



Desarrollo rural, reforma agraria y ordenamiento territorial

Arturo García¹

Este artículo es una reflexión sobre el desarrollo rural, y en ese marco, el papel que podría tener la reforma agraria y el ordenamiento territorial. Tres temas inseparables. Tiene como soporte seis trabajos realizados en Econometría Consultores entre 2013 y 2023. Dos planteamientos centrales se formulan. Primero, que el desarrollo rural es una de las mejores opciones, tal vez la mejor, que tiene el país para su desarrollo de forma sostenible e incluyente. Segunda, que en ese contexto, una reforma rural tiene sentido, pero solo es factible si se articula con el ordenamiento territorial. En estos planteamientos la dimensión espacial tiene especial relevancia, con su expresión más gráfica: la relación campo/ciudad.

¿Tiene perspectivas el desarrollo rural?

Una primera pregunta a responder es ¿tiene sentido apostar por el sector agropecuario?, cuando según el DANE más de tres cuartas partes de la población está en las zonas urbanas y el aporte del sector agropecuario al PIB total no llega al 10%. La respuesta tajante es SI, porque es uno de los pocos sectores donde el país tiene ventajas comparativas por la disponibilidad de tierras y aguas en el contexto mundial (Econometría, 2021). Que no se haya aprovechado, no quiere decir que no tenga ese potencial.

Otros sectores también con ventajas comparativas, tienen fuertes limitaciones. Está el turismo, pero no tiene énfasis en lo rural y es muy sensible a los problemas de

1. Economista de la Universidad de los Andes y máster en economía de la London School of Economics. Presidente de la Junta Directiva de Econometría Consultores y desde hace 20 años director de proyectos.

violencia, que no hemos resuelto. También está el petróleo, y en menor medida carbón, con muchos problemas: efectos negativos macro tipo enfermedad holandesa;² más que valor agregado, generan rentas y esto crea disputas (violencia); el petróleo tiene muy bajas reservas por tanto no da una perspectiva a mediano plazo; y el carbón, donde hay mayores reservas, tiene los efectos ambientales más críticos.

Por otro lado, si bien la participación de la agricultura es baja en el PIB nacional, podría crecer (Econometría, 2021) y tiene grandes encadenamientos con otros sectores. Por ejemplo, en la mayoría de los municipios clasificados como rurales o rurales dispersos, las actividades no agropecuarias (como bancos, comercio, hoteles, etc.) dependen en buena medida del sector agropecuario. Además, el futuro del desarrollo industrial del país está en la agroindustria.

La actividad agropecuaria es fundamental para garantizar una alimentación de calidad y a buenos precios para el conjunto de la población del país, en particular para las grandes ciudades (Econometría, 2013). La perspectiva de depender de importaciones es riesgosa, y en eventuales escenarios de devaluación, puede volverse costosa; esto soporta una apuesta hacia la soberanía alimentaria. Y como si faltaran razones, es la zona rural donde se tienen los mayores problemas de pobreza, las brechas de desigualdad más grandes y serios problemas de violencia, que el desarrollo rural ayudaría a resolver.

Ahora, otra pregunta, ¿La apuesta por el sector rural por qué debe incluir una reforma agraria?

José Leibovich y Jaime Forero han realizado varios trabajos donde muestran como los pequeños productores agropecuarios en Colombia son muy eficientes; sin embargo, mantienen altos niveles de pobreza por falta de acceso a recursos productivos, empezando por la tierra. En este sentido, en primer lugar, por una razón económica vale la pena apoyarlos. Adicionalmente hay razones de desarrollo y equidad. Los peores indicadores de desarrollo se asocian con situaciones de pobreza y vulnerabilidad en el campo. Por su parte, la equidad es uno de los temas más críticos en el panorama de desarrollo del país y donde se dan esas mayores diferencias es respecto al campo. Como si fuera poco, los problemas del campo terminan expresándose en el desarrollo de cultivos ilícitos y en problemas persistentes de violencia. Todos los anteriores planteamientos,



La actividad agropecuaria es fundamental para garantizar una alimentación de calidad y a buenos precios para el conjunto de la población del país, en particular para las grandes ciudades (Econometría, 2013). La perspectiva de depender de importaciones es riesgosa, y en eventuales escenarios de devaluación, puede volverse costosa; esto soporta una apuesta hacia la soberanía alimentaria.

muestran lo importante de políticas incluyentes para los pequeños productores en el campo, que nos lleva a mirar lo que sería el alcance de una reforma agraria.

Antes de avanzar, vamos a la definición de reforma agraria

La FAO define reforma agraria como un “conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas destinadas a modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra, con el objetivo de lograr un desarrollo rural más equitativo y sostenible”. Esto debería conllevar a que los pequeños productores produzcan más, sean más productivos (en un sistema integral, no producto por producto), lo cual debe llevar a mejores condiciones de vida, que lo hagan de manera sostenible, aporten alimento de calidad y a costos bajos para el conjunto de la población colombiana, especialmente las ciudades; y con todo lo anterior, se reduzcan brechas entre el campo y la ciudad, generando una mayor equidad.

Ahora, debemos ir a una pregunta más de fondo, ¿Qué factores han llevado a la situación actual del campo?

Teniendo claro que se debe apoyar al sector rural y que una reforma agraria es necesaria, antes de formular pro-

2. Refiere a los efectos negativos que tuvo Holanda al descubrir importantes yacimientos de petróleo en el mar de Norte, descritos en el artículo “Booming sector and de-industrialisation in a small open economy” de 1982 realizado por Warner Max Corden y J. Peter Neary. El término se ha extendido a países que terminan dependiendo de forma significativa de recursos naturales.



Fotografía: Leidy Benítez

puestas, veamos los problemas que han llevado a la actual situación. En buena medida hay una gran interrelación entre estos problemas.

- Lo primero son las **dinámicas perversas de ocupación territorial**, que se dan por la especulación de la tierra, lo cual comenzó alrededor de las grandes ciudades y progresivamente se ha ido extendiendo a ciudades medianas y pequeñas en la periferia. Asociado a lo anterior y como una forma para la valorización de los predios, se dan *procesos de apropiación privada de bienes y servicios públicos*; por ejemplo, vías y seguridad, en la medida que sus efectos positivos no se cobran vía valorizaciones o plusvalías (Econometría, 2014). Un dato que ilustra dramáticamente esta situación es el norte de Bogotá, pues el 46% de las tierras con vocación agrícola se encuentran en pastos, en procesos de engorde (Econometría, 2023); mientras que los mayores crecimientos de áreas sembradas se dan en la periferia.
- La dinámica mencionada en el punto anterior, lleva a la *dispersión espacial de la población rural*, lo cual va en contra del logro de economías de aglomeración (eficiencia colectiva), que es un complemento fundamental a la eficiencia individual para crecer competitivamente y desarrollar el campo. La dispersión lleva a la gente a la periferia, donde se da una tala muy grande de bosques (que en parte da viabilidad económica a todo el proceso), cuando lo más racional debería ser que estén cerca de las ciudades, donde están los mercados de productos y la oferta de servicios públicos (Econometría, Quantil y Fundación Vita, 2017).

- Otra consecuencia es que el valor comercial de la tierra en todo el país, es mayor que el valor presente neto (VPN) de las actividades productivas sin pago de arriendo de la tierra. Las implicaciones son muy graves: *es mejor negocio vender la tierra que ponerla a producir*; se desestimula la inversión; que lleva a que la productividad sea baja (Econometría, 2022).
- En el fondo del origen de la especulación, que da origen a la dispersión espacial (campesinos en la periferia), se tienen fuertes *falencias en el ordenamiento territorial*. Primero en términos de las pautas generales (no hay un ordenamiento del país); y segundo, los municipios tienen sus planes de ordenamiento muy desactualizados y sin establecer pautas que lleguen hasta los predios; es muy ilustrativo que cuando se compra un predio no se especifican las restricciones que tiene.

Este ordenamiento debe contemplar al menos tres aspectos (no muchos más, so pena de volverlo pesado e ineficaz): acceso y protección del agua, minimizar los tiempos de acceso a los bienes y servicios públicos (educación, salud, justicia, etc.) y minimizar los conflictos de uso del suelo (Econometría, 2017), empezando por las tierras con vocación agrícola no usadas en actividades agrícolas (lotes de engorde), en particular si se trata de tierras cerca de los principales centros urbanos (Econometría, 2013).

¿Qué hacer?

El abordaje deber ser integral. Suena complejo, pero si existe claridad sobre los factores que llevaron a la situación, no es tan difícil intervenir; en particular si quienes le apuestan a la producción (grandes y pequeños) se unen



frente a quienes la tierra es ante todo un negocio especulativo. En oposición a lo que pasa en la actualidad, *producir debe ser mejor negocio que vender la tierra.*

Criterios para intervenir

- Tener como objetivo las tierras con vocación agrícola cercanas a los centros urbanos; siendo las ciudades más grandes las más prioritarias.
- Todos están de acuerdo que la reforma agraria no se trata de simplemente dar tierras. Deben acompañarse con los bienes y servicios públicos. Este argumento refuerza los criterios de intervención cerca de las ciudades donde se tengan tierras con vocación agrícola no aprovechadas. Si un campesino se instala en el norte de la sabana de Bogotá en una de esas tierras de vocación agrícola no aprovechadas, el costo para el Estado de proveer bienes y servicios es mínimo; respecto a si el énfasis de la reforma agraria se hace en una zona de colonización en lugares donde se está expandiendo la frontera agrícola, donde el costo de proveer los mismos bienes y servicios públicos es inmenso. Además, se tendría más cerca los principales mercados.

Entonces, ¿qué hacer? Varias propuestas se han formulado en los distintos trabajos:

- Lo primero, debe ordenarse el territorio. Los POT, la gran mayoría vencidos, deben tener una fecha perentoria de actualización. Esto daría un referente para priorizar la intervención en tierras de vocación agrícola no usadas.
- Atacar como tema central la especulación con la tierra, que también se podría considerar como procesos de internalizar las externalidades asociadas a la tierra (el que no se proteja el agua afecta los demás; las inversiones públicas si se desaprovechan, propician la dispersión). Esto conllevaría a medidas como: un impuesto a las tierras con vocación agrícola no aprovechadas; el equivalente a los lotes de engorde en la zona urbana, donde la normativa existe desde hace muchos años; usando facturas para validar el aprovechamiento de las tierras.
- Una alternativa es propiciar el auto avalúo de los predios, con la posibilidad de que el Estado pueda comprar tierras con vocación agropecuaria no usadas al valor que defina el propietario.
- Los dos puntos anteriores, que deben acotar el componente especulativo, deberían acompañarse con un ambicioso programa del Estado de compra de tierras para pequeños productores, focalizados en núcleos que permitan crear eficiencia colectiva (economías de escala), para entre otras llegar a los mercados.

- Finalmente, existe un gran potencial de mejoras significativas en productividad. Los datos muestran las brechas de productividad y experiencias evaluadas muestran la factibilidad de cerrarlas (Econometría, 2021). Estas mejoras de productividad, que en gran medida se reflejarían en aumento de ingresos, ayudarían a viabilizar el proceso de reforma agraria.

Colombia tiene en la tierra con vocación agrícola (que conlleva el acceso al agua) una ventaja comparativa, que debe volverla competitiva. Para esto es fundamental evitar el uso especulativo de la tierra, lo cual puede hacerse aplicando los instrumentos legales existentes para las zonas urbanas (impuesto a lotes de engorde y auto avalúos), que se deben aplicar a las zonas rurales, en especial cerca de las grandes ciudades. Esto da las condiciones para mejorar la productividad y tener una mayor producción; sin embargo, se debería ir más allá en el sentido de apostar a superar la pobreza, reducir la desigualdad, evitar el deterioro ambiental y reducir factores de violencia. Por tanto, el cambio normativo anteriormente mencionado debe acompañarse de un ambicioso programa de apoyo a pequeños productores agropecuarios, incluyendo apoyos en tecnología que permitan mejoras significativas de ingresos. El camino no es imposible, probablemente más sencillo de lo pensado si se ataca la especulación, con unas perspectivas muy promisorias para todo el país. 🌱

Referencias

- Econometría Consultores. (2013). Mercado del suelo y provisión de vivienda (Trabajo para la “Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo”).
- Econometría Consultores. (2014). Dinámicas de uso de tierras para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural (Trabajo para la “Misión para la Transformación del Campo”).
- Econometría Consultores, Quantil, & Fundación Vita. (2017). Producto 3: Recomendaciones de política y estrategia de seguimiento y evaluación del Programa de POT Modernos.
- Econometría Consultores. (2021). Una ventana de oportunidad en el sector agropecuario. En Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural (Cap. 3).
- Econometría Consultores. (2022). Producto 4: Informe de recomendaciones de la evaluación del Catastro Multipropósito.
- Econometría Consultores. (2023). Recomendaciones para el desarrollo y financiación de programas a gran escala para promover el desarrollo sostenible basado en la conservación y manejo de bosques y paisajes en Colombia.