarrollo se expresa en el hecho casi increíble de que estemos buscando solucionar problemas de tenencia de la tierra y reconocimiento de derechos de propiedad, en una sociedad que ya ha avanzado en procesos significativos de modernización. Ello expresa simplemente que se han desaprovechado oportunidades en el pasado para resolver problemas estructurales que impiden el desarrollo. Y significa que siguen presentes los poderes que amarran el futuro con la conservación de privilegios y la exclusión. ❖



Foto: Juan Manuel Peña - Colectivo Jentzerá