

*Colombia rural*  
**Razones para la esperanza**



*Colombia*

**Resumen ejecutivo**



*Colombia*

*Colombia rural*

# Razones para la esperanza

Resumen ejecutivo

**2011**

Informe Nacional de Desarrollo Humano



## Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011

### Colombia rural Razones para la esperanza

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

© INDH 2011

ISBN: 978-958-8447-63-6

<http://www.pnud.org.co>

Dirección: Avenida 82 No. 10-62, piso 2

Teléfono: 4 88 90 00

Septiembre de 2011

Bogotá, Colombia

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD



## REPRESENTACIÓN DE PAÍS

Bruno Moro  
REPRESENTANTE RESIDENTE

Silvia Rucks  
DIRECTORA DE PAÍS

María del Carmen Sacasa  
DIRECTORA DE PAÍS ADJUNTA



## INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - INDH 2011

Absalón Machado  
DIRECTOR ACADÉMICO

Tania Guzmán Pardo  
COORDINADORA GENERAL

Diego Miguel Sierra  
Fernando Bernal  
INVESTIGADORES PRINCIPALES

Jorge Iván González  
ASESOR ESPECIAL

Carlos Vargas  
Margarita Daza  
INVESTIGADORES ASOCIADOS

Luis Hernando Vanegas  
Mariana Ríos  
EQUIPO ESTADÍSTICO

Carlos Chica  
COORDINADOR DE COMUNICACIONES

Diana Galvis  
ASISTENTE ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Alejandra Ospina  
ASISTENTE DE OPERACIONES



## PRODUCCIÓN EDITORIAL

Marcela Giraldo  
EDITORA GENERAL

Mariana Ríos  
ASISTENTE EDITORIAL

Marlyn Ahumada  
REVISIÓN DE ESTILO

Fernando Carretero  
REVISOR DE PRUEBAS

Equilibrio Gráfico Editorial  
DISEÑO

Aldo Brando  
FOTOGRAFÍA CARÁTULA

Fotografías  
CORTESÍA ARCHIVOS PNUD, ACNUR, ACCIÓN SOCIAL  
Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO

IMPRESO EN COLOMBIA  
PRINTED IN COLOMBIA

Offset Gráfico Editores  
IMPRESIÓN



Cítese como:

PNUD. 2011. *Colombia rural.  
Razones para la esperanza.*  
Informe Nacional de Desarrollo  
Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD,  
septiembre.

Las opiniones expresadas en este Informe son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador del INDH 2011 y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.



## Comités INDH 2011



### CONSULTIVO

Diego Molano  
DIRECTOR ACCIÓN SOCIAL  
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL  
Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Edilia Mendoza  
ANUC-UR  
ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS  
UNIDAD Y RECONSTRUCCIÓN

Gabriel Cadena Gómez  
RECTOR  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

Hernando José Gómez  
DIRECTOR DNP  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Isabel Ampudia  
COORDINADORA REDPRODEPAZ  
RED DE PROGRAMAS DE DESARROLLO Y PAZ

Iván Darío Gómez  
DIRECTOR IGAC  
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

José Félix Lafaurie  
PRESIDENTE FEDEGAN  
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS

Juan Camilo Restrepo  
MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Juan Sebastián Betancur  
DIRECTOR PROANTIOQUIA  
FUNDACIÓN PARA EL PROGRESO DE ANTIOQUIA

Julián Domínguez  
DIRECTOR CONFECÁMARAS  
CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CÁMARAS  
DE COMERCIO

Luis Evelis Andrade  
CONSEJERO MAYOR ONIC  
ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA

Luz Marina Mantilla  
DIRECTORA SINCHI  
INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES  
CIENTÍFICAS

Marco Romero  
DIRECTOR CODHES  
CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS  
Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Moisés Wasserman  
RECTOR  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Monseñor Héctor Fabio Henao  
DIRECTOR  
SECRETARIADO DE PASTORAL SOCIAL

Rafael Mejía  
PRESIDENTE SAC  
SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA



### COOPERANTES

Agencia Canadiense de Desarrollo Comité  
Consultivo Internacional - ACDI

Agencia Catalana para la Cooperación al  
Desarrollo - ACCD

Agencia Española de Cooperación Internacional  
para el Desarrollo - AECID

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo  
Internacional - USAID

Banco Mundial

Delegación de la Unión Europea en Colombia

Embajada de Noruega

Embajada de Suecia

Embajada de Suiza

Embajada del Reino de los Países Bajos



### AGENCIAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para  
los Refugiados - ACNUR

Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura  
y la Alimentación - FAO

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones  
Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH

Oficina para la Coordinación de Asuntos  
Humanitarios - OCHA

Programa de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos - UN HÁBITAT

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres  
ONU MUJERES

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga  
y el Delito - UNODC



### EXPERTOS

Adolfo Meisel

Alejandro Reyes

Álvaro Silva

Ana María Ibáñez

Consuelo Corredor

Darío Fajardo

Donny Meertens

Fernán González

Gustavo de Roux

Jorge Iván González

José Martínez

Padre Rafael Castillo





# Contenido

## Presentación

Tierra y desarrollo rural: el renacer de la esperanza 7

## Introducción

Colombia rural: modernización con orden social  
injusto y fracaso del modelo de desarrollo 10

## ¿Por qué y cómo se hizo este Informe? 13

## Razones para la esperanza 15



## I. Colombia es más rural de lo que pensamos 17

1. Se propone un índice de ruralidad 18
2. Como complemento, un índice de vulnerabilidad 20
3. La distribución de la población incide  
en el desarrollo humano 21



## II. El modelo de desarrollo rural ensayado no ha contribuido al bienestar de la mayoría de pobladores 22

1. No promueve el desarrollo humano y hace más  
vulnerable a la población rural 23
2. Es inequitativo y no favorece la convergencia 23
3. Invisibiliza las diferencias de género y discrimina  
a las mujeres 23
4. Es excluyente 23
5. No promueve la sostenibilidad ambiental 24
6. Concentra la propiedad rural y crea condiciones  
para el surgimiento de conflictos 25
7. Es poco democrático 25
8. No afianza la institucionalidad rural 25
9. Todo está por hacer 26

**Reforma rural transformadora:** replantear el modelo  
apostándole al desarrollo humano 26



## III. Las brechas de bienestar entre la población rural y la urbana se han profundizado 27

1. Se avanzó en desarrollo humano, pero con grandes  
diferencias regionales 28
2. Concentración de la propiedad y violencia: obstáculos  
al desarrollo humano de los colombianos 28
3. La pobreza: expresión del desequilibrio  
urbano-rural 29
4. No hay tendencia hacia la convergencia entre  
las regiones y entre la ciudad y el campo 30

**Reforma rural transformadora:** para combatir los  
desequilibrios regionales y luchar contra la pobreza rural 34



## IV. Los patrones de ocupación y explotación económica del territorio originan conflictos 35

1. Población en zonas de reserva 36
2. Traslape de territorios de propiedad colectiva 36
3. Uso y vocación: la “ganaderización” del país 37
4. Nuevas actividades productivas compiten con las  
tradicionales: minería y biocombustibles 39
5. Actividades ilícitas que agudizan los conflictos  
de uso del suelo: coca y minería ilegal 43
6. Ampliación de la frontera agrícola sin control 44

**Reforma rural transformadora:** ordenamiento  
territorial e intervención del Estado para hacer  
más eficiente y menos conflictiva la ocupación  
y el uso del territorio 44



## V. La estructura de tenencia de la tierra es un obstáculo al desarrollo humano 47

1. ¿Cuál es la situación actual? 47
2. Hay una relación inversa entre concentración  
de la tierra y desarrollo humano 51

3. Para explicar la consolidación de la inequidad en la tenencia de la tierra	52	3. Desplazamiento forzado: el éxodo de las zonas rurales	72
<b>Reforma rural transformadora:</b> hacia una política integral de tierras	54	4. Jóvenes, mujeres y grupos, los más afectados	72
		5. Hacia la restitución efectiva de tierras	73
		<b>Reforma rural transformadora:</b> las agendas pendientes de las víctimas deben tener prioridad	73
<hr/>			
<b>VI. Hay un conflicto rural no resuelto y complejo</b>	<b>55</b>	<b>X. El estado ha perdido capacidad de intervención: deterioro de la institucionalidad pública rural</b>	<b>74</b>
1. El conflicto agrario y el conflicto armado	56	1. Marchitamiento de la institucionalidad pública	74
2. La solución del conflicto agrario: condición necesaria pero no suficiente para la paz	57	2. Políticas agrarias que no satisfacen las demandas de la gente	75
<b>Reforma rural transformadora:</b> seguridad humana como complemento a la política integral de tierras y a la lucha contra la pobreza	58	3. El gasto público en el sector: inestable	75
		4. Gasto público sectorial por entidades	77
		5. Es impostergable recuperar la insitucionalidad	78
		<b>Reforma rural transformadora:</b> desarrollo institucional como un componente transversal para que el campo despegue	78
<hr/>			
<b>VII. La persistencia de élites políticas afecta dos dimensiones del desarrollo humano: la democracia y el bienestar</b>	<b>59</b>	<b>XI. El desempeño sectorial ha sido insatisfactorio</b>	<b>79</b>
1. Criminalización de la política	59	1. Las tendencias	79
2. Persistencia política y bienestar	60	2. Factores de entorno	81
3. Deuda política y social con los pobladores rurales	61	3. Factores estructurales	81
<b>Reforma rural transformadora:</b> fortalecer la democracia local	62	4. Retornar a la senda del desarrollo humano rural	82
		<b>Reforma rural transformadora:</b> mejorar el desempeño para ofrecer oportunidades	83
<hr/>			
<b>VIII. El campesinado, las mujeres rurales, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas han sido los más afectados</b>	<b>63</b>	<b>XII. Una reforma para transformar la realidad rural</b>	<b>84</b>
1. El campesinado	63	1. Red de reflexión, diálogo y conocimiento	85
2. Las mujeres rurales	65	2. La tarea es larga e involucra a todos los sectores del país	85
3. Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas	67		
<b>Reforma rural transformadora:</b> acciones diferenciadas para combatir las situaciones de vulnerabilidad de los pobladores rurales	68		
<hr/>			
<b>IX. Consecuencias dramáticas: el despojo y el desplazamiento</b>	<b>70</b>	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>86</b>
1. El despojo y abandono de tierras	70		
2. Despojo e informalidad de los derechos de propiedad	72		

## PRESENTACIÓN

# Tierra y desarrollo rural: el renacer de la esperanza

Colombia es más rural de lo que pensamos. Pero por casi cuarenta años, la progresión del proceso de urbanización como la ruta privilegiada hacia la modernización opacó esa realidad.

Según el Informe, no el 25 sino el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.

Por cerca de dos años de preparación de este Informe se ha escuchado a esa otra Colombia; la que transcurre entre los sueños, las expectativas y las posibilidades de mujeres y hombres de carne y hueso que no viven, ni apuestan su futuro y su felicidad en los grandes centros urbanos.

Hace muy poco, sin embargo y de forma inesperada, el país volvió de nuevo la mirada hacia el mundo rural con unas perspectivas diferentes: como fuente de oportunidades para el crecimiento económico en un planeta globalizado, ávido de alimentos, de materias primas y de recursos ambientales. Y, más importante aún, como lugar privilegiado para empezar a construir la paz del lado de las víctimas. Ambas perspectivas son confluentes e interdependientes.

El mundo identifica hoy en lo rural una promesa y una esperanza. Ya no se habla solo de urbanización como sinónimo de modernización, sino de integración, continuidades e interdependencia entre las diferentes vocaciones territoriales del país. Los ciudadanos globales han comprendido que la calidad de vida en las urbes depende del bienestar de quienes habitan las zonas rurales.

Con ese telón de fondo, este Informe de Desarrollo Humano hace un balance completo y, sobre todo, oportuno de la situación de la Colombia rural. Cuáles son las necesidades más apremiantes de los pobladores rurales en situación de vulnerabilidad y cuáles sus capacidades de recuperación; cómo y por qué está concentrada la propiedad de la tierra y cuáles son los efectos de ello; de qué forma se ha ocupado y explotado el suelo y qué conflictos han surgido de allí (agricultura *versus* ganadería *versus* minería *versus* zonas de reserva ambiental); por qué el desempeño económico de este sector estratégico no ha sido el mejor; cuáles factores

afectan el ejercicio de la democracia en los territorios; y cuál ha sido el impacto del largo proceso de deterioro de las instituciones públicas responsables de orientar la marcha del sector agropecuario.

Como reto crucial para el despegue de la Colombia rural, el Informe plantea el de la superación del conflicto armado. Pero, sin ignorar su complejidad, se llama la atención sobre cómo su centralidad en la agenda de la sociedad colombiana, relegó a segundo plano la comprensión de otros problemas vertebrales para el desarrollo humano de la población del campo. Este Informe se concentra en algunos factores estructurales que pudieron facilitar la expansión y degradación del conflicto y en sus efectos sobre el tejido social y la gente, antes que en la dinámica o la lógica de los actores armados.

Dada la invisibilidad de la Colombia rural, este diagnóstico integral, profundo y sin apasionamientos, hecho por especialistas y desde la perspectiva del desarrollo humano, se torna tan importante como su propuesta.

En esta última hay una invitación a creer que sí es posible hacer de lo rural un eje fundamental del desarrollo del país; desarrollo con equidad, con inclusión y en democracia. En pocas palabras, una renovada apuesta por el desarrollo humano.

La propuesta es una hoja de ruta para dar tres grandes pasos. El primero involucra voluntad política y compromiso de la sociedad colombiana para equilibrar las prioridades y jugar más por el país rural. Para el Informe, el mejor aliciente es un gobierno respaldado por una coalición liderada por sectores modernizantes que entienden que esta es una oportunidad única para superar la pobreza y la desigualdad, y remover las causas estructurales del conflicto.

El segundo, afirma el Informe, implica un gran consenso nacional para aceptar corregir el rumbo, es decir, optar por un modelo de desarrollo en el cual el bienestar de la gente sea el fin último; que dé prioridad a la sostenibilidad ambiental; que atienda la voz de quienes pueden verse afectados por la lógica pura y dura de mercados sin controles que al final producen graves desequilibrios; y que promueva el fortalecimiento y la intervención oportuna del Estado. El mundo es testigo del surgimiento

de una oleada de inconformidad, de la necesidad del uso público de la razón en escenarios de diálogo, que presagian vientos de renovación y apertura en esta materia.

El tercero, es un abanico de opciones de política pública con dos grandes prioridades: resolver el conflicto y superar la pobreza; y cuatro ejes de trabajo: seguridad humana, desarrollo rural, desarrollo institucional y política integral de tierras. La ventaja es que se sabe cuál es la situación, qué se puede hacer y cómo hacerlo.

La tarea es, sin duda, de grandes proporciones y exige compromisos igualmente grandes. No solo del Estado en todos sus niveles, sino de quienes habitan en la Colombia de ciudades, que deben entender que los pasos dados recientemente con el reconocimiento de las víctimas y el esfuerzo de restituir las tierras son de un valor incalculable pero apenas representan una gota de sudor frente al esfuerzo requerido.

La comunidad internacional, por supuesto, también está llamada a desempeñar un papel catalizador para construir y fortalecer ese concierto de voluntades.

Sea este el momento para agradecer a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Catalana para la Cooperación al Desarrollo (ACCD), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y las embajadas de Suecia, Noruega y del Reino de los Países Bajos, sin cuyo concurso hubiera sido imposible este esfuerzo.

Ocho años separan a este del anterior Informe Nacional de Desarrollo Humano. Nuestro deseo más sincero es que el siguiente Informe tenga como tema central las capacidades, los retos y los desafíos de un país en paz y moderno, que tiene un lugar en la economía mundial y avanza sin tregua hacia más desarrollo humano para todos sus habitantes.

**Bruno Moro**  
Representante Residente  
del PNUD en Colombia

## INTRODUCCIÓN

# Colombia rural:

*modernización con orden social injusto  
y fracaso del modelo de desarrollo*

Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo.

La preservación del orden social rural, con todas sus inequidades y ataduras al desarrollo, se fundamenta en: (a) una estructura de la tenencia de la tierra convertida en un inamovible para la política pública, (b) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad, y (c) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas y que no hace un reconocimiento político del campesinado.

El modelo de desarrollo rural construido es altamente inequitativo y excluyente, propicia innumerables conflictos rurales, no reconoce las diferencias entre los actores sociales, y conduce a un uso inadecuado y a la destrucción de los recursos naturales. Acentúa la vulnerabilidad de los municipios más rurales en relación con los más urbanos, y no permite que se genere la convergencia entre lo rural y lo urbano. Además, se ha fundamentado en una precaria y deteriorada institucionalidad pública que le abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad llena de desequilibrios e inequidades.

La ocupación productiva del territorio y los procesos de poblamiento indican serias ineficiencias sociales, productivas e institucionales. La falta de un ordenamiento del territorio ha facilitado la persistencia de conflictos en el uso de los recursos y entre los diferentes actores, tanto de quienes invierten para reproducir el capital, como de los que tienen las actividades agropecuarias como un modo de vida, y las comunidades que conciben el territorio más allá de su utilización económica. El Estado poco se ha hecho presente para ordenar el uso del territorio, regular los asentamientos humanos y emprender programas de desarrollo rural que ayuden a estabilizar las sociedades campesinas que por la lógica de su sobrevivencia, se adentran sin límites ni control, más allá de la frontera agropecuaria.



Fotografía: Gerard Fayoux.

Ni el mercado ni el Estado han logrado un satisfactorio desempeño sectorial. A ello contribuyeron las políticas públicas discriminatorias y sin compromisos por parte de los inversionistas, las restricciones estructurales en infraestructura productiva y social, el suministro de bienes públicos, el descuido imperdonable del papel de la ciencia y la tecnología, y el desprecio por la capacidad productiva y social del campesinado.

Todos estos procesos confluyeron con la expansión y degradación del conflicto armado y el arraigo del narcotráfico con todas sus cadenas de criminalidad y corrupción, cuyo diagnóstico y recomendaciones fueron hechos en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2003, *El conflicto, callejón con salida*.

El resultado es una crisis estructural recurrente que se atraviesa en el desarrollo humano, especialmente de las mujeres rurales, el campesinado, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Si alguna diferencia existe entre nuestro desarrollo y el de otros países de América Latina es la persistencia de un orden social injusto sobre todo en el sector rural, por falta de voluntad política, disfrazada o confundida con las estrategias legítimas del Estado para contener las consecuencias del desorden creado, pero desatendida cuando se trata de romper muchas causas estructurales del problema.

La intervención en política de los grupos armados por fuera de la ley, la persistencia de ciertas élites políticas en los gobiernos locales, el desconocimiento del campesinado como actor político, su despojo y desplazamiento forzado, y políticas agrarias sin interés en modificar la estructura de la tenencia de la tierra, han conducido a la conservación de un orden social rural resistente al cambio.

La solución de la deuda social y política con el mundo rural de Colombia, al cual se le ha dado la espalda por décadas, necesita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado. Esta máxima adquiere toda su proyección en el sector rural, donde la precariedad institucional es notoria. La intervención decisiva del Estado requiere una visión sobre el futuro y la importancia de lo rural y sus articulaciones y complementariedades con lo urbano. La solución de los problemas que este Informe considera críticos será muy costosa y demandará mucho

tiempo si se dejan en manos del mercado problemas estructurales que urgen decisiones oportunas, eficaces, imparciales, equitativas y justas.

### La reforma rural transformadora

Este Informe propone una *reforma rural transformadora*, acompañada de una red social y académica de reflexión, conocimiento y acción sobre desarrollo rural, en el que el ordenamiento territorial es un instrumento de la transformación buscada.

Esta reforma rural transformadora va más allá de una reforma agraria y considera cambios en la estructura de la tenencia de la tierra. Esta propuesta concibe el desarrollo rural en función del territorio, centra la atención en los pobladores más excluidos y vulnerados y exige cambios en el modelo económico. Es categórica en rescatar el liderazgo sustantivo del Estado y en advertir que no es posible si no se erradican de raíz factores estructurales como la concentración de la propiedad rural, la pobreza y la miseria, y un orden social y político injusto y excluyente.

Este diagnóstico podrá mejorarse con análisis más locales y regionales, y el tiempo dirá hasta dónde avanza la voluntad política de cambiar la situación existente, y sobre la capacidad y disposición de las élites rurales y las organizaciones sociales en aras de contribuir a transformar una situación claramente adversa e insostenible, así como responder a los desafíos impuestos por este momento histórico.

**Absalón Machado Cartagena**  
Director Académico del Informe

# ¿Por qué y cómo se hizo este Informe?

Desde el año 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se comprometió con la realización del quinto Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH), y escogió como su tema central la sociedad rural.

Como todos los de su tipo, un Informe de Desarrollo Humano es un proceso de diálogo público en el cual la publicación del libro, –que presenta el resultado de buena parte de las actividades realizadas–, es apenas un pretexto para continuar con la discusión.

En este caso, el Informe es el resultado de un proceso en el que confluyen cuatro líneas de trabajo:

1. **Académica**, para obtener un análisis sobre la situación de la sociedad rural y propuestas sustentadas para avanzar.
2. **Consulta y diálogo público**, que abre escenarios de encuentro y discusión para recoger puntos de vista de la gente, de manera que los análisis y las propuestas cuenten con el respaldo de aquellos directamente afectados.
3. **Difusión y apropiación** para dar a conocer el enfoque, los mensajes y las alternativas de solución a todos los actores sociales con interés o responsabilidad en el tema.
4. **Incidencia** para influir en los procesos de toma de decisiones de manera que las propuestas sustentadas y validadas por la participación encuentren acogida entre actores políticos, gubernamentales, gremiales y sociales.

Por supuesto, en cumplimiento del mandato de Naciones Unidas el proceso está orientado por los valores y el enfoque del desarrollo humano y, en consecuencia, presta especial atención a los problemas y oportunidades de las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad que, para el caso que nos ocupa, son las mujeres, los campesinos, los indígenas y los afrocolombianos.

El INDH ha combinado el conocimiento académico del grupo coordinador con los saberes de un equipo de investigadores del más alto nivel quienes prepararon tres tipos de análisis para el Informe: (a) sobre problemáticas generales, (b) sobre grupos poblacionales y (c) sobre la relación entre conflicto, poder político y tierra desde la perspectiva

regional. Como parte de la metodología, los investigadores consultaron el parecer de las comunidades y grupos sociales involucrados en cada problemática tratada.

El grupo coordinador habló con servidores públicos, líderes gremiales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos en once territorios: Antioquia, Cauca, Chocó, Cesar, Eje Cafetero, Huila, Magdalena Medio, Meta, Montes de María, Nariño y Putumayo. Estas conversaciones ayudaron a identificar problemas, corroborar intuiciones, desechar preconceptos, fortalecer propuestas y comprender, con mayor profundidad, el día tras día de los actores de la sociedad rural.

La mayor parte de la información primaria utilizada es oficial y proviene de las diversas entidades públicas responsables de los temas.

Este libro está acompañado por una colección de seis Cuadernos del Informe, cuyo objetivo es abordar con mayor detalle y profundidad ciertas temáticas que así lo ameritan. El primer Cuaderno, ya presentado a la opinión pública, está dedicado a la población en situación de desplazamiento. Los cinco restantes se ocuparán de los siguientes temas: mujeres rurales, campesinado, indígenas, afrocolombianos y, finalmente, la relación entre conflicto, poder político y tierras en cinco zonas del país.

La etapa de difusión y apropiación apenas comienza. Esta publicación y el Informe como proceso habrán cumplido su objetivo si la sociedad colombiana pone de nuevo el tema rural como parte de sus prioridades y toma la decisión de dar el primer paso para solucionar su compleja problemática.

# Razones para la esperanza

***Si al comienzo una idea no parece absurda,  
no hay esperanza para ella***

*Albert Einstein*

Se dirá que buscar razones para la esperanza en Colombia es un acto ingenuo de fe que se desmorona ante cualquier diagnóstico. Alguien preguntará ¿cómo puede haber esperanza sabiendo que nos aventuramos por los caminos de la modernización sin haber resuelto problemas de viejo cuño?; otro murmurará que fuimos incapaces de impedir que prosperaran nuevos conflictos; y un tercero proclamará que del caos de nuestros días no se puede esperar sino más caos. Pero nuestro imperativo ético es recordar en todos los tonos, tiempos, lugares y audiencias que todo orden social es construido y, por tanto, susceptible de ser transformado.

Es de subrayar que después de cuarenta años de haberse desentendido del sector rural, creyendo que para modernizarse podía prescindir de sus potencialidades y de sus pobladores, Colombia parece dispuesta a corregir el rumbo, y puede hacerlo, si sabe aprovechar las condiciones y cambios en los escenarios nacional y mundial.

Es innegable: hoy disponemos de un mejor conocimiento de nuestros problemas y aprendemos de experiencias valiosas de desarrollo rural; contamos con riqueza, recursos y capital social; los índices de desarrollo humano mejoran año tras año, a pesar del conflicto, el narcotráfico y la corrupción; existen capacidades y vocación de cambio en sectores empresariales y en los movimientos y organizaciones sociales. Además,

recientes iniciativas gubernamentales van en la dirección del cambio y la comunidad internacional está presta a apoyar las transformaciones que necesitamos, mediante estrategias para superar el conflicto armado, pagar la deuda social con el campesinado, acabar la pobreza, fortalecer la democracia local, combatir la cultura de la ilegalidad o transformar prácticas y estructuras sociales y políticas incompatibles con el progreso y el desarrollo humano.

Hace cuarenta años, cuando apenas empezaban la modernización y diversificación productiva del campo, el campesinado no estaba aglutinado en organizaciones tan diversas y con tanta experiencia como las de hoy; sus niveles de conocimiento y escolaridad distaban de los actuales, el espectro de sus actividades productivas era muy limitado y su integración con las áreas urbanas, precaria.

Apenas hace cuatro décadas empezaba a perfilarse una clase empresarial rural, al lado de la clase terrateniente tradicional. Hoy crecen grupos empresariales experimentados, con nuevos conocimientos y tecnologías, decididos a gestionar y desarrollar nuevos proyectos de inversión y a competir en mercados ampliados. Muchos son ejemplares por su responsabilidad social, ya sea porque establecen vínculos duraderos con las comunidades locales, porque invierten en tecnologías amistosas con el medio ambiente o porque cumplen las leyes laborales.

Hace cuatro décadas era dramático el divorcio de los profesionales con las organizaciones sociales y el empresariado. En la actualidad es incipiente, y aumenta el número de los que se asocian con empresarios amigos de emprendimientos propios del mundo globalizado y de la sociedad de la información y del conocimiento. Ni qué decir del aporte de jóvenes profesionales –miles de ellas mujeres– al fortalecimiento de capacidades, a la difusión y apropiación social del conocimiento, a la búsqueda de alternativas de desarrollo, a la construcción de proyectos comunitarios de vida y a la reducción de las incertidumbres y riesgos que ponen a prueba las capacidades de los más pobres y excluidos; por ejemplo, sobre la inseguridad alimentaria, el aumento de los precios de los alimentos, el uso sostenible de los bienes y servicios ambientales,

el papel de los jóvenes y las mujeres rurales o el papel estratégico de la agricultura en el desarrollo nacional.

Nuestro más reciente acto de fe colectiva fue la Constitución de 1991. En ella nos comprometimos a construir un Estado social de derecho, imparcial y al servicio de todos y todas, sin exclusiones, ni privilegios. Inspiradas en ella, a diario, miles de personas ejercitan la ciudadanía, promueven los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario o patrocinan prácticas políticas y sociales pluralistas e incluyentes, cuyos contenidos son los valores éticos como la solidaridad y la protección especial a los más vulnerados. ¿Podrá alguien dudar que este acto de fe colectiva no es también un pretexto para desatar la esperanza en el mundo rural al cual Colombia abandonó durante las últimas cuatro décadas?

**Equipo INDH 2011**



Fotografía: Doris Pérez.

# I. Colombia

*es más rural de lo que pensamos*

A

partir de la información del censo nacional, que por su naturaleza se orienta exclusivamente por criterios poblacionales, el país se ha creído abrumadoramente urbano: 75% de sus habitantes lo serían. No obstante, lo que eso significa en realidad es que las tres cuartas partes de la población colombiana vive en las cabeceras de sus más de 1.100 municipios y por tanto, quienes residen en la cabecera de Mesitas de El Colegio (Cundinamarca), o Curumaní (Cesar), por ejemplo, son llamados pobladores urbanos. Esta imagen de país ciudadano fue reforzada por la apuesta urbanizadora como ruta hacia el desarrollo, que se adoptó desde los años 1950.

La dicotomía clásica entre lo urbano y lo rural es hoy difusa y los conceptos que definen una y otra realidad involucran cada vez más la noción de interdependencia. En un planeta integrado en forma progresiva pero segmentada, se habla más de territorios y de las relaciones complejas que ocurren en su interior.

Este informe reconoce esa realidad por dos caminos: (a) al proponer un concepto integral de ruralidad y una manera más adecuada para medir sus grados; y (b) al abordar la problemática rural a partir de una definición de territorio, que se desarrolla en el texto, con siete

dimensiones: espacial (ocupación del territorio), económica (explotación y aprovechamiento de los recursos del suelo y del subsuelo), ambiental (uso sostenible de los recursos naturales), social (relaciones y situación de los grupos humanos), cultural (imaginarios, identidades y cosmovisiones), política (monopolio de la seguridad y control del territorio y la población), e institucional (reglas de juego y papel de la intervención pública).

Lo rural en el mundo de hoy implica nuevas y prometedoras actividades productivas, además de las agropecuarias, tanto como agendas más amplias sobre las relaciones del hombre con la naturaleza y la sostenibilidad de ciertos modelos de desarrollo. Por ello, lo rural ha recobrado gran importancia en un mundo globalizado en el que la demanda de alimentos -vista a la luz de la seguridad alimentaria-, de materias primas y de recursos naturales (agua, por ejemplo), se ha tornado crítica.

En Colombia, la nueva ruralidad –mayor complejidad en la comprensión del territorio sumada a actividades productivas de nuevo cuño–, se asentó en un contexto de expansión y degradación de dos fenómenos centrales en la historia reciente del país: el narcotráfico y el conflicto. En especial, esa ruralidad se vio impactada por: (a) la penetración de criminalidad organizada, (b) el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, y (c) la lucha por el control de territorios entre actores armados y el Estado.



Fotografía: Doris Pérez.

### 1. Se propone un índice de ruralidad

Para captar mejor el contenido de lo rural y ponderar su dimensión actual este Informe presenta un índice de ruralidad (IR), que no adopta, como se ha hecho hasta ahora, el tamaño de la aglomeración como criterio único de clasificación.

El índice propuesto por el INDH: (a) combina la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores; (b) adopta el municipio como unidad de análisis y no el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio); y (c) asume la ruralidad como un continuo (municipios más o menos rurales), antes que como una dicotomía (urbano-rural).

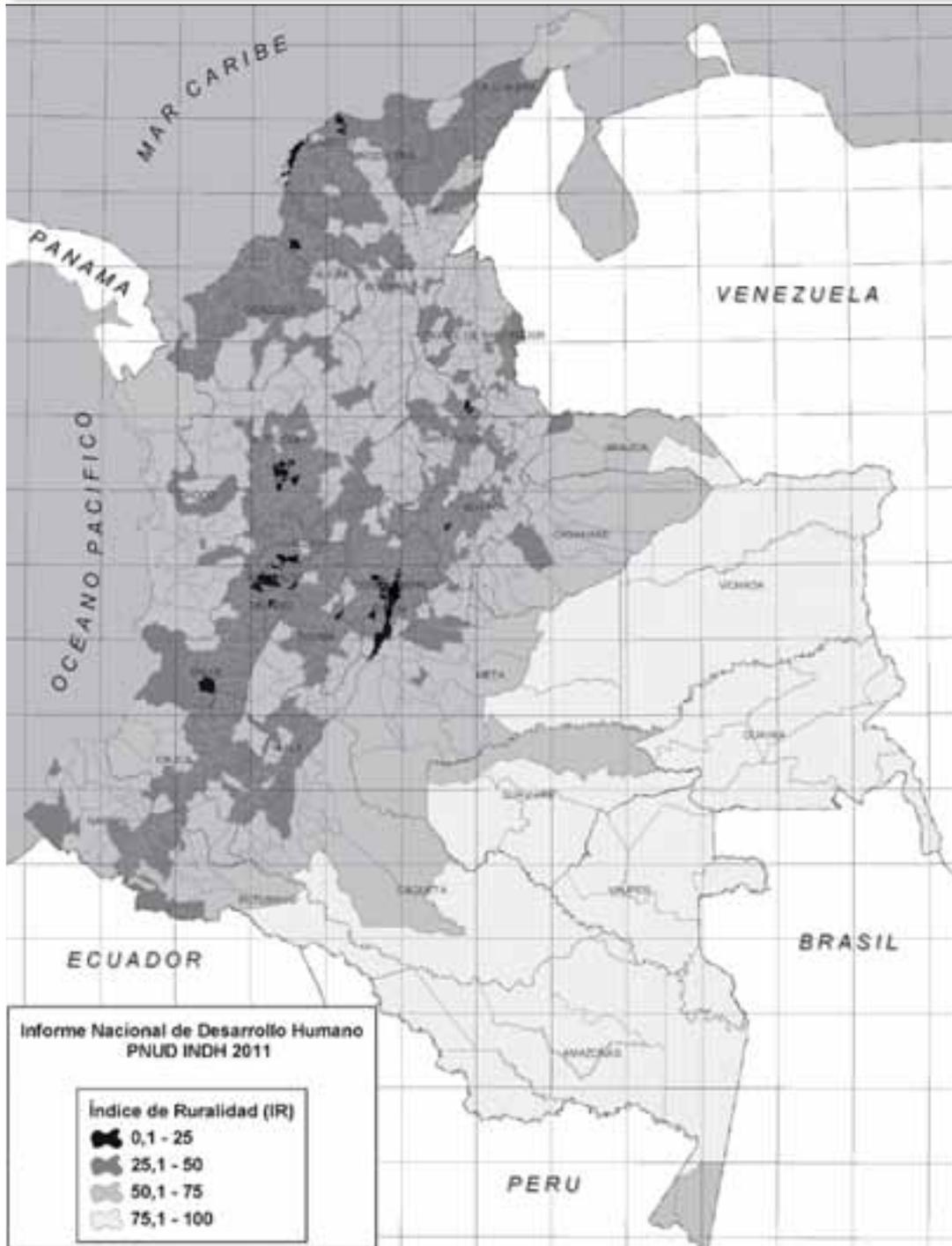
El resultado indica que Colombia es más rural de lo que pensamos o de lo que queremos creer, pues las tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales (75,5%); allí vive el 31,6% de la población y sus jurisdicciones ocupan el 94,4% del territorio nacional (mapa 1).

Esa ruralidad más amplia, compleja y no reconocida desborda los marcos institucionales actuales. Hasta ahora, lo rural y su desarrollo han sido tratados como un problema sectorial y agropecuario, y por ende, del resorte del Ministerio de Agricultura. Ese nuevo enfoque deja ver con claridad que hay más ruralidad que institucionalidad pública; en pocas palabras, más ruralidad que Estado.

Reconocer la ruralidad que aquí se plantea, sería el primer paso para empezar a cambiar la forma como se planea, ejecuta y evalúa la gestión de los gobiernos, tanto del nacional como de los territoriales.

MAPA 1

Índice de ruralidad (IR), 2005



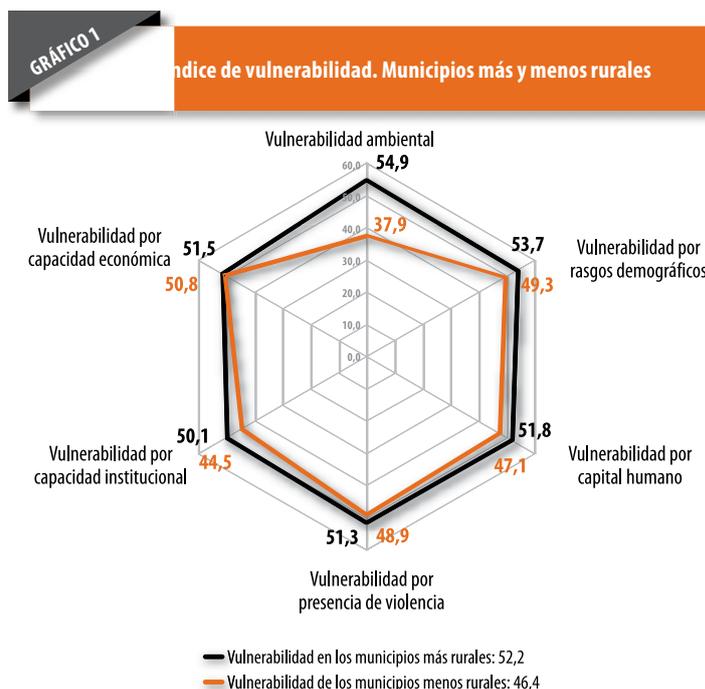
Fuente: cálculos INDH 2011, a partir del Censo DANE 2005.

## 2. Como complemento, un índice de vulnerabilidad

El INDH también propone evaluar los niveles de vulnerabilidad<sup>1</sup> entre municipios más y menos rurales mediante un índice de vulnerabilidad (iv) de seis dimensiones, compuestas a su vez por un conjunto de indicadores:

- Vulnerabilidad por capital humano (tasa de alfabetización y personas en edad de trabajar por hogar).
- Vulnerabilidad por capacidad institucional (capacidad administrativa y desempeño fiscal).
- Vulnerabilidad por presencia de conflicto (homicidios, masacres, número de desplazados, número de víctimas de violencia política y área de cultivos de coca).
- Vulnerabilidad por rasgos sociodemográficos (promedio de miembros del hogar, porcentaje de hogares con jefatura femenina, número promedio de adultos mayores de 64 años por hogar y número promedio de niños menores de 5 años por hogar).
- Vulnerabilidad ambiental (índice de vulnerabilidad climática).
- Vulnerabilidad por capacidad económica (Gini de tierras e índice de ingresos).

Los resultados señalan que los municipios más rurales son a su vez los de mayor vulnerabilidad. Y más importante aún, la dimensión ambiental presenta la brecha más pronunciada, seguida de la capacidad institucional (gráfico 1).



Fuente: cálculos INDH 2011.

<sup>1</sup> Entendida como el grado de susceptibilidad que tienen los bienes, individuos y grupos humanos de ser afectados por una amenaza.

Este índice es útil porque, por ejemplo, permitiría priorizar las amenazas ambientales y la baja capacidad para la gestión administrativa y fiscal como los primeros factores a combatir en una política pública nacional orientada a disminuir la vulnerabilidad rural. Su potencial se amplía si se tiene en cuenta que el índice está disponible para la gran mayoría de los municipios del país, por lo cual puede usarse para evaluar la situación de uno, o comparar la de varios de ellos en un departamento o, ponderar el estado de cosas entre departamentos y regiones.

### 3. La distribución de la población incide en el desarrollo humano

La transición demográfica y la urbanización modificaron los patrones de ocupación del territorio. A diferencia de hace apenas cincuenta años, hoy en día más gente vive en los centros urbanos que en las áreas rurales. No obstante, alrededor de la tercera parte de la población del país y la mayoría de su territorio físico están bajo condiciones de ruralidad. Para bien o para mal, los habitantes urbanos deben reconocer que el bienestar de la sociedad está estrechamente vinculado a la calidad de vida de esa tercera parte de la población, tanto como a la sostenibilidad de los recursos naturales.

Este Informe invita a asumir un compromiso ético por un país en el que las oportunidades de la gente no dependan del lugar en el que se nace o se vive. El desarrollo humano debe ser para todos y la situación actual de la Colombia rural debe convocarnos a prestar mayor atención a sus habitantes.



**En Colombia, la nueva ruralidad –mayor complejidad en la comprensión del territorio sumada a actividades productivas de nuevo cuño–, se asentó en un contexto de expansión y degradación de dos fenómenos centrales en la historia reciente del país: el narcotráfico y el conflicto. En especial, esa ruralidad se vio impactada por: (a) la penetración de criminalidad organizada, (b) el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, y (c) la lucha por el control de territorios entre actores armados y el Estado.**

## Reforma rural transformadora: reconocernos como un país más rural para tomar mejores decisiones



Una reforma rural para transformar la situación actual necesita contar con datos confiables, pertinentes y desagregados que conduzcan a procesos informados de toma de decisiones. Los índices de ruralidad y de vulnerabilidad son una herramienta de la mayor utilidad en tal sentido. Ayudarían al diseño y evaluación de políticas públicas diferenciadas desde el nivel nacional, y pueden servir como criterios de planeación y de gestión en los órdenes departamental y municipal.

El resultado serán políticas nacionales de desarrollo rural que reconocen los efectos que los diferentes grados de ruralidad de los municipios del país tienen sobre los indicadores de bienestar

de sus habitantes. Y, políticas sensibles a niveles de vulnerabilidad de los municipios frente a un conjunto, por demás heterogéneo, de amenazas para sus pobladores.

Y de otra parte, los gobiernos territoriales contarían con:

- a. Elementos de juicio para orientar sus planes de desarrollo e inversiones y para la planeación y el ordenamiento territorial.
- b. Criterios de comparación para aprender de experiencias exitosas, buenas prácticas o lecciones para mejorar, basadas en el acumulado de entes territoriales similares en ruralidad o en dimensiones de vulnerabilidad.



## II. El modelo de desarrollo rural

*ensayado no ha contribuido al bienestar de la mayoría de pobladores*

**E**n Colombia se ha entendido el modelo de desarrollo como el resultado de: un enfoque que equipara crecimiento económico con progreso y bienestar; un balance entre Estado y mercado que privilegia el papel de este sobre aquel; una apuesta por el gran empresariado como el principal motor del desarrollo; y una preferencia por los subsidios focalizados antes que por la inversión en bienes públicos como, herramienta de política pública.

Con más y menos énfasis y algunos matices, los gobiernos de las últimas dos décadas han suscrito ese camino para abordar la problemática rural.

Pero ese modelo, sustentado en una política pública y una visión del Estado y la sociedad sobre el proceso de modernización, tiene ocho características que lo han hecho inadecuado y altamente insatisfactorio para avanzar en el desarrollo humano, resolver la problemática rural y superar la crisis de crecimiento analizada en el Informe. Dichas características son:

## 1. No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerable a la población rural

Porque no ha estado orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales combinando crecimiento económico con distribución. Obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización; la concentración de la propiedad y la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio; la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial; y la ausencia de condiciones políticas apropiadas que les permitan acceder de manera democrática a los procesos de toma de decisiones públicas, impiden fortalecer sus capacidades, ampliar las opciones para definir y enriquecer sus proyectos de vida, estimular procesos de empoderamiento y afianzar sus libertades políticas y económicas.

## 2. Es inequitativo y no favorece la convergencia

Porque los beneficios de la modernización del sector han favorecido a los grandes productores en detrimento de los pequeños y de las comunidades rurales. La posibilidad de obtener ganancias en productividad, a partir de la incorporación de innovaciones tecnológicas, permitió mejorar los procesos de acumulación de capital de los empresarios agrícolas, pero tales avances no se reflejaron en una mejora en la calidad de vida de los hogares rurales.

Y el ritmo de disminución de la pobreza rural ha sido menor que el de los centros urbanos y la brecha continúa creciendo. No ha habido un compromiso serio para eliminar las causas estructurales de la pobreza rural y las estrategias de generación de ingresos no evitan que se perpetúe la pobreza intergeneracional.

## 3. Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres

Porque ha ignorado la forma desproporcionada en que las inequidades rurales afectan a las mujeres. Y las instituciones públicas no han tomado nota de esta situación por lo que los intentos por incorporar la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública han sido pocos, fragmentarios y débiles.

Las mujeres rurales se ven sometidas a tres tipos de discriminaciones que las sitúan en peores condiciones de vulnerabilidad frente a los hombres e incluso frente a otros miembros de la familia campesina: (a) la discriminación tradicional de género; (b) la que se origina por el hecho de vivir en el campo; y (c) la que nace por el impacto desproporcionado que tiene sobre sus vidas la violencia, tanto la intrafamiliar como la provocada por el conflicto armado.

## 4. Es excluyente

Porque la presión por la tierra que han ejercido terratenientes, empresarios, transnacionales, comisionistas y actores ilegales ha impedido que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfruten de los recursos del territorio, y que a partir de allí generen ingresos para procurar el bienestar de sus familias.



En Colombia se ha entendido el modelo de desarrollo como el resultado de: **un enfoque que equipara crecimiento económico con progreso y bienestar; un balance entre Estado y mercado que privilegia el papel de este sobre aquel; una apuesta por el gran empresariado como el principal motor del desarrollo;** y una preferencia por los subsidios focalizados antes que por la inversión en bienes públicos como, herramienta de política pública.



**Las organizaciones sociales han sido debilitadas y desarticuladas tanto por la violencia y estigmatización que se ha ensañado contra sus líderes, como por la precariedad de herramientas para consolidar objetivos comunes y emprender acciones colectivas.**

Lo excluyente del modelo se manifiesta además en algunos enfoques centralistas que han dejado a las regiones y localidades con una precaria presencia institucional, y una monumental incapacidad para administrar, entender y responder en forma adecuada a las demandas de la población. Por ello, tanto los grupos sociales rurales como los mismos empresarios se sienten insatisfechos con la acción del Estado y sus políticas.

### **5. No promueve la sostenibilidad ambiental**

Porque la preocupación por proteger el patrimonio ambiental del país ha sido marginal. El agotamiento de los recursos naturales y la excesiva explotación productiva han puesto en riesgo ecosistemas estratégicos (nacimientos y fuentes de agua, páramos y bosques), coberturas vegetales y reservas forestales. Los fertilizantes y plaguicidas y las técnicas de establecimiento de los cultivos requeridos para el desarrollo de la actividad del sector, han deteriorado la aptitud de



los suelos más productivos. Y los daños ambientales no son internalizados como costos para los productores agrícolas y pecuarios.

## 6. Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos

Porque si la tierra está concentrada, ampliar las oportunidades y desarrollar las capacidades de los pobladores rurales es más difícil, ya que el principal activo del sector no está disponible en condiciones de equidad. Esto se convierte en un generador de conflicto social permanente.

El conflicto tradicional y propio del mundo rural agudizado por la falta de soluciones, ha terminado subordinado a las lógicas de grupos armados al margen de la ley que necesitan controlar territorios para facilitar sus acciones bélicas o, las actividades asociadas al tráfico de drogas de uso ilícito.

## 7. Es poco democrático

Porque no ha avanzado en la construcción de las condiciones ni de las oportunidades que permitan a todos los pobladores rurales tomar parte e incidir en los escenarios de toma de decisiones públicas. Tampoco ha favorecido la consolidación de canales de organización, articulación y expresión de las necesidades e intereses de campesinos, indígenas, afrocolombianos y mujeres. El modelo ha tendido a privilegiar la organización y la voz de las élites y el empresariado rurales que han estado sobrerrepresentados tanto en los cuerpos plurales de elección popular como en los cargos de la Rama Ejecutiva con margen de decisión sobre el futuro del sector.

Las organizaciones sociales han sido debilitadas y desarticuladas tanto por la violencia y estigmatización que se ha ensañado contra sus líderes, como por la precariedad de herramientas para consolidar objetivos comunes y emprender acciones colectivas.

El resultado ha sido la virtual desaparición en la discusión política y en la gestión pública de una agenda rural distributiva, lo que ha enervado las posibilidades de inclusión de los pobladores rurales al sistema político tanto como su reconocimiento y valoración como ciudadanos.

## 8. No afianza la institucionalidad rural

Porque las políticas agrarias aplicadas se sustentan en una institucionalidad precaria, deteriorada en las dos últimas décadas, y orientada más en función de los intereses de los grupos de poder en el sector rural que de las necesidades de los pobladores más vulnerados y necesitados.

Porque desde los años 1990, se suprimieron o reestructuraron las instituciones que regulaban el funcionamiento del sector y que venían consolidando un desarrollo agrícola con visos de modernidad. La reducción del Estado no se efectuó de manera gradual. Y la poca adaptabilidad de la actividad a las reformas institucionales creó vacíos y fallas de mercado que no fueron suplidos por los nuevos instrumentos de política pública.



**Las mujeres rurales se ven sometidas a tres tipos de discriminaciones que las sitúan en peores condiciones de vulnerabilidad frente a los hombres e incluso frente a otros miembros de la familia campesina:**

(a) la discriminación tradicional de género; (b) la que se origina por el hecho de vivir en el campo; y (c) la que nace por el impacto desproporcionado que tiene sobre sus vidas la violencia, tanto la intrafamiliar como la provocada por el conflicto armado.



Y porque el modelo opera con una gran informalidad de los derechos de propiedad, y en los mercados de trabajo rural. La primera excluye a los productores agropecuarios del acceso a crédito y otros servicios y apoyos del Estado, y la segunda propicia la pobreza al remunerar a los trabajadores y jornaleros por debajo del salario mínimo y sin servicios de protección social.

### 9. Todo está por hacer

Así, a secas, esta descripción del modelo de desarrollo puede resultar fatalista. No obstante, este Informe llama a la esperanza, pues se sabe cuál es el problema y cómo empezar a solucionarlo. La problemática rural necesita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado: abrir las puertas de la modernización con un Estado más interventor y regulador.

La intervención y regulación del Estado deben calibrarse en función de las

virtudes y limitaciones del mercado, con respeto por los preceptos del Estado social de derecho y de la democracia, y con una ponderación sobre lo que pueden aportar Estado y mercado al avance de desarrollo humano.

## Reforma rural transformadora: replantear el modelo apostándole al desarrollo humano

La reforma rural pasa por dos grandes compromisos de la sociedad y el Estado colombianos:

- a. Hacer un balance más equitativo entre el desarrollo urbano y el rural entendiendo que uno y otro son dos caras de la misma moneda y ambos representan oportunidades de inserción en la economía mundial.
- b. Modificar el rumbo replanteando un modelo que no ha sido exitoso mediante: un enfoque que reconozca que el crecimiento económico no es suficiente para mejorar el bienestar de todos, es decir, adoptando el

paradigma del desarrollo humano; otorgar su justo valor a la intervención y regulación del Estado en la marcha del sector; la inclusión de todos los pobladores rurales como protagonistas del desarrollo; e inversión en bienes públicos, antes que asignación de los recursos por la dinámica de la oferta y la demanda.

El gobierno actual ha dado pasos en esa dirección, por lo que surge una oportunidad no vista hace varias décadas. Esta es una de las buenas razones que motivan la esperanza.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

### III. Las brechas de bienestar *entre la población rural y la urbana se han profundizado*



o rural no es per se sinónimo de peores condiciones de vida. Pero en Colombia ha sido cada vez más difícil alcanzar un nivel de vida digno permaneciendo allí. Por acción u omisión, el mensaje que la sociedad colombiana ha enviado a los pobladores rurales ha sido que su progreso o el de sus familias dependen de abandonar el campo.

Por esa vía, el país urbano pujante y modernizador dio la espalda a la sociedad rural, dando pie a que muchos de sus conflictos se hubieran agudizado o, no hubieran encontrado canales institucionales para ser tramitados. Esto la ha llevado a una especie de crisis permanente y a una condición de inestabilidad. Reconocer esa realidad es, de lejos, el primer paso para lograr cambios.

El principal objetivo de un *modelo de desarrollo humano* es brindar las mismas oportunidades y ampliar las capacidades de todas las personas independientemente del lugar en el que nazcan o vivan; de su condición social; de su sexo o raza; o de sus creencias religiosas o políticas.

Pero los datos indican que ese objetivo no se está cumpliendo, pues existen grandes diferencias en las condiciones de vida y el bienestar de la población por regiones, o por su ubicación en el campo o en centros urbanos.

## 1. Se avanzó en desarrollo humano, pero con grandes diferencias regionales

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>2</sup> del país aumentó 6 puntos entre los años 2000 y 2010, –pasó de 0,78 a 0,84– en consonancia con la tendencia mundial (cuadro 1). Alegra que el país haya avanzado. Pero el asunto crucial es que hay grandes diferencias entre departamentos y entre municipios, tanto en los valores absolutos, como en el ritmo con que se avanza.

Por ejemplo, para 2010 los índices más altos los tienen Bogotá (0,90) y Santander (0,87) y los más bajos La Guajira (0,69) y Chocó (0,73). Mientras que Bogotá avanzó 6 puntos en desarrollo humano en esos diez años, La Guajira avanzó medio (cuadro 2).

## 2. Concentración de la propiedad y violencia: obstáculos al desarrollo humano de los colombianos

Los avances en el IDH son menos optimistas si se tienen cuenta dos variables con profunda incidencia en la sociedad colombiana: (a) la inequidad resultante de la elevada concentración de la propiedad de la tierra y (b) la violencia.

Para tener una dimensión del impacto de estos dos fenómenos sobre el desarrollo humano del país, se calculó un índice de desarrollo humano ajustado (IDH\*), que incluyó la concentración de la propiedad de la tierra (a partir del coeficiente de Gini) y la violencia (medida por la tasa de homicidios y el desplazamiento)<sup>3</sup>.

La comparación entre las series del IDH convencional y del IDH ajustado (gráfico 2) ilustra el deterioro causado por ambos fenómenos al desarrollo humano de todos los colombianos.

CUADRO 1

Evolución del IDH por componente. 2000-2010

Año	Esperanza de vida (años)	Población analfabeta (%)	Escolaridad combinada (%)	Índice de logro educativo	Índice de esperanza de vida	Índice del PIB	Índice de desarrollo humano
2000	71,9	9,1	69,1	0,836	0,782	0,723	0,780
2001	72,2	9,0	68,3	0,834	0,787	0,718	0,780
2002	72,6	8,8	6,79	0,834	0,793	0,726	0,784
2003	72,9	8,7	6,83	0,836	0,798	0,738	0,791
2004	73,2	8,5	6,96	0,842	0,803	0,750	0,798
2005	73,5	8,4	7,21	0,851	0,808	0,754	0,804
2006	73,7	8,2	7,58	0,865	0,812	0,733	0,803
2007	74,0	8,0	8,05	0,881	0,817	0,743	0,814
2008	74,3	7,9	8,57	0,900	0,821	0,757	0,826
2009	74,5	7,7	9,07	0,918	0,825	0,751	0,831
2010	74,8	7,5	94,7	0,932	0,829	0,758	0,840

Fuente: cálculos INDH 2011, a partir de proyecciones de población, Estadísticas Vitales, Cuentas Nacionales, Encuestas de Hogares, DANE.

<sup>2</sup> Es la medida de bienestar propuesta por Naciones Unidas para analizar el avance de los países, y tiene tres dimensiones: una vida larga y saludable (medida a partir del indicador de esperanza de vida); acceso al conocimiento (medida por la tasa de matriculación y la tasa de analfabetismo) y, un nivel de vida digno (medido por el ingreso per cápita).

<sup>3</sup> Para conocer los detalles técnicos de la construcción del índice ajustado (IDH\*), véase el Anexo metodológico B, del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.

CUADRO 2

## Índice de desarrollo humano por departamentos. 2000-2010

Departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antioquia	0,781	0,781	0,786	0,792	0,800	0,807	0,806	0,817	0,830	0,838	0,849
Arauca	0,785	0,763	0,769	0,780	0,787	0,796	0,789	0,792	0,798	0,799	0,804
Archipiélago de San Andrés	0,826	0,825	0,831	0,831	0,835	0,832	0,824	0,828	0,832	0,831	0,834
Atlántico	0,786	0,784	0,786	0,791	0,797	0,801	0,797	0,806	0,817	0,824	0,835
Bogotá D.C.	0,844	0,843	0,848	0,853	0,862	0,870	0,869	0,881	0,892	0,897	0,904
Bolívar	0,759	0,761	0,764	0,778	0,783	0,787	0,783	0,795	0,805	0,812	0,823
Boyacá	0,774	0,774	0,778	0,783	0,789	0,798	0,798	0,811	0,824	0,828	0,842
Caldas	0,758	0,763	0,771	0,776	0,782	0,789	0,788	0,797	0,809	0,822	0,828
Caquetá	0,706	0,707	0,707	0,717	0,719	0,723	0,718	0,725	0,735	0,769	0,752
Casanare	0,848	0,834	0,835	0,848	0,854	0,859	0,855	0,855	0,861	0,859	0,867
Cauca	0,712	0,714	0,721	0,726	0,735	0,742	0,739	0,749	0,761	0,760	0,782
Cesar	0,715	0,723	0,731	0,745	0,761	0,770	0,771	0,778	0,791	0,788	0,810
Chocó	0,660	0,659	0,659	0,672	0,684	0,687	0,686	0,696	0,708	0,744	0,731
Córdoba	0,726	0,724	0,730	0,739	0,748	0,751	0,752	0,765	0,775	0,757	0,798
Cundinamarca	0,783	0,786	0,788	0,796	0,799	0,803	0,799	0,808	0,821	0,824	0,837
Grupo Amazonia	0,675	0,683	0,693	0,699	0,714	0,730	0,729	0,741	0,751	0,784	0,768
Huila	0,748	0,745	0,751	0,760	0,769	0,774	0,773	0,780	0,791	0,779	0,807
La Guajira	0,686	0,693	0,683	0,693	0,700	0,705	0,694	0,689	0,690	0,688	0,691
Magdalena	0,717	0,720	0,726	0,731	0,737	0,744	0,742	0,752	0,764	0,772	0,785
Meta	0,770	0,767	0,770	0,776	0,781	0,785	0,783	0,791	0,802	0,810	0,822
Nariño	0,713	0,715	0,722	0,730	0,738	0,742	0,741	0,746	0,756	0,762	0,773
Norte de Santander	0,733	0,732	0,737	0,740	0,746	0,748	0,749	0,760	0,775	0,784	0,796
Putumayo	0,696	0,697	0,704	0,710	0,721	0,727	0,727	0,735	0,745	0,750	0,759
Quindío	0,748	0,751	0,755	0,759	0,766	0,780	0,785	0,798	0,813	0,821	0,832
Risaralda	0,752	0,752	0,757	0,766	0,778	0,788	0,790	0,803	0,818	0,828	0,839
Santander	0,794	0,796	0,801	0,808	0,818	0,827	0,827	0,842	0,856	0,866	0,879
Sucre	0,724	0,725	0,724	0,727	0,735	0,739	0,737	0,747	0,758	0,765	0,775
Tolima	0,739	0,740	0,745	0,750	0,760	0,764	0,764	0,773	0,785	0,793	0,804
Valle del Cauca	0,801	0,800	0,803	0,806	0,813	0,819	0,820	0,832	0,845	0,852	0,861
<b>Total nacional</b>	<b>0,780</b>	<b>0,780</b>	<b>0,784</b>	<b>0,791</b>	<b>0,798</b>	<b>0,804</b>	<b>0,803</b>	<b>0,814</b>	<b>0,826</b>	<b>0,831</b>	<b>0,840</b>

Fuente: cálculos INDH 2011, a partir de proyecciones de población, Estadísticas Vitales, Cuentas Nacionales, Encuestas de Hogares DANE.

También se comparó el IDH convencional y el ajustado, desagregados por departamentos y Bogotá. La brecha entre las dos medidas es notoria. En todos los casos, la concentración de la propiedad y la violencia muestran una incidencia negativa en el desarrollo humano. Las diferencias más significativas se presentan en Arauca (8 puntos), Casanare (7), Antioquia (6), Valle del Cauca (6) y Córdoba (6).

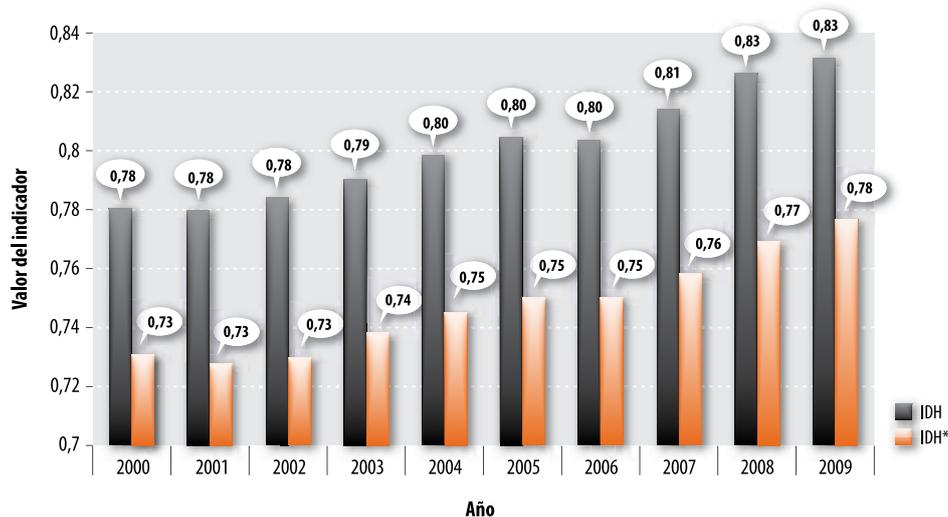
### 3. La pobreza: expresión del desequilibrio urbano-rural

Con base en los datos de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (Mesep, 2009<sup>4</sup>), el INDH hizo un análisis de la situación y diferencias en las condiciones de

<sup>4</sup> El 24 de agosto de 2011, la Misión publicó información actualizada hasta el año 2010, en la que se hicieron ajustes a la metodología por lo cual las cifras cambiaron, aun cuando las tendencias se mantuvieron. Estos cambios no alcanzaron a ser considerados en el INDH 2011.

GRÁFICO 2

## Evolución del IDH tradicional y del IDH\* ajustado. 2000 -2009



Fuente: cálculos INDH 2011.

pobreza de los habitantes urbanos y rurales. Al respecto, se destacan dos hechos significativos: por una parte, entre 2002 y 2009 la incidencia de la pobreza bajó, de 53,7 a 45,5%. Es positivo que ello suceda, pero debe tenerse presente que el número absoluto de pobres continúa siendo muy alto (casi 20 millones de personas), y que la reducción de la pobreza para el conjunto de América Latina ha sido más significativa que en Colombia.

El otro hecho relevante es el aumento de la brecha entre las trece áreas metropolitanas y lo que las estadísticas oficiales llaman resto<sup>5</sup>: en 2002 era de 29 puntos, y en 2009 de 33,7 puntos, de manera que el ritmo de disminución de la pobreza en el resto ha sido considerablemente menor que en las trece áreas (recuadro 1).

#### 4. No hay tendencia hacia la convergencia entre las regiones y entre la ciudad y el campo

La inequidad regional es una expresión de la *falta de convergencia*, entendiendo esta como la disminución de las diferencias o la reducción de brechas entre las capacidades y oportunidades de la gente que vive en el campo y la que vive en la ciudad.

Los indicadores sociales y de desarrollo humano presentados muestran que en el mediano plazo la situación de la gente ha mejorado, pero dicha mejoría se refleja de manera muy diferenciada dependiendo del lugar en que se habite. La brecha entre el campo y la ciudad ha aumentado, y ello no favorece el desarrollo humano. Naciones Unidas ha dicho que hay una clara relación entre mayor desigualdad y menor desarrollo humano y, en este caso, la desigualdad del ingreso y de la propiedad parece haber sido determinante en el moderado crecimiento de los indicadores de bienestar y desarrollo humano.

<sup>5</sup> En las estadísticas oficiales la población rural es entendida como la gente que no vive en cabeceras municipales y se la denomina como "resto".

## RECUADRO 1

## Las brechas urbano rurales en los objetivos del milenio

En el año 2000 en desarrollo de la Cumbre del Milenio en el año 2000 en Naciones Unidas, 189 naciones, entre ellas Colombia, se comprometieron con los ocho Objetivos del Milenio (ODM): (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) garantizar la educación básica universal; (3) promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres; (4) reducir la mortalidad infantil; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y (8) promover una asociación mundial para el desarrollo.

Se definieron 18 metas y 48 indicadores que cada país adaptó a su contexto y realidad local. En Colombia, mediante el documento Conpes 091 de 2005, se concretaron 57 metas e indicadores ODM para ser alcanzados al año 2015.

Aunque hay avances importantes, subsisten enormes brechas que impiden el acceso de toda la población, a las mismas oportunidades. Son brechas entre ricos y pobres, pero también entre regiones y

entre el campo y la ciudad. Con razón se habla de una Colombia pujante, moderna y urbana que puede compararse con países desarrollados, y otra pobre, rural, atrasada, característica de sociedades feudales.

### A más ruralidad, mayores rezagos

Al desagregar las cifras, según tres categorías de conglomerados (centros urbanos, centros intermedios y municipios de alta ruralidad), definidas a partir del índice de ruralidad construido por el INDH 2011, se evidencian las brechas urbano rurales en relación con los ODM (cuadro 1.1).

De acuerdo con las categorías se calculó un indicador trazador para cada ODM, según los 57 indicadores definidos en el documento Conpes 091. Los resultados muestran una relación inversa entre el índice de ruralidad (IR) y los avances en los ODM: a mayor ruralidad, mayores rezagos, con excepción de los de violencia contra las mujeres y mortalidad por SIDA.

CUADRO 1.1

Los ODM por grupos de municipios según el índice de ruralidad

Categorías	Personas en pobreza por NBI (total)	Tasa de cobertura bruta en educación media. 2009	Tasa de violencia de pareja contra la mujer por 10.000 mujeres	Mortalidad en menores de 5 años por 1000 nacidos vivos 2008	Atención institucional del parto 2008	Tasa de mortalidad por VIH/SIDA por 100.000 habitantes	Hogares en déficit cualitativo 2005
Centros urbanos	33,42	74,39	17,23	17,39	91%	3,62	35,12
Centros intermedios	50,14	58,10	10,62	21,07	85%	1,94	54,21
Municipios de alta ruralidad	74,66	27,52	9,03	39,09	72%	2,57	61,85
Promedio							

Fuente: cálculos PNUD, proyecto ODML con base en cifras oficiales.





### **Pobreza**

Las cifras de NBI (indicador trazador del ODM 1) muestran que en los centros urbanos, en promedio, la pobreza es 2,3 veces menor que en municipios de alta ruralidad, debido a que en estos últimos persisten amplias diferencias en las condiciones de las viviendas, en el acceso y disponibilidad de servicios públicos, en la baja escolaridad y en las escasas posibilidades de generación de ingresos y empleo dignos y permanentes.

### **Educación**

Respecto al ODM 2, las tasas de cobertura bruta en educación media en los municipios de alta ruralidad son 2,7 veces menores que en los centros urbanos. Las largas distancias que aún recorren niños, niñas y adolescentes para llegar a las escuelas y el costo de oportunidad de ingresar o permanecer en el sistema educativo comparado con el de trabajar, gravitan sobre la deserción en secundaria que, según la teoría del capital humano, perpetúa los círculos de pobreza.

### **Violencia contra las mujeres**

El indicador trazador del ODM 3 muestra menor incidencia de la violencia contra las mujeres, en la medida en que va aumentando la ruralidad. Este resultado, sin embargo, debe ser tomado con precaución: los patrones culturales derivados del machismo y el desconocimiento de las capacidades de las mujeres se arraigan más en las poblaciones rurales que en las urbanas. Las cifras pueden estar subestimadas debido, entre otros factores, a la falta de acceso a la información por parte de las mujeres rurales, a la escasa o nula posibilidad de registrar los hechos violentos y a la inexistencia de garantías de protección, cuando estos eventualmente son denunciados.

### **Mortalidad en menores de 5 años**

Las cifras de la mortalidad en menores de 5 años (indicador trazador del ODM 4) muestran que en municipios de alta ruralidad los niños se mueren 2,4 veces más que en los centros urbanos. Los costos de las atenciones y servicios prenatales se multiplican cuando se trata de llegar a las gestantes ubicadas en zonas rurales dispersas, como sucede con la búsqueda activa de menores de 5 años para completar los esquemas de vacunación.

Las dificultades de acceso a agua potable, el desconocimiento sobre el manejo de enfermedades prevalentes en la primera infancia para su pronta remisión a servicios de salud y las distancias entre los lugares de residencia y los centros de asistencia médica, profundizan la problemática en la zona rural. Esto incide en los resultados del índice de supervivencia propuesto en el cálculo del índice de desarrollo humano municipal (IDHM).

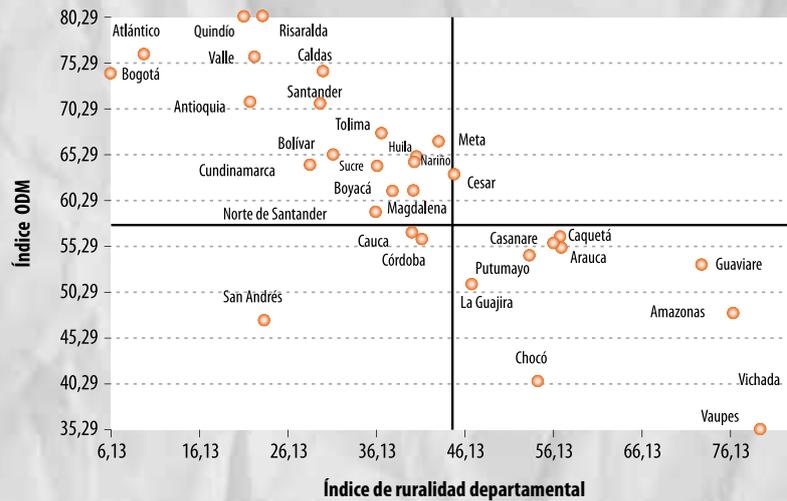
### **Atención institucional del parto**

Una situación similar se observa en la atención institucional del parto (ODM 5). En los municipios de alta ruralidad este promedio es inferior en 19 puntos porcentuales frente al que se registra en los centros urbanos, lo cual muy posiblemente incide en mayores tasas de mortalidad de las gestantes y de los recién nacidos. Ante la dificultad de traslado de las gestantes hacia los servicios de atención del parto, y en algunos casos por desinformación, se siguen presentando partos en la casa o en lugares inadecuados y atendidos por personas no calificadas.

### **Mortalidad por VIH/SIDA**

La mortalidad por VIH/SIDA (indicador trazador del ODM 6) es considerablemente baja en los municipios con alta concentración de población rural. Sin embargo, aumenta su incidencia en las regiones donde hay presencia de trabajadores agrícolas itinerantes y en regiones mineras y de megaproyectos.

Hasta ahora la epidemia se considera fundamentalmente urbana por tres factores principales: (a) el estigma, la discriminación y la vulneración de derechos en una persona eventualmente seropositiva por VIH es más fuerte en un municipio pequeño que en uno grande o en una ciudad, lo cual lleva a la persona a abandonar el municipio antes de dar a conocer su situación serológica; (b) la atención de las patologías de alto costo como el VIH y los servicios de salud requeridos son considerablemente mejores en servicios de salud, con niveles altos de complejidad, que solo se encuentran en los centros urbanos; y (c) el VIH/SIDA en Colombia es una epidemia concentrada, es decir, mantiene prevalencias superiores al 5% en grupos de riesgo (hombres que tienen sexo con hombres, usuarios de drogas intravenosas o trabajadores sexuales) y no superiores al 1% en mujeres gestantes.

**GRÁFICO 1.1 Índice de ruralidad vs. índice de avance de los ODM departamental**

Fuente: cálculos PNUD, proyecto ODML con base en cifras oficiales y en el índice de ruralidad del IDH.

### Calidad de las viviendas y saneamiento básico

En relación con el ODM 7, la situación de los municipios de alta ruralidad es similar a la descrita para los ODM 1, 2, 4 y 5. El déficit cualitativo de vivienda es elevado y presenta una brecha considerable frente al observado en los centros urbanos; lo mismo acontece con las coberturas de acueducto y alcantarillado. En las zonas rurales se evidencian graves deficiencias en la calidad de los materiales de las viviendas (techos, paredes y pisos), en la disposición final de excretas, en el hacinamiento y en el acceso a servicios públicos, especialmente de agua potable.

### Índice de ruralidad y avance de los ODM departamental

Las conclusiones anteriores se han obtenido luego del análisis municipal diferenciado por conglomerado. Sin embargo, las mismas conclusiones se observan en el nivel departamental al cruzar el índice de ruralidad, calculado por el INDH 2011, y el índice de avance de los ODM departamental, calculado por el proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local (ODML) del PNUD.

El gráfico 1.1 y su línea de tendencia, la cual presenta un buen grado de ajuste (70%), muestra la relación inversa que existe entre la ruralidad y el avance sobre

los ODM en los departamentos: a mayor ruralidad, menor avance. Se destacan los rezagos frente a los ODM en departamentos de alta ruralidad como Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guaviare, La Guajira, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Si bien el país transita hacia la urbanización y los departamentos que se muestran en el cuadrante inferior derecho del gráfico 1.1 son los que menor población concentran, desde la perspectiva propuesta por el paradigma del desarrollo humano, bajo ninguna circunstancia, ni las personas ni estos territorios deben ser excluidos de políticas que busquen igualar sus posibilidades y capacidades con las que tienen los pobladores de departamentos o municipios de mayor población urbana.

Los resultados anteriores son una evidencia clara de los retos que enfrenta el país para equiparar las condiciones y las oportunidades de desarrollo entre las zonas urbanas y las rurales, para lo cual se requiere especial incidencia y focalización de los programas y políticas de desarrollo en las zonas rurales.

**Equipo proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local**

PNUD Colombia



## Reforma rural transformadora: para combatir los desequilibrios regionales y luchar contra la pobreza rural

Para favorecer la convergencia de las regiones y superar las trampas de la pobreza el INDH 2011 considera de gran importancia la creación de un fondo de compensación regional.

La búsqueda de la convergencia puede abrirse camino al diferenciar las regiones más atrasadas de aquellas que han logrado procesos más dinámicos de desarrollo y de aglomeración de actividades, y al identificar las causas de esas dos trayectorias.

Los índices de ruralidad y de vulnerabilidad (municipios y departamentos) y el ranking de desarrollo humano municipal, contruidos por el Informe (capítulo 2), podrían ser utilizados como parte de los criterios de asignación de recursos del fondo de compensación. Estos criterios podrían aplicarse también a los recursos de transferencias del gobierno central y a la distribución de las regalías.

Uno de los ejes centrales de la reforma transformadora en Colombia es la lucha contra la pobreza. El Informe insiste en la necesidad de encarar el problema de la pobreza de manera integral y en el involucramiento más decidido del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en ese compromiso, para lo cual requiere de una coordinación y articulación muy fuerte con las directrices del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y demás instancias del Estado.

El combate a la pobreza en el sector rural se debe centrar en la inclusión económica, social y política de la población. Ello significa:

- a. Dar acceso a activos mediante la intervención directa del Estado en la distribución de la propiedad rural.
- b. Superar las economías de subsistencia y el asistencialismo.
- c. Fortalecer la organización social y recuperar el tejido social destruido por el conflicto, avanzar en procesos participativos y en el empoderamiento de las comunidades y las mujeres rurales, así como en mecanismos de rendición de cuentas, gobernabilidad y respeto a las autonomías de las organizaciones<sup>6</sup>.
- d. Dar acceso a bienes públicos, especialmente salud y educación.
- e. Formalizar los mercados de trabajo con respeto a las normas laborales y acceso de la población rural, en especial de los jóvenes, a los instrumentos modernos de la información para que generen redes sociales de información y conocimiento.

<sup>6</sup> La organización social requiere del diseño de una agenda que vaya más allá de la agenda humanitaria, con espacios de confluencia de intereses entre organizaciones, generación de redes sociales para el seguimiento de iniciativas legislativas, diseño y aplicación de políticas. Es inapropiado crear organizaciones para cada programa gubernamental o cada ley o norma expedida.



## IV. Los patrones de ocupación *y explotación económica del territorio originan conflictos*

**A**l respecto el Informe analiza dos grandes tipos de conflictos: (a) por el asentamiento de pobladores en zonas que han sido legalmente extraídas del mercado para ser explotadas en condiciones diferentes a las impuestas por el modelo de desarrollo prevaleciente (zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y territorios de propiedad colectiva de indígenas o afrocolombianos), es decir, conflictos originados por grupos humanos que pasan por alto disposiciones legales que buscan el ordenamiento del territorio; y, (b) por sobreexplotación, subutilización económica del suelo y el subsuelo, o irrupción de actividades productivas (legales o ilegales) que compiten con las tradicionales, es decir, conflictos entre el uso efectivo del suelo y su vocación.

En el primer tipo los efectos son, sobre todo, sociales y ambientales. Sociales porque (a) el Estado tiene dificultades para atender las necesidades de poblaciones ubicadas en asentamientos catalogados como ilegales, y (b) surgen conflictos por ocupación o traslape de territorios cuya propiedad es reclamada por varios grupos a la vez (campesinos, indígenas, afrocolombianos). Y efectos ambientales porque hay intervención humana y deterioro en zonas que se tenía la intención de conservar.



Para el año 2009 se identifica un fenómeno de gran subutilización de la tierra apta para el desarrollo de cultivos. **La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas asciende a 4,9 millones de hectáreas**, pese a que se estima que 21,5 millones tienen aptitud agrícola; es decir, solo el 22,7% de la superficie con esa vocación es utilizada para cultivos.

En el segundo tipo de conflictos, (usos frente a vocación), las consecuencias más notorias son por ineficiencia económica, aunque casi siempre estas van acompañadas de descontento social, exclusión de grupos poblacionales, o impactos ambientales.

El efecto macro de ambos tipos de conflictos es la presión sobre la frontera agrícola y su expansión incontrolada.

### 1. Población en zonas de reserva

Buena parte del territorio del país se encuentra distribuido en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y áreas de propiedad colectiva reconocidas a comunidades afrocolombianos e indígenas. Las mismas están desplegadas a lo largo de la geografía nacional con diferentes grados de superposición y coincidencia<sup>7</sup>. Las zonas de reserva (Ley 2 de 1959) constituyen el 44,7% del área total del país; las áreas de propiedad colectiva indígena representan el 25,2%; las áreas destinadas a los parques nacionales naturales corresponden al 11% y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas cuentan con un poco menos del 5% de la superficie continental.

El proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada por la violencia (PPTP), iniciativa de Acción Social, estimó que en el año 2009 cerca de 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva en aplicación de la Ley 2 de 1959, y reclamaban del Estado derechos como acceso al crédito, asistencia técnica, justicia, educación y salud (PPTP, 2009). Por esta razón, la ley requiere de una profunda revisión para promover un ordenamiento del territorio capaz de extraer de las zonas de reserva predios que hoy se encuentran ocupados y explotados.

### 2. Traslape de territorios de propiedad colectiva

Hoy están reconocidos 710 resguardos, localizados en 27 departamentos y 228 municipios del país, que ocupan unas 34 millones de hectáreas (29,8% del territorio nacional). Con tanta tierra, algunas voces opinan que los indígenas también serían terratenientes. Esa lectura pierde fundamento al considerar la calidad de los suelos otorgados y su ubicación.

A falta de información oficial sobre la calidad de las tierras de los indígenas, análisis independientes señalan que de 31,2 millones de hectáreas tituladas hasta 2007, el 79% estaban en la Amazonia y Orinoquia, áreas forestales no aptas para la producción agropecuaria; otra parte eran páramos, desiertos y áreas de protección forestal, con cerca de un millón de hectáreas; y tres millones de hectáreas en zonas de traslape con parques nacionales. Según el estudio, los indígenas solo tendrían 3,12 millones de hectáreas aptas para labores agropecuarias (Vásquez y Eusse, 2007).

El país no ha definido con claridad hasta dónde deben extenderse los resguardos respetando los derechos de otros pobladores rurales y urbanos. Como la proporción de pueblos indígenas sin

<sup>7</sup> Se observan algunas superposiciones entre tierras de resguardos indígenas en zonas de comunidades afrocolombianas, especialmente en el Chocó biogeográfico. Esta misma situación también se presenta entre las zonas de reserva forestal y los territorios colectivos de propiedad indígena y de población afrocolombiana.

resguardos titulados continúa siendo amplia, el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) debe precisar las necesidades de tierra para su sobrevivencia y desarrollo.

Los títulos colectivos de comunidades afrocolombianas están en 62 municipios, incluyendo baldíos en la cuenca del Pacífico y territorios en Urabá antioqueño (Vigía del Fuerte, Murindó, Turbo), Urrao (en el suroeste), Frontino, Sopetrán, Zaragoza, Anorí, Segovia y Yondó (occidente, nordeste y Magdalena Medio antioqueños).

La vecindad o yuxtaposición de territorios y resguardos constituidos, exige una atención adecuada para evitar que se agudicen o prosperen en el futuro conflictos interétnicos locales o regionales, algunos de los cuales ya están mostrando sus primeras manifestaciones (mapa 2).

### 3. Uso y vocación: la “ganaderización” del país

De acuerdo con información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para el año 2009 se identifica un fenómeno de gran subutilización de la tierra apta para el desarrollo de cultivos. La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas asciende a 4,9 millones de hectáreas, pese a que se estima que 21,5 millones tienen aptitud agrícola; es decir, solo el 22,7% de la superficie con esa vocación es utilizada para cultivos. Lo contrario sucede con la actividad ganadera que dedica 39,2 millones de hectáreas para mantener el hato, mientras que solo 21 millones de las utilizadas tienen aptitud para esta actividad.

El INDH estimó para el año 2009 el valor bruto de la producción por hectárea para algunas actividades pecuarias, entre las que se encuentran la carne bovina y la leche, y cultivos agrícolas de carácter transitorio y perenne. Los resultados de este ejercicio muestran que la producción bruta por hectárea es sustancialmente más elevada para los productos agrícolas que para los pecuarios (cuadro 3).

Estos cálculos indican que las áreas y el uso del suelo se deben dedicar con mayor intensidad a desarrollar la agricultura, y en menor proporción a una actividad ganadera, eso sí de carácter más intensivo. Pero también conducen a preguntarse: ¿por qué siendo la ganadería una actividad de tan poca generación de ingresos, se ha expandido de manera exagerada? Varias son las respuestas, y entre ellas no se debe descartar que acumular tierras para valorizarlas sin pagar impuestos es un buen negocio, incluso mejor que el de la producción de carne y leche. También hay razones políticas pues poseer mucha tierra aún genera en Colombia buenos dividendos electorales.

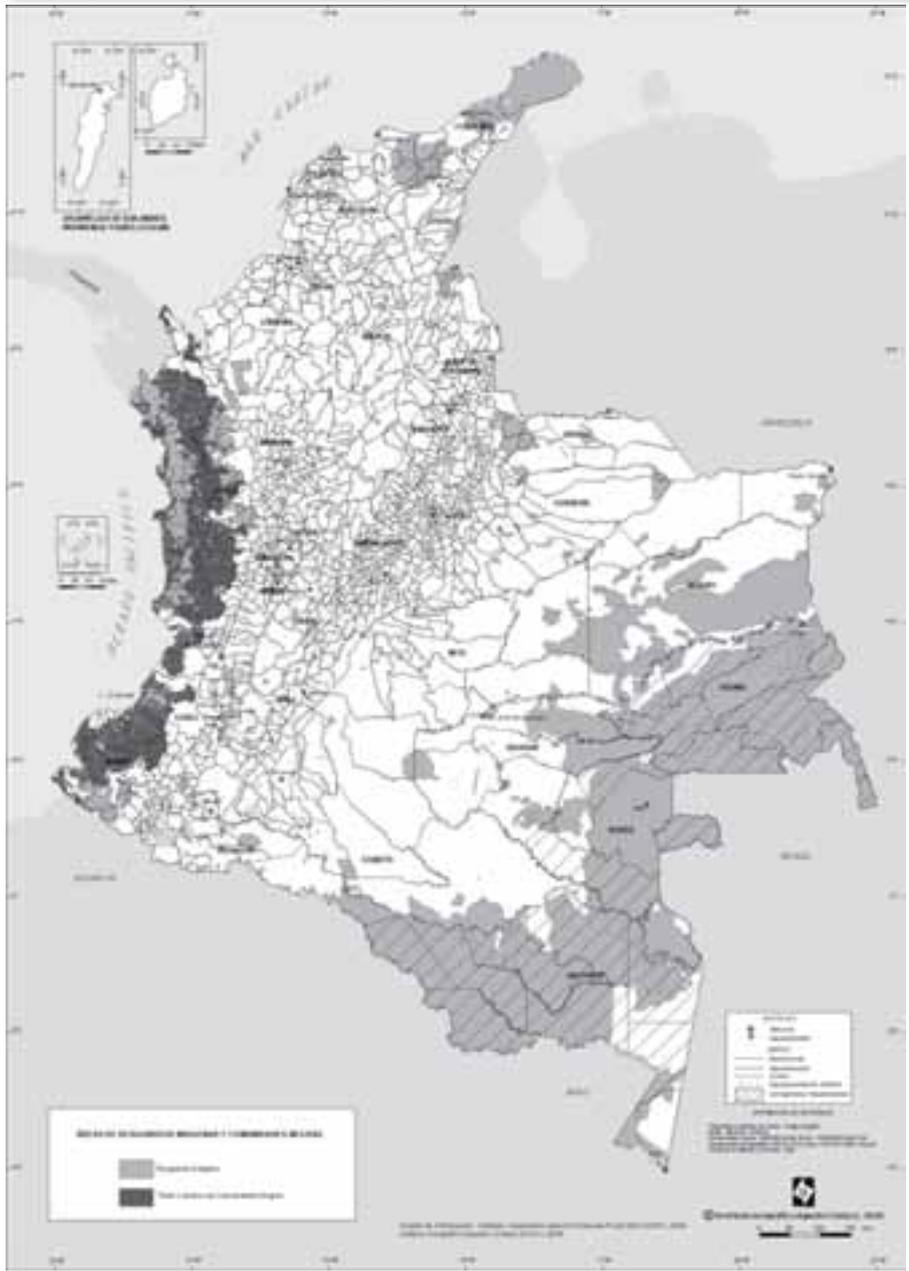
El país tiene una notoria subutilización de su potencial forestal: utiliza hoy en explotaciones comerciales y bosques nativos dentro de la frontera agropecuaria un total de 7,4 millones de hectáreas, mientras el potencial estimado está entre 16 y 24 millones de hectáreas para explotaciones comerciales.

**CUADRO 3** Valor bruto de la producción por hectárea. 2009

Valor de la producción por hectárea	Pesos corrientes 2009
Banano	30 329 046
Azúcar	18 794 078
Papa	13 720 229
Caña panelera	10 074 569
Arroz	9 280 701
Palma	5 085 399
Café	4 606 683
Frijol	4 385 809
Carne y leche	293 020
Carne de res	146 886
Leche	146 135
Maíz	1 033

**Fuente:** cálculos INDH 2011 con información de Agronet, Fedegán, Fedepalma y Analac.

**MAPA 2** Cercanía y yuxtaposición de títulos colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas. 2008



Fuente: IGAC, 2010 (Disponible en: <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>).



#### 4. Nuevas actividades productivas compiten con las tradicionales: minería y biocombustibles

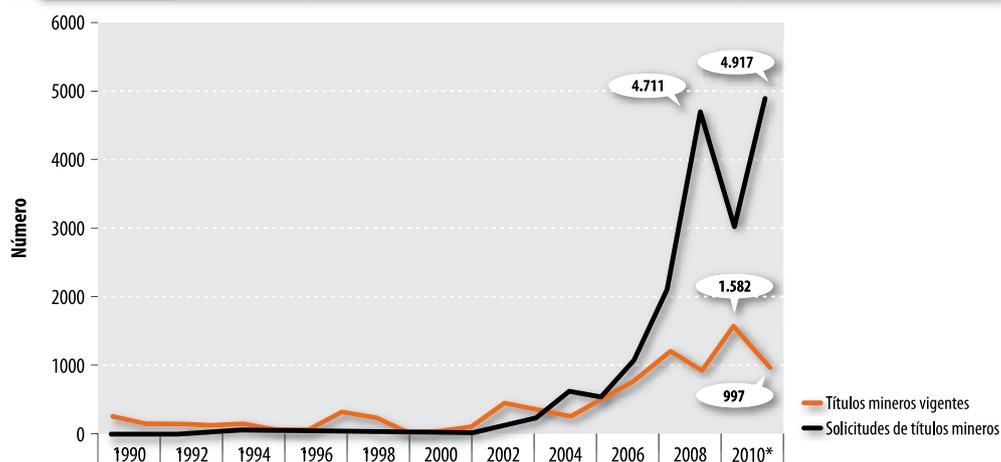
La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana. Durante la última década, aumentó su contribución a la actividad productiva y su comportamiento contrastó con el bajo desempeño de la agricultura y la moderada participación de los hidrocarburos. El grueso de los flujos de inversión extranjera directa se ha orientado al sector minero (representó el 42% del total de inversión foránea que arribó al país en 2009) y se prevé que, en el corto plazo, la actividad atraiga mayores recursos de capital foráneo.

El auge de la minería se refleja en la dinámica de otorgamiento de licencias. Entre 2000 y noviembre de 2010 el Ministerio de Minas otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional<sup>8</sup>; mientras la superficie que se contrató rebasó las 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país (gráfico 3 y mapa 3).

<sup>8</sup> Al cierre de la edición del Informe en septiembre de 2011, se estimaba que los títulos asignados ascendían a cerca de 9.000 y las solicitudes de titulación a 20.000.

GRÁFICO 3

## títulos mineros vigentes y solicitudes de títulos mineros



Fuente: Ingeominas, con corte a noviembre de 2010.

Aunque es una oportunidad, el Informe llama la atención sobre algunos riesgos y preocupaciones que suscita el crecimiento de la actividad minera para el país:

- El impacto de mayores recursos externos sobre la apreciación de la moneda colombiana (“enfermedad holandesa”).
- La minería no es una actividad generadora de eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás en países en desarrollo, y tiende a generar economías de enclave.
- La expedición indiscriminada de licencias y títulos mineros puede tener un efecto perverso sobre los ecosistemas estratégicos y las áreas de protección ambiental.
- Las áreas en concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos de uso, debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales.
- La competencia por uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra.
- La variabilidad y cambio climático conjugadas con las explotaciones mineras pueden disminuir la disponibilidad del agua hacia futuro.
- La actividad minera puede vulnerar los derechos de la población rural cuando no se cumplen los procesos de consulta previa.

Para la generación de combustibles de origen vegetal Colombia está impulsando dos frentes de producción: el etanol o alcohol carburante con base en la caña de azúcar que se está expandiendo hacia los Llanos Orientales, y el biodiésel fundamentado en el cultivo de la palma de aceite. La caña de azúcar ocupaba cerca de 193.423 hectáreas en 2009 y el 95,4% se produjo en los ingenios y plantas de producción del Valle. Por su parte, en palma de aceite el país contaba en 2009 con

MAPA 3

tulos mineros otorgados



Fuente: IGAC, 2010.

más de 360.537 hectáreas sembradas<sup>9</sup> distribuidas por zonas así: 37,6% en la oriental, 30,5% en la norte; 27,7% en la central y 4% en la occidental.

Los defensores de los biocombustibles no solo sostienen que sus costos de producción suelen ser más bajos que los de la extracción de petróleo, también su capacidad de crear polos de desarrollo para estimular una mejor calidad de vida de la población rural es un aliciente para cultivar sus materias primas. La preocupación por los biocombustibles se ha derivado especialmente por la expansión de la palma de aceite, que cuenta con una elevada rentabilidad, altos precios internacionales del aceite y estímulos tributarios que han inducido a un aumento de la superficie cultivada.

El Informe señala las principales preocupaciones que el desarrollo de los biocombustibles suscita entre varios sectores sociales:

- a. Puede ser una amenaza a la seguridad alimentaria en las regiones donde se expande.
- b. El riesgo de que la diversidad agrícola se disminuya por la concentración de la producción en un monocultivo y se presenten conflictos con zonas de conservación y protección de la biodiversidad<sup>10</sup>.
- c. Al desplazar cultivos tradicionales se afecta tanto la reproducción de la mano de obra familiar como la dieta y la nutrición de los pobladores, y se altera el abastecimiento de alimentos de las áreas urbanas.

<sup>9</sup> Se estima que el 65% se encontraba en producción y la proporción restante en desarrollo (126.188 hectáreas). Cabe anotar que entre los años 2007 y 2008 la enfermedad de pudrición del cogollo de la palma de aceite redujo en 16.700 hectáreas las áreas establecidas en la zona occidental.

<sup>10</sup> Los agrocombustibles tienen un impacto potencial sobre el medio natural debido a la destrucción de bosques y la biodiversidad que acompaña a las grandes áreas que son destinadas al establecimiento de los cultivos de caña o palma. La apertura de extensas áreas para la producción de agrocombustibles puede ocasionar la pérdida de valiosas especies nativas de bosque, alterar la producción de agua y contribuir a la sequía de humedales. Impactos similares a los que ocasiona la ganadería extensiva sobre áreas de reserva natural.

Fotografía: Claudia Rubio.



- d. La expansión de los cultivos puede conducir a una mayor concentración de la propiedad y al despojo de tierra de pequeños y medianos campesinos (Goerbertus, 2008).
- e. Pueden surgir conflictos con comunidades por no realizar la consulta previa para la localización de plantaciones.

Los cultivos de palma no son en sí mismos una amenaza para el desarrollo humano de la población rural, pero es necesario estar alerta y prevenir los efectos indeseables anotados, y especialmente definir y hacer claridad sobre las áreas de expansión del cultivo y sus relaciones con los pobladores de las zonas para garantizar sus derechos.

### 5. Actividades ilícitas que agudizan los conflictos de uso del suelo: coca y minería ilegal

Colombia se ha configurado en uno de los principales productores y exportadores de cocaína en el concierto mundial con una producción potencial estimada de 350 toneladas (UNODC, 2010)<sup>11</sup>. La superficie sembrada de hoja de coca en 2010 alcanzó 62.000 hectáreas, un descenso del 9,6% frente al 2009 cuando se estimaron 68.000 hectáreas. Los datos evidencian aumentos en productividad reflejados en el número de cosechas por año y un avance tecnológico en el cultivo.

La evaluación efectuada por Usaid (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) al Plan Colombia plantea que el narcotráfico ha tenido serias repercusiones en la manera como la sociedad colombiana percibe la acumulación de la riqueza (hacer dinero rápido y fácil). Vargas (2010) ha anotado claramente las dificultades que genera la política de desarrollo alternativo aplicada en los últimos años. Por su parte Mejía y Restrepo (2008), concluyen que el Plan Colombia habría mejorado la seguridad del país pero no habría cumplido con la reducción de los volúmenes traficados hacia Estados Unidos.

A la luz del Informe, cualquiera de las muchas opciones para disminuir los cultivos de coca deben siempre considerar dos aspectos: (a) propuestas de desarrollo rural que contribuyan a la solución de problemas estructurales en el sector agrario y, (b) lucha integral contra el negocio del narcotráfico, es decir, a lo largo de todos los eslabones de la cadena.

Las explotaciones ilegales de minería están en todo el territorio. Tienen un efecto perverso sobre las condiciones de vida de los pobladores rurales y trabajadores que se dedican a esta actividad y han generado un impacto ambiental significativo (destrucción de fauna, flora, biodiversidad, afectación de los ecosistemas de ciénagas, contaminación de aguas y modificación de cauces de los ríos).

Casi siempre, detrás de la infraestructura requerida para desarrollar la minería ilegal, particularmente la de oro, se encuentran grupos armados ilegales y bandas criminales. Estos suelen controlar el proceso de extracción, y financian la compra o el alquiler de la maquinaria requerida. Son grandes ganadores del negocio pues se apropian de las utilidades a costa de la explotación de los pobladores y del daño irreparable a los recursos naturales.



El país tiene una notoria subutilización de su potencial forestal: utiliza hoy en explotaciones comerciales y bosques nativos dentro de la frontera agropecuaria un total de 7,4 millones de hectáreas, mientras **el potencial estimado está entre 16 y 24 millones de hectáreas para explotaciones comerciales.**

<sup>11</sup> *The World Drug Report 2011* no presentó estimaciones de producción para Perú y Bolivia en 2009 y 2010. Sin embargo, los cálculos para 2008 mostraron que estos países elaboraron 302 y 113 toneladas métricas de cocaína, respectivamente.

Como resultado de esfuerzos recientes de este gobierno, las autoridades mineras y ambientales han intervenido 130 minas de las cuales 100 han sido suspendidas<sup>12</sup>.

## 6. Ampliación de la frontera agrícola sin control

La limitada disponibilidad de tierras en el interior de la frontera agraria continúa generando presiones sobre sus bordes, a lo cual se suman los desplazamientos forzados y el desarrollo de cultivos de uso ilícito, que inducen a muchos pobladores a buscar opciones más allá de sus límites. A su vez, las fumigaciones de cultivos de coca han generado nuevos desplazamientos hacia el exterior de las fronteras agrarias.

De esta manera continúan ejerciéndose presiones sobre la frontera agraria, aun en espacios sobre los cuales ha avanzado la delimitación de controles por parte del Estado como áreas protegidas (parques, reservas, santuarios naturales) y como territorios étnicos (resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afrodescendientes), lo cual justifica que la política agraria contemple a la colonización dentro de sus campos de acción.

<sup>12</sup> Cifras suministradas por la Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a fecha de corte 17 de junio de 2011.

## Reforma rural transformadora: ordenamiento territorial e intervención del Estado para hacer más eficiente y menos conflictiva la ocupación y el uso del territorio

Las transformaciones que el país debe emprender con urgencia sobre la ocupación y el uso del suelo, y la conservación y buen manejo de los recursos naturales son de una gran magnitud y requieren decisiones políticas que afectan intereses de muchos actores sociales y productivos. Se dispone del instrumento del ordenamiento territorial y de la reciente ley sobre el tema que fija unas pautas generales. Pero ello no es suficiente; el proceso requiere además una apuesta educativa para formar una generación de colombianos conscientes del valor que tienen nuestros recursos para el futuro y del buen uso que debemos hacer de ellos.

En todo caso, hay acciones que no dan espera y que pueden implementarse si se cuenta con la voluntad política suficiente:

- a. Revisión de la Ley 2 de 1959 que implica extraer zonas de reserva, reubicar poblaciones, mantener la actual política de incentivos a la reforestación comercial y revisar la reglamentación, y en particular los gravámenes para la explotación de los bosques nativos, que mantienen costos muy bajos;
- b. Reconversión de la ganadería extensiva para lograr un mejor y más eficiente uso de la tierra según su aptitud agroecológica y las necesidades sociales, aumentando el número de cabezas de ganado por hectárea en la actual frontera agropecuaria. El mismo gremio ganadero agrupado en Fedegán ha planteado recientemente la necesidad de liberar tierras para la producción agrícola

(Lafaurie, 2010) (recuadro 2).

- c. Control a la minería a través de la definición de una política de uso, regulación y manejo de los recursos hídricos, así como de sus fuentes, frente a la afectación de actividades extractivas y los riesgos que acarreará la variabilidad climática. Y mediante el fortalecimiento y desarrollo de una institucionalidad con capacidad de definir y acordar un modelo de desarrollo minero de conveniencia económica y social para el país;
- d. Desarrollo alternativo a los cultivos de uso ilícito que pase por, incorporar las políticas de desarrollo alternativo como parte integrante del desarrollo rural y por adoptar un enfoque integral que intervenga sobre todos los eslabones de la cadena del negocio del tráfico de drogas y cuyo énfasis no sea solo la sustitución de cultivos;
- e. Fortalecimiento de las políticas de sostenibilidad ambiental que apunten a proteger los recursos hídricos, prevenir y mitigar el impacto del cambio climático, incorporar la gestión del riesgo como un objetivo de la planeación, promover la valoración económica de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas y acentuar mecanismo de conservación como el esquema de pagos por servicios ambientales (PSA).
- f. Control y cierre de la frontera agropecuaria a través de herramientas de ordenamiento territorial.

## RECUADRO 2

## La resolución del conflicto en el uso del suelo rural

Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.



Desde principios del milenio, la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán) sentó su posición frente al conflicto en el uso del suelo rural y reconoció la urgencia de emprender un reordenamiento territorial productivo –más allá de la visión economicista–, para erigir un campo rentable, productivo, sostenible y sustentable ambientalmente. Con franqueza abrimos el debate planteando que el desorden no se había fundado en un proceso deliberado del sector productivo para “ganaderizar” el campo y que era necesario develar las responsabilidades de otros renglones productivos y de las esferas política, económica y social. Piezas del engraje para solucionar el complejo “asunto de la tierra”.

Propendemos por un nuevo mapa rural con producción abundante de bienes agroalimentarios y de materias primas para la generación de biocombustibles

y fuente de servicios ambientales. Apuesta progresista que, por un lado, busca atender el llamado planetario a contrarrestar el hambre, diversificar las fuentes de energía y atenuar el impacto del “efecto invernadero”; y, por otro, aprovechar las oportunidades del “agronegocio” mundial para países como Colombia, llamados a participar, gracias a sus ventajas comparativas en materia agroecológica y a su privilegiada ubicación en el trópico.

Creemos que un mejor futuro para la periferia debe pasar, necesariamente, por frenar el desplazamiento y reacomodo espontáneos de la producción; dar paso a una política de desarrollo territorial rural que de prioridad a los usos potenciales de la tierra –en materia pecuaria, agrícola, forestal y minero energética– y que estimule la adecuada explotación, bajo criterios empresariales y ecológicos. Nada distinto a aumentar y reubicar áreas de cultivos, reforestar, habilitar los instrumentos de compensación ambiental en las actividades minero-energéticas y modernizar la producción agrícola y pecuaria.

### Reconversión de la ganadería

Desde 2004, el sector ganadero –que es el mayor usuario de la tierra rural– esbozó el primer puntal para reconvertir la ganadería: recuperar con usos originales no menos de 10 millones de hectáreas y alcanzar en 2019 sistemas intensivos de producción, ambientalmente sostenibles, sobre 28 millones de hectáreas, con el doble de la carga animal actual. Para ello exploró el desarrollo de sistemas de producción silvopastoril (SPPI), consciente de las incipientes políticas públicas para incentivar prácticas conservacionistas y el uso sustentable de recursos naturales en la producción rural.

Este proyecto, conocido como “ganadería colombiana sostenible”, recibió el aval de los productores, del sector oficial y de organismos nacionales e internacio-





nales como el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (Cipav) Banco Mundial, Catie, The Nature Conservancy (TNC) y el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez. El esfuerzo permitió estructurar la primera fase de reconversión: migrar en menos de cinco años, en 83 municipios, 50.500 hectáreas de praderas hacia “bosques productivos”, asociados al uso sustentable de la tierra y a pagos por la prestación de servicios ambientales. La meta es consolidar, en el mediano plazo, un millón de hectáreas para aliviar las tensiones entre “crecer” y “preservar”.

Hoy contamos con evidencias sobre los beneficios de los SPPi para contener el cambio climático, preservar la biodiversidad, corregir prácticas nocivas del sector, optimizar el uso del suelo e incrementar producción y productividad. Sin embargo, el proceso plantea retos para la institucionalidad y la posibilidad de replicar y masificar los SPPi. La inversión para reconvertir una hectárea oscila entre 4 y 5 millones de pesos, es decir, unos 5 billones de pesos para un millón de hectáreas; esto implicaría un modelo de desarrollo que en la siguiente década jalonara inversiones elevadas y con destinación exclusiva para el sector agropecuario.

### La reforma fiscal

La segunda herramienta para habilitar la transformación espacial del campo involucra a todos los poseedores de la tierra rural en un proceso racional e individual de reorientación productiva, a través de dos componentes estrechamente conectados de la política fiscal: el avalúo catastral y el impuesto predial. La invitación es a construir un sistema impositivo virtuoso que privilegie a los ciudadanos y productores que destinan la tierra a sus usos potenciales, bajo condiciones sostenibles y sustentables y que, por otro lado, consulte la capacidad de pago real de los productores para asumir las cargas tributarias.

Es necesario que el productor rural perciba que los impuestos asociados a la tierra no constituyen una tributación excesiva y que, por el contrario, la política fiscal lo convierte en aliado para producir más y con mejores márgenes de rentabilidad, para el bienestar de los trabajadores del campo y su entorno productivo. Más allá de establecer las rentas prediales, el sistema debe servir para orientar el desarrollo territorial y la transformación productiva: un instrumento de desa-

rollo económico, social y ambiental, capaz de desestimular la “tierra ociosa” o vinculada a usos irracionales y, de paso, desactivar la violencia y las actividades ilícitas, que convirtieron la tierra en un activo de acumulación patrimonial.

En el nuevo esquema impositivo, el IGAC debe continuar con su tarea de formación catastral, estableciendo la vocación agroecológica para cada predio, y los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente establecer la metodología y el cálculo de la rentabilidad promedio nacional anual para cada actividad económica del sector primario. A partir de estos dos insumos –vocación agroecológica de los predios y rentabilidad de los sectores productivos– sería potestad del IGAC determinar el valor anual de la actualización o los avalúos catastrales “diferenciados”.

La modificación en las normas catastrales debe contemplar la reforma en la legislación nacional del impuesto predial –atendiendo, por supuesto, las políticas de descentralización y autonomía territorial– para fijar, a partir de la nueva base gravable y, en consonancia con el tamaño relativo de los predios, tarifas prediales en al menos tres categorías: pequeña, mediana y gran escala. De esta manera se podrían compensar las diferencias derivadas del manejo de economías de escala y de ingresos entre los contribuyentes. Con una prerrogativa: la adopción de un régimen de estímulos a la inversión –que fijarán los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente– para el uso adecuado de la tierra y su desarrollo sostenible y sustentable.

En consecuencia, un productor que explote la tierra con uso indicado tendrá una base gravable y su correspondiente tasa impositiva conforme a su capacidad de pago y en condiciones de coherencia, neutralidad y equidad. En otras palabras, se necesita lo que hoy no ocurre: progresividad en la imposición y consonancia con el ingreso. La ruralidad en pleno ascendería a una dimensión más amplia de la política fiscal, en función de la planeación de su desarrollo y su crecimiento económico, real y ambientalmente limpio.

**José Félix Lafaurie Rivera**

Presidente Ejecutivo  
Federación Colombiana de Ganaderos  
Fedegán



## V. La estructura de tenencia *de la tierra es un obstáculo al desarrollo humano*

La tenencia de la tierra en Colombia se caracteriza por una alta concentración de la propiedad rural. A las causas tradicionales (históricas, políticas, económicas y técnicas), se han sumado la lógica de control territorial y de poblaciones de los actores armados, y el proceso de expropiación y compra de terrenos por parte del narcotráfico, todo lo cual ha terminado por reforzar la tendencia.

### 1. ¿Cuál es la situación actual?

Para el año 2009 el Gini<sup>13</sup> de propietarios ascendió a 0,87 y el de tierras a 0,86. Ambos datos son alarmantes y ponen a Colombia como uno de los países con más alta desigualdad en la propiedad rural en América Latina y el mundo.

<sup>13</sup> El índice de Gini se utiliza como un indicador para medir el grado de concentración de la propiedad rural y de los ingresos. Mientras más cercano a 1 esté el índice, más concentrada está la propiedad (pocos propietarios con mucha tierra), y mientras más cercano a cero, mejor distribuida está la tierra (muchos propietarios con poca tierra). Con la ayuda de la Universidad de los Andes, el IGAC ha depurado la información catastral entre 2000 y 2009, y ello posibilita el cálculo de varios índices de Gini: el de propietarios, el de tierras y el de avalúos, principalmente. Aquí se utiliza el Gini de propietarios con repetición y el Gini de tierras, por ser los más representativos.

Una estructura de la tenencia más democrática en la que la mediana propiedad tenga un liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente, sería un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz.

El diagrama 1 indica que en el 15,6% de los municipios (174 de ellos) el Gini de propietarios supera el 0,80 y se corresponden con solo el 9,7% del territorio, donde vive el 21,7% de la población. Dichos municipios se constituyen en el universo más apto para políticas de redistribución. Del diagrama además se infiere que solo el 16,1% de los municipios del país tienen índices de Gini inferiores a 0,60; es decir, con poca concentración de la propiedad.

El mapa 4 muestra que la alta concentración de la tierra cubre toda la geografía nacional. Los índices de Gini superiores a 0,70 están en toda la frontera agropecuaria incorporada, y los inferiores lo están más en la periferia donde los índices de ruralidad son más altos, o en zonas con menores densidades de población y más alejadas de los centros más poblados. De los 32 departamentos con información, 18 tienen Gini superiores a 0,80.

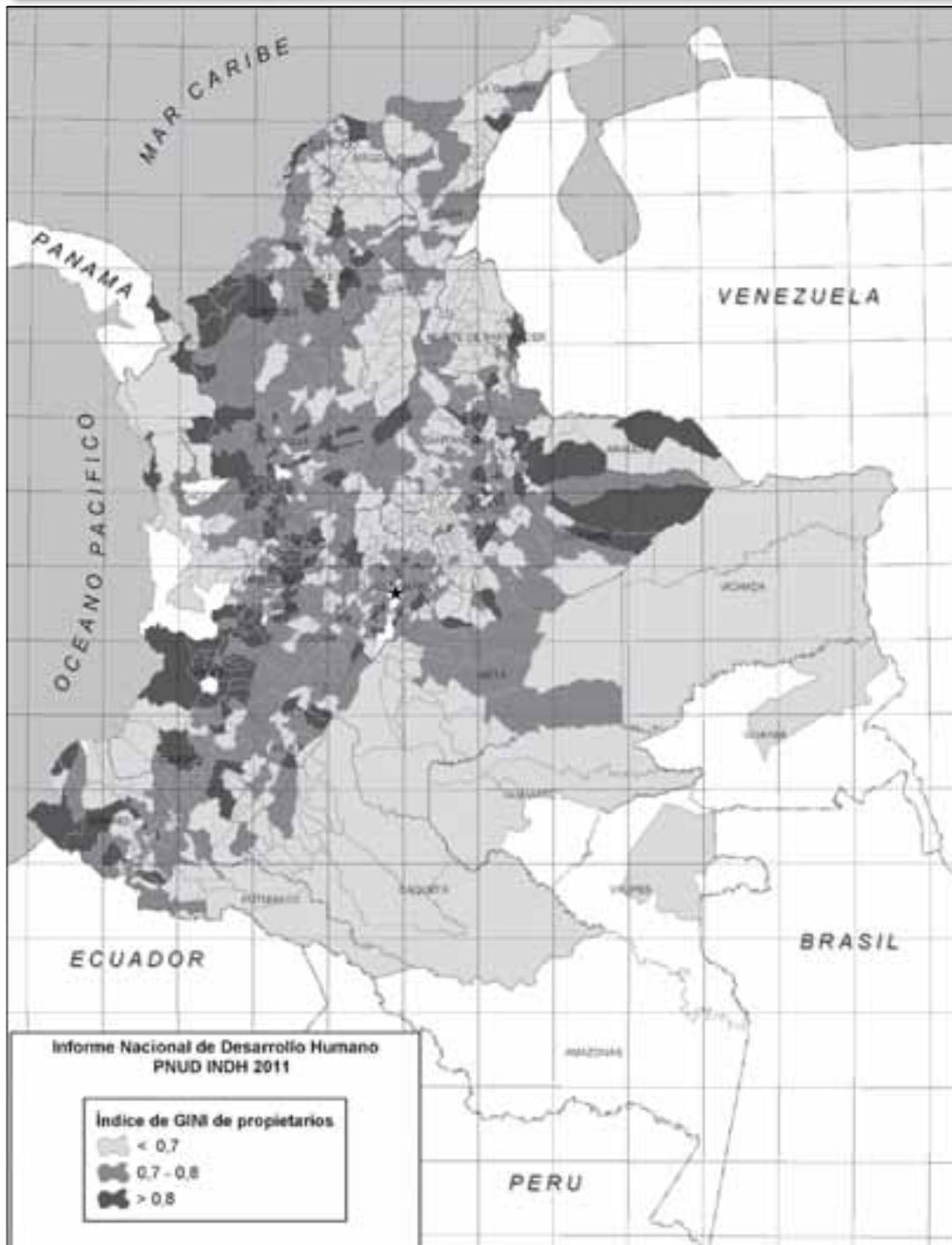
Al aplicar el índice de ruralidad (IR) propuesto por el Informe, los municipios menos rurales tienen Gini promedio de tierras y de propietarios más altos que los municipios más rurales. Es decir la propiedad está más concentrada en los municipios con mayor grado de urbanización, más cercanos a las grandes ciudades y con mayor densidad demográfica.



**Fuente:** elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa).

MAPA 4

Índice de propietarios. 2009



**Fuente:** elaboración INDH 2011, a partir de IGAC-CEDE. "Gran atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia". Facultad de Economía, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa)

Si se comparan los índices de Gini departamentales con el porcentaje del área utilizada en pastos se observa, con pocas excepciones, una estrecha relación entre esas variables. A altos índices de concentración le corresponden altos usos de la tierra en pastos. Y lo contrario ocurre en el caso del uso de la tierra en agricultura: el mayor uso en cultivos se asocia con menores índices de concentración.

Es más democrático el uso y la tenencia de la tierra en la agricultura que en la ganadería, lo cual no invalida la actividad pecuaria, pero sí refuerza la propuesta planteada en el apartado IV de este documento, sobre la necesidad de contar con una ganadería que haga un uso más intensivo de la tierra y genere mayor empleo e ingresos.

Otra forma de identificar el grado de concentración de la tenencia de la tierra es a través de la relación entre tamaño, productividad y número de propietarios. No hay un criterio definido para precisar el concepto de pequeña, mediana y gran propiedad, pero el Informe adopta la medida de la UAF<sup>14</sup> para establecer los tamaños, siguiendo los criterios utilizados por el proyecto de protección de tierras de Acción Social (Acción Social, PPTP, 2010).

Esta medición muestra que la propiedad está más concentrada en pocos tenedores de derechos (predios mayores de 10 UAF); la mediana resulta con un peso mucho menor, y la pequeña tiene un porcentaje menor de la tierra (18,8%). El microfundio indica que casi el 80% de los propietarios-poseedores están prácticamente en la pobreza absoluta, pues obtienen un ingreso que no supera medio salario mínimo legal (cuadro 4).

La desigualdad en la tenencia es notoria. La estructura de la tenencia es bimodal y requiere de una modificación que permita el avance de la mediana propiedad para constituir una base más firme para la formación de una clase media rural, y la superación del microfundio para sacar de la pobreza a un alto porcentaje de los agricultores y disminuir su vulnerabilidad.

Una estructura de la tenencia más democrática en la que la mediana propiedad tenga un liderazgo para la innovación tecnológica, la creación de empleo e ingresos, la mejor utilización de la tierra y el buen manejo del medio ambiente, sería un aporte tanto a la construcción de democracia en el campo como al desarrollo humano y la búsqueda de caminos de paz.

CUADRO 4

## Estructura de la propiedad, según rangos UAF. 2009

Rango UAF	Área (%)	Predios (%)	Propietarios poseedores (%)
Microfundio	10,59	80,49	78,31
Pequeña propiedad	19,1	13,66	14,72
Mediana propiedad	18,2	4,99	5,83
Gran propiedad	52,2	0,86	1,15
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuentes: elaboración INDH 2011, con base en Acción Social, PPTP (2010).

<sup>14</sup> La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es la unidad predial que genera por lo menos dos salarios mínimos legales de ingreso. Al valorarla se tiene en cuenta la calidad y el potencial productivo del suelo. El microfundio se define como predios con menos de 0,5 UAF; pequeña propiedad entre 0,5 y 2 UAF; mediana entre 2 y 10 UAF, y grande mayor de 10 UAF.

## 2. Hay una relación inversa entre concentración de la tierra y desarrollo humano

El cuadro 5 ilustra un hecho claro: los países con mayores grados de desarrollo registran menores índices Gini de tierras.

La comparación de estos Gini de tierras con los IDH, que calcula Naciones Unidas ajustados con factores de desigualdad (PNUD, 2010), muestra que en los países de América Latina los altos Gini de tierras se asocian con menores IDH. En los países asiáticos no siempre se cumple esa relación.

**CUADRO 5** Comparación de índices de concentración de la tierra (Gini) e índices de desarrollo humano por países

País	Año relativo al Gini	Gini	IDH ajustado 2010
Colombia	2009	0,85	0,492
Argentina	1998	0,83	0,562
Brasil	2007	0,87	0,509
Perú	1994	0,86	0,501
Venezuela	1997	0,88	0,501
Paraguay	1991	0,93	0,482
Honduras	1993	0,66	0,419
Nicaragua	2001	0,72	0,426
Uruguay	2000	0,79	0,642
Noruega	1999	0,18	0,876
Finlandia	2000	0,27	0,806
Suecia	1990	0,34	0,824
Irlanda	2000	0,44	0,813
Suiza	1990	0,5	0,813
Dinamarca	2000	0,51	0,81
Francia	2000	0,58	0,792
Países Bajos	2000	0,57	0,818
Italia	2000	0,73	0,752
España	2000	0,77	0,779
Reino Unido	2001	0,66	0,766
Alemania	2000	0,63	0,814
Tailandia	1993	0,47	0,516
Vietnam	1994	0,53	0,478
Filipinas	1994	0,53	0,518
Bélgica	2000	0,56	0,794
India	1999	0,57	0,365
Nepal	1999	0,39	0,292
Indonesia	1999	0,45	0,494
Namibia	1997	0,36	0,338
Etiopía	2001	0,47	0,216
Bangladesh	1996	0,62	0,331

**Fuente:** elaboración INDH 2011, según IGAC-CEDE (en prensa). Con base en *Statistic Yearbook 2004*, (FAO, 2007-2008). El IDH ajustado fue tomado de *Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD (2010).



### 3. Para explicar la consolidación de la inequidad en la tenencia de la tierra

**Solo el 16,1% de los municipios del país tienen índices de Gini inferiores a 0,60;** es decir, con poca concentración de la propiedad.

El Informe señala seis factores clave: (a) el fracaso del reformismo agrario en las décadas de 1960 y 1970, con lo cual se agravó el problema; (b) el debilitamiento y estigmatización de las organizaciones y movilizaciones del campesinado; (c) el intento de reemplazar el reformismo agrario por una política de mercado de tierras, claramente insuficiente frente a la magnitud de la situación; (d) la expansión y escalamiento del conflicto armado y tres de sus efectos: reconcentración de la propiedad, extrema victimización del campesinado y, desplazamiento forzado y despojo de tierras; (e) la sobrerrepresentación e influencia política de los propietarios en diversos escenarios de toma de decisiones sobre el futuro del sector; y, (f) la carencia o precariedad de información que permita identificar el problema, someterlo a debate público y lograr consenso para intervenir en su solución (recuadro 3).



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

## RECUADRO 3

## Falta de información y desigualdad en las cargas

El catastro rural tiene atrasos significativos en materia de actualización. De los predios registrados en todo el país en el año 2009, el 52,8% estaban actualizados, el 44,3% desactualizados y el 2,9% no tenían formación catastral (IGAC, 2009). La desactualización del catastro rural es un problema nacional. Y ello significa menos recursos para los municipios que cobran el impuesto predial por ley, con tarifas que tienen como techo el 16 por mil, pero cuyos promedios efectivos no superan el 3 por mil.

Otro problema es el poco avance en la relación catastro-registro y la modernización inconclusa de las oficinas de registro de instrumentos públicos. A comienzos de 2010, el Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) definió los elementos para solucionar los ejes problemáticos relacionados principalmente con las deficiencias en el intercambio, unificación, mantenimiento y acceso a la información, tanto catastral como registral, por parte de todos los actores que participan en dicho proceso (DNP, Conpes, 2010). Aunque se está avanzando, es necesario acelerar la tarea.

Hay una seria desigualdad en los avalúos por hectárea según el tamaño de las propiedades. Las estadísticas muestran que las propiedades más pequeñas tienen avalúos por hectárea más altos que las grandes y las medianas. Según el proyecto de protección de tierras y patrimonio (Acción Social, PPTP, 2010), en el año 2009 el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el de un microfundio, tres veces menor que una pequeña propiedad y 3,3 veces menor que el de una mediana

propiedad. Ello se traduce en una desigualdad en el pago del impuesto predial a favor de la gran propiedad suponiendo que las tarifas son uniformes y no se diferencian por tamaños de predios.

La desigualdad se constata también en el valor de las unidades agrícolas familiares (UAF). Así, en el año 2009, una UAF de microfundio estaba avaluada en 74,1 millones de pesos en promedio, una de gran propiedad en 14,4 millones; una de mediana propiedad en 26,7 millones y de la pequeña propiedad en 36,9 millones (Acción Social, PPTP, 2010: 29).

El plan nacional de desarrollo Prosperidad para todos 2010-2014 (Ley 1450 del 16 de junio de 2011) de la administración de Juan Manuel Santos ha hecho un avance, aunque parcial, para afectar esa desigualdad, al establecer que las propiedades tanto urbanas como rurales de los estratos 1, 2 y 3 tendrán un impuesto predial con un mínimo del 1 por mil y hasta 16 por mil, según lo determinen los concejos municipales. Las propiedades de los estratos siguientes se someten a un impuesto predial cuyo mínimo se aumenta al 3 por mil en 2012, al 4 en 2013 y al 5 en 2014. El punto está en lograr que la norma sea aplicada.

**Fuente:** elaboración INDH 2011.

## Reforma rural transformadora: hacia una política integral de tierras

La reforma rural que se propone ayudaría a modificar los elementos que mantienen una tenencia de la tierra obstaculizadora del desarrollo humano. El principio fundamental que la oriente debe ser la equidad, y el camino es una política integral de tierras con cinco componentes (gráfico 4), dos de los cuales fueron presentados en el apartado IV de este documento (cambios en el uso del suelo, y estrategias para la adopción de un modelo ambientalmente sostenible y la adaptación al cambio climático).

Los tres componentes que complementan la política integral de tierras son:

- a. Restitución de tierras, formalización de los derechos de propiedad y protección jurídica de los reclamantes. Ello implica acciones en diferentes niveles como la reglamentación de la Ley 1448 (ley de víctimas y restitución de tierras), el inicio de la formalización de los derechos de propiedad, el fortalecimiento de los mecanismos

de protección de las tierras para evitar su despojo y abandono y el destrabe de los procesos de extinción de dominio.

- b. Distribución de la propiedad para modificar la estructura de la tenencia. Si el país quiere avanzar en desarrollo, democracia, equidad, crecimiento, estabilidad social y política, y competir en forma adecuada en los mercados, requiere transformar esa estructura con base en una decisión política. La distribución es una de las formas más eficientes para luchar contra la pobreza y la desigualdad, y hace parte del desarrollo rural. Uno de los instrumentos menos utilizados, que tiene potencial para corregir equidad y situaciones anómalas de tenencia y uso del suelo es el impuesto predial rural. Para que pueda ser eficaz se requiere que su manejo sea realizado por una entidad nacional como la DIAN, menos susceptible de ser manipulada o cooptada por los intereses de los propietarios rurales. El principal objetivo de esa distribución debe ser fortalecer la mediana propiedad porque puede ser la bisagra que permita relacionar de manera menos asimétrica la pequeña propiedad con la grande, a través de negocios y alianzas y, para que sirva de base para lograr un mejor balance en el poder político en el sector rural, rompiendo el monopolio que hoy ejerce la gran propiedad.

- c. Abrir el mercado de tierras mediante estrategias que tiendan a eliminar factores especulativos sobre ella, acabar con la ecuación que incluye a la tierra como fuente de poder político, mejorar el acceso a la información sobre el potencial de uso de la tierra y sobre los precios y el comportamiento del mercado y, finalmente, crear o fortalecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos que institucionalicen y ofrezcan soluciones oportunas y ecuanímes a las controversias entre los actores de ese mercado.

Componentes de una política integral de tierras



Fuente: elaboración INDIH 2011.



## VI. Hay un conflicto *rural no resuelto y complejo*

La modernización<sup>15</sup> de las sociedades rurales ha sido un proceso largo y no exento de dificultades en todo el mundo. Implicó modificaciones del orden social tradicional y, con ello, de los componentes de la estructura agraria<sup>16</sup>. Pero sin excepciones, la tenencia de la tierra ha sido el eje fundamental de la disputa.

En el caso colombiano, el Informe habla de un conflicto rural no resuelto porque el proceso de modernización quedó trunco, la estructura de tenencia de la tierra no se desconcentró, el orden social jerárquico ha sobrevivido y el acceso a los recursos de poder político no se democratizó, por lo cual se afirma que el orden social rural no se transformó.

<sup>15</sup> Desde el punto de vista económico, se entiende por modernización el proceso mediante el cual se utilizan la ciencia y la tecnología para el manejo y uso de los recursos naturales, se intensifica el uso del capital (maquinaria y crédito), un país se urbaniza y avanza en procesos de industrialización y creación de valor agregado, la agricultura se diversifica y se intensifican las relaciones con los mercados y el uso del trabajo asalariado.

<sup>16</sup> El concepto se desarrolla en el capítulo 6 del Informe y en él se incluyen como sus elementos básicos constitutivos: (a) la estructura de la tenencia de la tierra; (b) el uso productivo de los recursos; (c) las relaciones laborales y sociales; (d) las relaciones con el mercado y, (e) las relaciones con la política (el sistema político) y con el Estado (la política pública).

Y el Informe dice que es complejo porque a la cuestión no resuelta de la tenencia de la tierra se sumó la disputa de actores armados no estatales por el control del territorio y de todo lo que este implica (población, recursos, identidades, soberanía e instituciones).

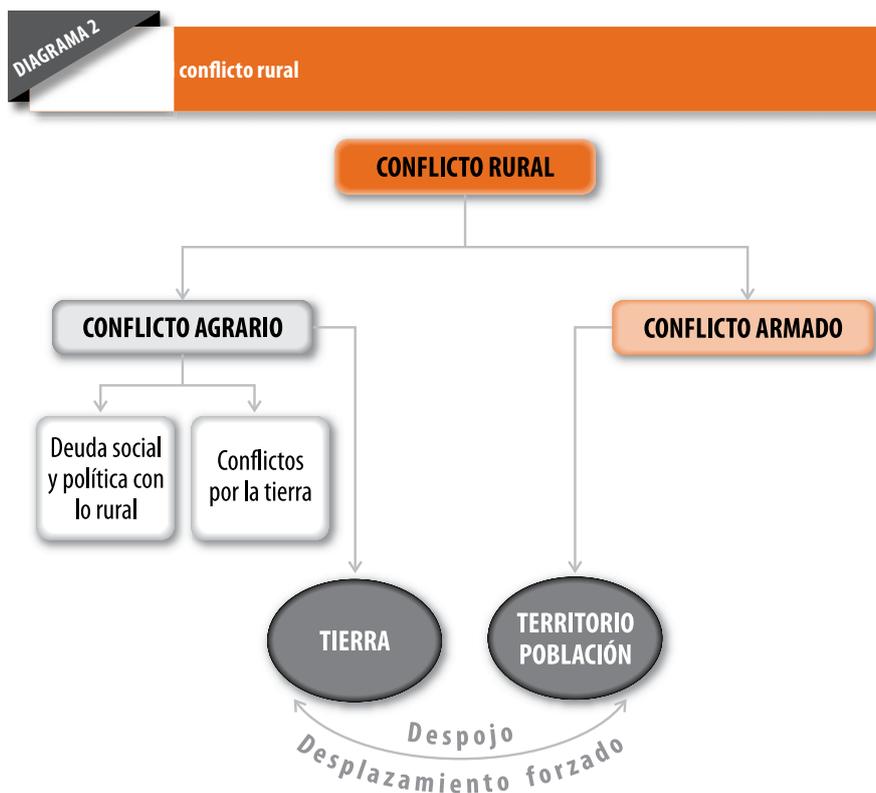
### 1. El conflicto agrario y el conflicto armado

El conflicto rural involucra el conflicto agrario y el armado interno. Pero aunque ambos tienen como escenario el mundo rural, se diferencian por sus objetivos, sus protagonistas, el papel estratégico de la tierra en uno y otro, y las prácticas a las que apelan los actores (diagrama 2).

La lucha por la tierra, por condiciones de bienestar y por inclusión política es el motor del primero; el control del territorio y de la población y la disputa de soberanía al Estado animan al segundo.

El actor, por excelencia, del conflicto agrario es el campesinado a través de la organización y la movilización social. Los protagonistas del conflicto armado son la guerrilla y los paramilitares mediante su capacidad de ejercer coerción armada para disputarle soberanía al Estado.

En el primer caso, la tierra es un fin en sí mismo. En el segundo, la tierra es un medio de acumulación (poder económico), de prestigio (vía de legitimación en un orden social jerarquizado), de influencia (poder político) y de control territorial (para garantizar corredores de paso en una lógica militar o, rutas de tráfico en una lógica criminal).



Fuente: elaboración INDH 2011.

La reforma agraria como vía institucional, o las invasiones y tomas de tierra como vía extra institucional son las prácticas propias de los actores involucrados en el logro de los objetivos que mueven el conflicto agrario. La violencia y el terror definen las prácticas de los grupos armados ilegales.

El conflicto agrario y el armado terminan relacionándose a través de sus efectos: el desplazamiento de la población y el despojo de tierras. Porque la tierra se convierte en un instrumento de la guerra y por ello, es objeto de expoliación y despojo por vías de hecho, o mediante la utilización ilegal de instrumentos jurídicos. Y la población es el objetivo del control y, por ello, susceptible de ser desplazada o confinada.

Como se observa en el diagrama 2, el conflicto agrario tiene dos expresiones: una es la deuda social y política del Estado y la sociedad colombiana con el sector rural; otra son los diferentes conflictos por la tierra (entre campesinos y terratenientes, la lucha indígena por la recuperación y reconocimiento de sus resguardos, la de las comunidades afrocolombianas por la titulación de territorios colectivos, el enfrentamiento más reciente entre despojadores y despojados y, los conflictos que empiezan a surgir por la presión de poderosos inversionistas que buscan tierra para proyectos de grandes dimensiones), cuyo corazón es la disputa por los derechos de propiedad.

En el conflicto armado están involucradas la lógica estratégica de la guerra, y la dinámica de la economía ilegal del negocio del narcotráfico, que con sus ganancias exorbitantes ha obrado como combustible en la expansión y degradación del conflicto.

Los conflictos por la tierra se inscriben en tres momentos y procesos claramente definidos: (a) el reformismo agrario y el movimiento campesino liderado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); (b) la derrota del movimiento campesino y de la propuesta de modernización del Partido Liberal, y el posicionamiento del narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas en la disputa por el territorio a partir de los años 1980; (c) el proceso de recuperación de tierras de los despojados durante el conflicto, apoyado en la propuesta de modernización del gobierno de Juan Manuel Santos.

Desde los inicios de los años 1980 y hasta el presente, el conflicto armado interno no tiene como origen, corazón o motivación la lucha por la tierra entre campesinos y terratenientes. Esa pugna histórica es subsumida por la que mantienen los actores armados por el control del territorio, soportados en las ganancias obtenidas con el negocio del narcotráfico.

## **2. La solución del conflicto agrario: condición necesaria pero no suficiente para la paz**

En la medida en que conflicto agrario y conflicto armado se mezclan y articulan en el territorio, el problema del acceso equitativo a la tierra se ha hecho más difícil de entender y sobre todo, de resolver. Hay una enorme necesidad de conocer la realidad y sutilezas regionales y locales, de las cuales quizás la más importante sea el papel de las élites rurales y su articulación con las instituciones públicas y con los actores del conflicto.

El Informe invita a evitar la generalización y el encajonamiento de la relación tierra-conflicto en el molde del conflicto histórico por la tierra. Y afirma que si bien la consecución de la paz



**El conflicto rural involucra el conflicto agrario y el armado interno.** Pero aunque ambos tienen como escenario el mundo rural, se diferencian por sus objetivos, sus protagonistas, el papel estratégico de la tierra en uno y otro, y las prácticas a las que apelan los actores.

en Colombia pasa por la solución de los conflictos por la tierra; esta es una condición necesaria pero no suficiente. Resolverlos es un imperativo de la política pública y representa una ayuda significativa para intervenir y solucionar el problema agrario, y avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida rural y la disminución de la vulnerabilidad de sus pobladores. Pero aun resolviendo una problemática de tanta complejidad, quedarían sobre el tapete las motivaciones, las lógicas, los incentivos, los actores y los recursos del conflicto armado.

El llamado es a tratar en forma diferente lo que, en efecto, es diferente. Eso exige decisiones políticas, diálogos con actores, políticas públicas y estrategias diferenciales, que apunten eso sí al objetivo común de construir la paz.

### Reforma rural transformadora: seguridad humana como complemento a la política integral de tierras y a la lucha contra la pobreza

En el apartado III se presentaron los enfoques y principales estrategias para luchar contra la pobreza rural y la persistencia de la intergeneracional, que son líneas de acción hacia el componente social del conflicto agrario.

En el apartado V, y como componentes de la política integral de tierras, se presentaron las propuestas sobre la distribución de la propiedad para disminuir la concentración, y se expresó el apoyo del Informe al esfuerzo de restituir las tierras. En ambos casos, se trata de alternativas dirigidas a la solución de los conflictos por la tierra, segundo componente del conflicto agrario.

Corresponde ahora complementar el tratamiento del conflicto rural invitando a adoptar un nuevo enfoque: la seguridad humana. Para Naciones Unidas, esta consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo (Alkire, 2003). Con ese principio orientador, el Informe propone plantear un tratamiento del conflicto rural que apunte a proteger a la población de amenazas contra la vida, la integridad personal y el patrimonio. Y eso significa, poner en primer lugar la protección de las opciones y oportunidades de las personas en esas dimensiones, antes que la seguridad del Estado.

En un conflicto rural complejo como el colombiano, hay por lo menos tres ámbitos, que ameritan medidas diferenciadas, para empezar a aplicar el enfoque de la seguridad humana:

- a. La protección de la vida, la integridad personal y el patrimonio de las víctimas del conflicto y del despojo de tierras. Esto implica voluntad y coordinación de todos los componentes del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal

para castigar a los responsables y evitar que los hechos se repitan; respaldo de la sociedad colombiana para restar legitimidad y espacio político a quienes persisten en los ataques violentos contra los derechos de quienes ya han sido victimizados; y, apoyo de la comunidad internacional para acompañar los esfuerzos del país y servir como observadores imparciales o garantes del cumplimiento de compromisos.

- b. La protección de la vida y la integridad personal de los líderes y miembros de organizaciones sociales rurales. Como una muestra del propósito del Estado colombiano por dar reconocimiento social y político al campesinado, a sus reivindicaciones y a su acción colectiva. Es decir, una valoración de su papel en la sociedad colombiana que vaya más allá de si han sido o no víctimas del conflicto.
- c. La protección del núcleo central de todos los derechos que permiten el ejercicio pleno de las oportunidades para el desarrollo humano. Aquí hablamos, en el mismo sentido en que lo hizo el INDH 2003, *El conflicto, callejón con salida*, de que la solución al conflicto armado no se limita a la dicotomía entre la opción militar y la negociación. El Informe plantea el convencimiento de que el conflicto armado colombiano seguirá sin resolverse si del amplio abanico de opciones para superarlo se apela exclusivamente a la salida militar o a la negociación política, dejando en el tintero acciones posibles para mitigar sus estragos mientras dure, para acabar la confrontación propiamente dicha y para evitar que una vez superado, se reproduzcan sus causas.

Esas otras opciones se resumen en seguridad humana para proteger las oportunidades para el desarrollo humano.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

## VII. La persistencia de élites políticas afecta dos dimensiones del desarrollo humano: la democracia y el bienestar

D

ado que las relaciones con el sistema político hacen parte de la estructura agraria, el Informe abordó el tema a partir de dos rasgos: (a) la criminalización de la política y, (b) la relación entre persistencia política y bienestar.

### 1. Criminalización de la política

Un aspecto determinante de la evolución reciente del conflicto armado fue el proceso que llevó a los grupos paramilitares y, en menor medida, a las guerrillas, a involucrarse en la política local y regional. Unos y otras han rechazado la política partidista como conflicto o confrontación de ideas, tanto como el pluralismo de competencia y de cambio. A partir de esas posturas, paramilitares y guerrillas terminaron por minar el ejercicio de la democracia en las sociedades rurales. Estas actitudes fueron convenientes para la élite política tradicional poco dispuesta a ceder espacio electoral a sus contradictores.

La intervención de un grupo al margen de la ley, que mediante el uso de la coerción armada busca distorsionar los resultados de las elecciones públicas en beneficio propio, con el fin de adquirir poder

**La intervención de un grupo al margen de la ley, que mediante el uso de la coerción armada busca distorsionar los resultados de las elecciones públicas en beneficio propio**, con el fin de adquirir poder político para influir en el desempeño de las instituciones legales, captar rentas y garantizar la impunidad a sus crímenes, es lo que se define como criminalización de la política.

relaciona con hasta qué punto las elecciones son libres, limpias y competitivas, y se pone en contexto en el nivel local.

**CUADRO 6** Número de municipios según nivel de persistencia política

Persistencia política	Número de municipios	Porcentaje de municipios (%)
0	46	7,6
1	165	27,2
2	264	43,5
3	132	21,7
<b>Total</b>	<b>607</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** cálculos INDH 2011, con base en información de la Fundación Nuevo Arco Iris y Registraduría Nacional del Estado Civil.

político para influir en el desempeño de las instituciones legales, captar rentas y garantizar la impunidad a sus crímenes, es lo que se define como criminalización de la política.

El fenómeno fue más intenso en los ámbitos departamental y local y sus efectos de corto y largo plazos persisten. En el corto plazo, por la distorsión que siguen produciendo en los procesos electorales, en la expresión de las preferencias de los votantes, y por el saqueo de los recursos públicos.

En el largo plazo, por la pérdida de legitimidad y confianza en la democracia como ideal ético de la convivencia y el pluralismo y, como método para la toma de decisiones colectivas. Aquí los daños al desarrollo humano son incalculables.

## 2. Persistencia política y bienestar

El papel desempeñado por las élites en los resultados de bienestar de la población es de particular importancia. Reconocidos investigadores afirman que la persistencia de un solo grupo o sector en el poder, por la vía de su hegemonía electoral por ejemplo, puede ser definitiva en la explicación del desempeño de las instituciones.

Este Informe define la persistencia política como el grado de control de las elecciones por parte de las élites. El concepto se

El Informe construyó una medida de persistencia política<sup>17</sup> que toma en cuenta las cuatro últimas elecciones de alcaldes municipales. Los resultados indican que el 92,4% de los municipios incluidos en el análisis presenta algún nivel de persistencia política y el 21,7% tiene el nivel más alto; es decir, en las cuatro últimas elecciones de alcalde no hubo rotación o renovación de las élites políticas en el poder (cuadro 6).

La alta persistencia política de los mismos grupos y sectores en los pueblos del país, muestra de hecho su capacidad para dominar instituciones políticas regidas por estructuras clientelizadas.

Las estructuras de inequidad política y económica suelen dar origen a sociedades cuyos habitantes presentan muy pobres niveles de bienestar. Al explorar el efecto en el tiempo de la persistencia política y del grado de ruralidad, sobre

<sup>17</sup> El número de veces que un mismo grupo o sector político ganó las elecciones para la alcaldía municipal en cuatro períodos constitucionales seguidos (que se iniciaron en 1998, 2001, 2004 y 2008). La medida toma valores entre 0 y 3 donde a mayor valor, mayor evidencia de persistencia política en el poder local y viceversa. Se hizo sobre 607 municipios sobre los cuales se tenía información completa para aplicar el modelo de análisis.

<sup>18</sup> A partir de los datos de los dos últimos censos (1993 y 2005).

la evolución de los índices de pobreza (medida a través del NBI), miseria y servicios inadecuados<sup>18</sup>, se encuentra que la persistencia política afecta en forma negativa el bienestar de la población.

Los municipios con más persistencia política tienen mayores niveles de NBI, de miseria y niveles de indicadores de servicios inadecuados más altos en relación con un municipio donde no se presenta persistencia política. De manera adicional, esta tendencia se agrava en la medida en que los municipios tienen índices superiores de ruralidad (cuadro 7).

Los cambios más dramáticos ocurren precisamente en la variable de hogares con servicios inadecuados. En aquellos municipios menos rurales y con la más alta persistencia política, los servicios inadecuados llegan a ser 41,7% mayores que en un municipio sin persistencia política, y el 73,8% más altos si se trata de uno más rural.

Estos resultados indican que el acceso a bienes públicos de la población de estos municipios está siendo gravemente afectado por las estructuras de concentración del poder político.

### 3. Deuda política y social con los pobladores rurales

La baja rotación de élites políticas es un indicio de las dificultades de inclusión política de nuevos sectores sociales, y refleja la virtual inexistencia de canales de expresión alternativos para la voz y los intereses de sectores con tradicionales déficits de representación.

De manera adicional, implica obstáculos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente.

La hegemonía de grupos, tendencias y sectores en un importante porcentaje de municipios del país, se mantuvo incluso tras la irrupción de la coerción armada en el proceso electoral y la penetración de guerrillas y paramilitares en los gobiernos locales. Con todo su horror y dolor, la violencia ayudó a mantener las estructuras tradicionales de poder.



Fotografía: cortesía Colpremsa.

CUADRO 7

#### Efecto de la persistencia política y de la ruralidad sobre indicadores sociales

Intensidad de la persistencia política	Mayor nivel de NBI (%)		Mayor nivel de miseria (%)		Mayor nivel de servicios inadecuados (%)	
	Menos rurales	Más rurales	Menos rurales	Más rurales	Menos rurales	Más rurales
1	8,6	19	11,8	40,1	36,6	67,6
2	11,1	21,8	17,2	46,8	40,4	72,3
3	11,9	22,7	21,1	57,6	41,7	73,8

Fuente: cálculos INDH 2011, con base en información de la Fundación Nuevo Arco Iris y Registraduría Nacional del Estado Civil y DANE.



## Reforma rural transformadora: fortalecer la democracia local

Aquí el Informe llama a un compromiso de todos los actores por el rescate y reconstrucción de las instituciones democráticas, con especial énfasis sobre las departamentales y locales.

El primer paso es, sin duda, el combate a la criminalización de la política. Hay que recuperar su contenido público e institucional como instancia de expresión y agregación de intereses legítimos y como escenario de negociación de visiones plurales sobre el futuro del país.

El segundo es insistir en todos los tonos y de todas las maneras posibles en la necesidad de garantizar procesos electorales libres (las preferencias ciudadanas se pueden expresar), limpios

(reglas de juego claras y resultados electorales no conocidos de antemano), y competitivos (todas las corrientes pueden participar en igualdad de condiciones).

El desarrollo institucional, al que se refiere el INDH, como una de las dimensiones clave de la reforma rural transformadora, implica que este tema sea uno de los principales retos.

Los índices de vulnerabilidad municipal y de ruralidad pueden de nuevo ser una herramienta invaluable para establecer un orden de prioridades y empezar la tarea por los eslabones más sensibles de la cadena de instituciones.



Fotografía: César Baez.

## VIII. El campesinado, las mujeres rurales, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas han sido los más afectados

**E**l desarrollo humano tiene como centro a las personas por lo cual, el parámetro que más interesa para determinar las bondades o limitaciones del modelo de desarrollo ensayado en el país son las condiciones de vida de los pobladores rurales. Con un enfoque diferencial, el Informe se ocupa de la situación del campesinado, de las mujeres rurales, de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas.

### 1. El campesinado

Uno de los hallazgos más importantes del Informe es que el campesinado no ha logrado que el Estado reconozca su importancia como grupo social, a lo que se ha sumado la victimización histórica a la que ha sido condenado por la violencia. Existe una “falta de reconocimiento” es decir, una falta de valoración de un sujeto particular para dar paso a sus derechos y constitución de ciudadanía<sup>19</sup>. Esta falla niega a

<sup>19</sup> En el sentido anotado por Nancy Fraser (1997) para el análisis de la discriminación de las mujeres en el que la desvalorización se sitúa también en el terreno de la dominación cultural, en hacer invisible al actor y anular su política de identidad. Ello va acompañado del irrespeto (en términos del menosprecio y representaciones culturales públicas estereotipadas), la opresión y la injusticia socioeconómica. El *reconocimiento* implica remediar la injusticia cultural, y la *redistribución* la injusticia económica, en el entendido que “no hay reconocimiento sin redistribución”.

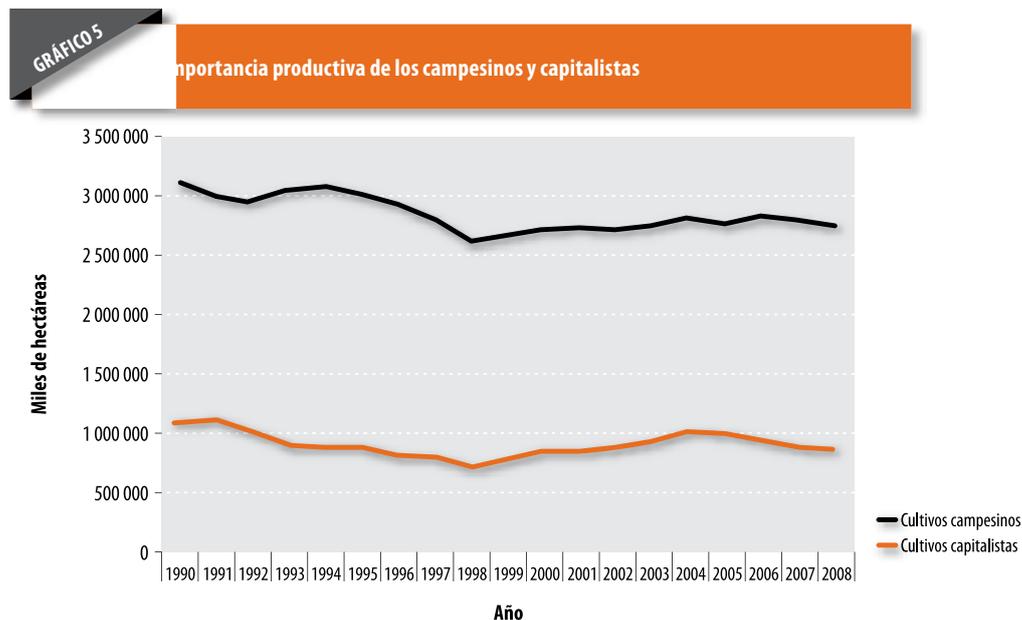


Fotografía: cortesía Acción Social.

su vez la redistribución de activos a favor del sujeto no valorizado y deriva también en una “falta de redistribución”, a partir de las cuales la sociedad no reacciona para integrarlo al desarrollo.

Muestra de ello es, por ejemplo, que la categoría “campesino” no existe en las encuestas e información oficial lo que afecta las posibilidades de saber cuál es la situación de esta población y cómo atenderla.

No obstante, a partir de estudios independientes se estima que el campesinado está constituido por alrededor de siete millones de personas, y produce algo más de la mitad de los alimentos que se consumen en Colombia (gráfico 5).



Fuente: cálculos INDH 2011, a partir de cifras de Agronet.

En términos de desarrollo humano, el campesinado como grupo social enfrenta por lo menos cinco grandes dificultades: (a) el acceso a la tierra, que le impide obtener un ingreso digno; (b) el acceso al crédito, que afecta sus posibilidades de salir de la pobreza; (c) la escasa asistencia técnica, que limita su acceso al conocimiento y la obtención de mejores resultados productivos; (d) las amenazas contra su vida y sus derechos, que ponen en riesgo el núcleo esencial del disfrute de una vida larga y saludable; y, (e) la deficiencia de su participación política y la fragmentación de su acción colectiva, lo que impide que su voz y reivindicaciones sean atendidas por el sistema político.

La ausencia de reconocimiento como grupo social, su subvaloración en la actividad productiva en especial la de los pequeños propietarios, la falta de distribución de la tierra, su victimización por parte de los actores armados y su fragmentación política ha puesto al campesinado en una alta situación de vulnerabilidad.

## 2. Las mujeres rurales

La mitad de la población rural son mujeres y por tanto, sus condiciones de vida y las particularidades derivadas de los estereotipos de género que afectan la ampliación de sus oportunidades o la formación de sus capacidades son esenciales para hablar del desarrollo humano en el campo.

El Informe encuentra que las mujeres rurales están sometidas a una triple discriminación: por vivir en el campo, por ser mujeres y por ser víctimas de la violencia. El primer caso se refiere a la deuda rural que se desprende del hecho de que sus habitantes son discriminados en relación con los del mundo urbano. El segundo se trata de la deuda de género; esta tiene origen en la tradicional inequidad existente entre las oportunidades y la valoración social diferenciada entre hombres y mujeres en la sociedad actual. La última forma de discriminación hace referencia a la mayor vulnerabilidad a la que están expuestas las mujeres que son víctimas de la violencia, tanto en el entorno familiar como aquella originada en el conflicto armado.

Sobre el primer tipo de discriminación se habla en todos los capítulos del Informe (mayor porcentaje de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, falta de convergencia entre el crecimiento incluyente en la ciudad y en el campo, mayor impacto sobre el bienestar originado en la persistencia política, más aguda debilidad institucional, más fuerte incidencia de la violencia, entre los más importantes), y es el producto de la falta de reconocimiento de esta población en la sociedad colombiana.

El segundo tipo de discriminación se manifiesta en (a) la mentalidad patriarcal que domina en el contexto rural y que su vez permite que (b) se perpetúen los roles reproductivos y domésticos asignados a las mujeres y, (c) se las haga más vulnerables a la violencia y se niegue su voz tanto en la toma de decisiones en el ámbito familiar, como en su participación en la vida pública y colectiva, bien se trate de organizaciones sociales o políticas.

Una muestra de esto es que Colombia se sitúa entre los pocos países en América Latina donde la profundidad de la pobreza en hogares con jefatura femenina es mayor a la de aquellos que tienen jefatura masculina (Ballara y Parada, 2009: 63). Esto sugiere que las mujeres rurales



**El desarrollo humano tiene como centro a las personas** por lo cual, el parámetro que más interesa para determinar las bondades o limitaciones del modelo de desarrollo ensayado en el país son las condiciones de vida de los pobladores rurales. **Con un enfoque diferencial, el Informe se ocupa de la situación del campesinado**, de las mujeres rurales, de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas.



Fotografía: cortesía Acción Social.

cabezas de hogar y sus familias están sumidas en una trampa de pobreza superior, y de más difícil superación, a la del resto de hogares rurales (cuadro 8).

Las mujeres encuentran mayores oportunidades de percibir ingresos monetarios en actividades no agrícolas pero el aumento del ingreso no se ha traducido en mayor autonomía para decidir en qué o cómo gastarlo. Los mecanismos de exclusión de las mujeres en el mundo rural no operan solamente en el ámbito del mercado laboral, sino también en el acceso a la titularidad de factores productivos, en la asignación de recursos escasos y en el acceso a la oferta estatal para los habitantes del campo.

El tercer tipo de discriminación se manifiesta en dos formas de violencia contra la mujer:

la intrafamiliar y la que se origina en el conflicto armado. Las violencias contra las mujeres rurales se presentan tanto en sus vidas cotidianas, como en el contexto del conflicto armado, como consecuencia de las relaciones de género existentes en dichos contextos.

El conflicto ha tenido un efecto desproporcionado sobre la vida de las mujeres que las ha hecho víctimas de agresiones sexuales y del reclutamiento forzado, y las ha convertido en

CUADRO 8

## Indicadores del mercado laboral por sexo y zona

Población	Indicador	Mujeres rurales (%)	Mujeres urbanas (%)	Hombres urbanos (%)	Hombres rurales (%)
Población total	Tasa de participación. Trimestre 12/2010 - 2/2011	35,40	55,70	73,90	75,80
	Tasa de ocupación. Trimestre 12/2010 - 2/2011	28,40	46,40	66,00	72,40
	Tasa de desempleo. Trimestre 12/2010 - 2/2011	18,70	16,80	10,70	4,50
	Tasa de desempleo oculto. Trimestre 12/2010 - 2/2011	3,20	1,30	0,40	0,20
	Evolución ingresos reales 1996-2005	3,70	4,10	-10,90	5,90
	Trabajó durante la última semana (Censo 2005)	9,46	28,38	45,33	45,80
	Realizó oficios del hogar durante la última semana (Censo 2005)	49,78	30,00	2,35	6,35
Jefes de hogar	Tasa de participación	54,40	65,20	87,70	93,90
	Tasa de ocupación	49,10	58,50	83,10	91,80
	Tasa de desempleo	9,70	10,20	5,20	2,30
	Tasa de desempleo oculto	1,10	90,00	0,20	0,10
	No tenían cónyuge y estaban a cargo de hijos menores de 18 años (ECV 2008)	44,40	41,20	11,90	13,70
Jóvenes	Tasa de participación	31,40	48,80	59,70	73,00
	Tasa de ocupación	21,20	33,80	46,40	66,60
	Tasa de desempleo	32,50	30,60	20,50	8,70
	Tasa de desempleo oculto	4,90	1,80	0,70	0,50

Fuente: DANE-GEIH. Anexos del periodo diciembre de 2010 a febrero de 2011.

cabeza de familia de hogares desplazados (el 50% de los hogares desplazados tiene jefatura femenina y gran parte de estos hogares incluyen hijos menores de 18 años (Uprimny et ál., 2010), aumentando su carga de responsabilidades.

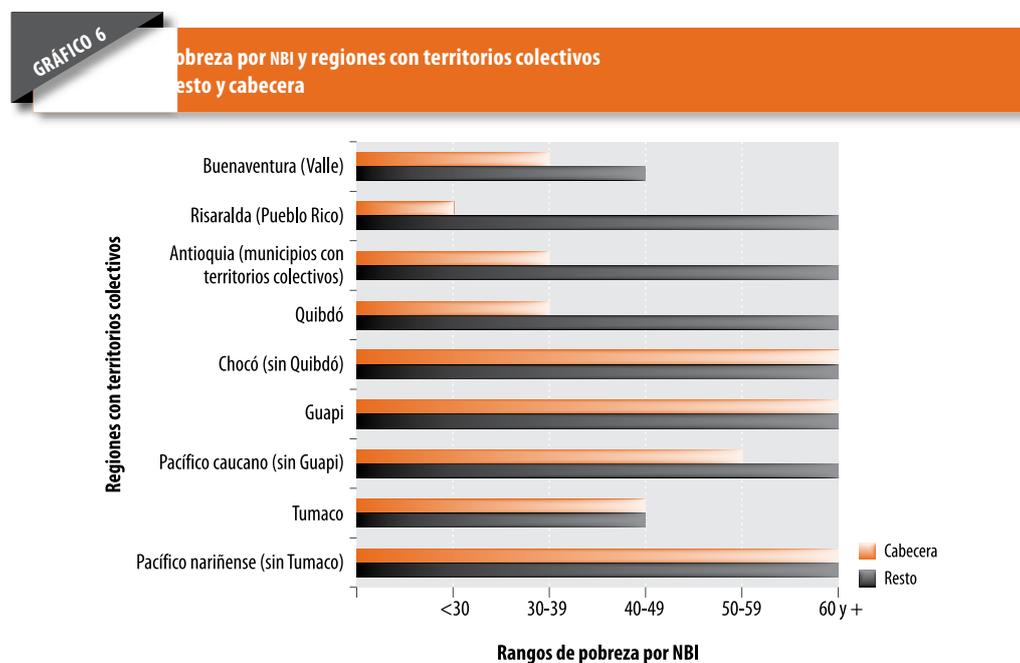
Pese a las dificultades, las mujeres han ejercido un liderazgo que se expresa en la existencia de organizaciones y movilización sociales que reivindican sus derechos y mediante la reafirmación de su ciudadanía para lograr el reconocimiento y tratamiento diferenciado y especial en las políticas públicas estatales, que amerita su situación.

### 3. Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas

El 10,62% de la población colombiana (4,3 millones) se autorreconoce como afrodescendiente, quienes viven concentrados en pocos departamentos: Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño, Cauca, Atlántico, San Andrés y Providencia y el Valle del Cauca.

Hay en el país 1,4 millones de indígenas, equivalentes al 3,36% de la población total, de los cuales el 40% es población menor de 15 años y el 78,4% vive en zonas rurales. Aunque aún no hay un acuerdo sobre el número de pueblos indígenas en el país, en cualquiera de los casos la cifra es superior a 85.

Por eso, cuando se habla de la condiciones de vida de la población afrocolombiana e indígena se hace referencia a la situación de más de cinco millones de colombianas y colombianos. Y los datos alertan sobre su situación: el 63% de los indígenas viven bajo la línea de pobreza, el 47,6% bajo la línea de miseria y el 28,6% de la población mayor de 15 años es analfabeta. Y los municipios con mayor concentración de población afrocolombiana, tienen mayor incidencia del NBI (gráfico 6).



Fuente: elaboración indh 2011, con base en el procesamiento de los microdatos del Censo 2005.

El Informe señala cuatro limitaciones estructurales para su desarrollo humano: (a) la poca comprensión que existe de sus visiones del territorio, diferentes a las que dominan en el mundo occidental y su relación poco fluida con el Estado (b) el aislamiento geográfico en el que vive la mayoría de la comunidad afrocolombiana, (c) la yuxtaposición entre los territorios reconocidos a pueblos y comunidades, (d) la baja calidad de las tierras otorgadas, y (e) el conflicto armado.

Los pueblos indígenas tienen una fuerte organización social y una visión integral del territorio. Las comunidades afrocolombianas tienen un proceso más reciente de reconstrucción de sus visiones y relaciones alternativas con el territorio y, a diferencia de los indígenas, sus organizaciones sociales están menos consolidadas y, en muchos casos, son bastante fragmentadas.

Por sus condiciones particulares y su característica de grupos étnicos, la comunidad internacional y el Estado colombiano han reconocido (Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas), la necesidad de otorgarles una especial protección, que pasa por valorar sus cosmovisiones sobre el territorio y respetar su autonomía.

El instrumento por excelencia para ello ha sido el mecanismo de la consulta previa, la cual no ha estado exenta de dificultades en su aplicación.

Por una parte, se han identificado dos prácticas. La primera consiste en retardar o en negar la titulación de territorios reclamados por pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, que se perfilan como de zonas de interés económico. No se titula el territorio ancestral como colectivo o resguardo, para evitar la consulta; o si esta se realiza, se pregunta a quienes no representan legítimamente a la comunidad afectada. La segunda práctica es no actuar a tiempo frente a hechos sobrevinientes, ante los cuales incluso se pronuncian los tribunales a favor de los pobladores ancestrales.

## Reforma rural transformadora: acciones diferenciadas para combatir las situaciones de vulnerabilidad de los pobladores rurales



Aunque cualquier medida que mejore las condiciones del mundo rural en principio debería beneficiar a todos sus pobladores, el Informe destaca la necesidad de diseñar y ejecutar políticas públicas diferenciales que atiendan a las particularidades de los grupos en especial situación de vulnerabilidad.

En el caso del campesinado, el mensaje básico es reconocerlo como un sujeto social y político con derechos y en igualdad de condiciones a la de cualquier ciudadano colombiano. Esto implica acciones mínimas como:

- a. Fomentar la creación de consejos regionales de consulta para proyectos que se han de desarrollar en sus territorios.
- b. Fortalecer la organización campesina de base y las de carácter regional.

- c. Promover, fortalecer y acompañar a las zonas de reserva campesina.
- d. Promover la organización de escenarios periódicos de diálogo y deliberación pública del campesinado en la órbita nacional (al estilo de los que tienen los gremios), que cuenten con respaldo y reconocimiento gubernamental.

En el de las mujeres rurales, el objetivo debe ser atacar la triple discriminación que sufren mediante:

- a. La adopción de tres enfoques transversales, el de derechos, el de género y el de reconocimiento de los aportes sociales y económicos de las mujeres al campo.
- b. Articular estos enfoques en tres ámbitos de acción prioritarios: el fortalecimiento institucional y comunitario,

Por otro lado, por supuesto no en la mayoría de los casos, en pueblos indígenas y comunidades afro existe el riesgo de que algunos líderes o autoridades sean cooptados o constreñidos por agentes externos (legales e ilegales) o por servidores públicos aliados con ellos, para manipular las consultas y sus resultados en contra de los derechos colectivos y a favor de particulares. La posibilidad de corrupción siempre será menor si hay libre acceso, transparencia y oportunidad en la información, si hay reglas claras sobre los tiempos y mecanismos de convocatoria y participación, y si quienes lideran la consulta gozan de confianza y legitimidad en las comunidades.

En relación con el conflicto armado, el Informe identifica el desplazamiento forzado y el dominio territorial de los actores armados como una de los efectos más nocivos, con el agravante del uso de sus territorios como corredores estratégicos para el negocio de la droga y la presencia de cultivos ilícitos.

Esto junto a la baja calidad de sus tierras para la producción agrícola amenaza su seguridad alimentaria. El conflicto armado amenaza su autonomía territorial, permea su vida personal y colectiva, agudiza las tensiones y desconfianza entre los pobladores y levanta muros entre estas poblaciones y el resto del mundo rural.



**Los mecanismos de exclusión de las mujeres en el mundo rural no operan solamente en el ámbito del mercado laboral, sino también en el acceso a la titularidad de factores productivos, en la asignación de recursos escasos y en el acceso a la oferta estatal para los habitantes del campo.**

el acceso a tierras, a factores productivos complementarios y a servicios y derechos sociales, y las medidas para contrarrestar la violencia y el desplazamiento y propiciar la reparación.

En reconocimiento a sus diferencias, la política para los grupos étnicos debe centrarse en siete campos de acción:

- a. Reconocimiento y respeto de la identidad étnica y cultural.
- b. Respeto y cuidado del medio ambiente, sin restringir las posibilidades de uso de los recursos naturales y la biodiversidad para el desarrollo humano.
- c. Participación en la toma de decisiones a través de la consulta previa, libre e informada, pero debidamente reglamentada para que respete la autonomía de las comunidades, sin que se convierta en un obstáculo a proyectos de desarrollo.
- d. Protección y respeto a los derechos humanos.
- e. Mejoramiento de las capacidades para la gobernabilidad de los territorios de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.
- f. Reglamentación e implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras con énfasis en estrategias para enfrentar los efectos del conflicto armado sobre líderes, pueblos y comunidades.



Fotografía: cortesía Acción Social.



## IX. Consecuencias dramáticas: *el despojo y el desplazamiento*

**E**l conflicto rural tiene dos consecuencias nefastas para el desarrollo humano: el despojo y el desplazamiento forzado.

### 1. El despojo y abandono de tierras

El despojo de tierras se hizo visible como un problema nacional por los reclamos de las víctimas y la atención prestada por la Corte Constitucional, antes que por la juiciosa atención de las entidades estatales o por la preocupación de la sociedad colombiana.

Con el despojo no solo se pierde la tierra como bien material, también la pertenencia a un lugar y los lazos sociales; se erosionan las redes sociales, se deterioran los medios de subsistencia e ingresos de las familias, se fragmenta la unidad familiar, se acaban proyectos de vida, se configura un destierro, se genera un desplazamiento forzado y las víctimas bajan en la escala social y en calidad de vida. El despojo significa el desconocimiento de derechos de propiedad, así como del uso y disfrute de un bien.

El país no dispone de una estadística sistemática sobre el despojo y abandono de tierras. Hasta ahora la encuesta que más se acerca a

estos criterios es la de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzoso, que ha realizado tres<sup>20</sup>.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV) concluye que

el 83% de la población desplazada inscrita en el registro único de población desplazada (RUPD) perdió algún bien (sin contar los muebles del hogar): el 72% animales, el 50% maquinaria y equipo, el 42% tierras, el 32% cultivos, el 24% infraestructura productiva y el 19% bienes raíces no rurales (III ENV, 2010: 3).

Pérdidas muy parecidas tuvo la población no inscrita en el RUPD. Según dicha encuesta, las hectáreas despojadas y forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento entre 1980-2010 ascendieron a cerca de 6,6 millones (sin contar los territorios de comunidades étnicas), cifra que equivale al 12,9% de la superficie agropecuaria del país (cuadro 9).

Existe una similitud, en el agregado, de las tierras abandonadas y despojadas según los cálculos del PPTP (Acción Social, 2010a). Este estima en 6.556.978 las hectáreas abandonadas y despojadas en 270.680 predios. El despojo se centró en el microfundio y la pequeña propiedad hasta 20 hectáreas (el 73% de los predios), y en las medianas entre 20 y 500 hectáreas (26,6% de los predios). Es evidente que las principales víctimas fueron los campesinos. Además, los departamentos de mayor despojo han sido en su orden Antioquia, Putumayo, Caquetá, Bolívar, Nariño, Meta, Tolima, Cauca, Córdoba, Cesar, Sucre y Chocó, los que cubren el 74,4% del área abandonada y el 77,9% de los predios.

**Con el despojo no solo se pierde la tierra como bien material, también la pertenencia a un lugar y los lazos sociales;** se erosionan las redes sociales, se deterioran los medios de subsistencia e ingresos de las familias, se fragmenta la unidad familiar, se acaban proyectos de vida, se configura un destierro, se genera un desplazamiento forzado y las víctimas bajan en la escala social y en calidad de vida. **El despojo significa el desconocimiento de derechos de propiedad, así como del uso y disfrute de un bien.**

CUADRO 9

terras abandonadas y despojadas en el momento del desplazamiento según periodos

Periodos	Hectáreas abandonadas o despojadas (1980- julio 2010)	Hectáreas actualmente abandonadas	Diferencia (hectáreas recuperadas)	%
Primer desplazamiento antes de 1998	1 023 703	907 928	115 774	11,31
Primer desplazamiento entre 1998 y 2008	5 263 282	4 889 691	373 591	7,10
Primer desplazamiento entre 2009 y 2010	351 210	345 083	6 127	1,74
<b>Total</b>	<b>6 638 195</b>	<b>6 142 702</b>	<b>495 493</b>	<b>7,46</b>

Fuente: III ENV. Julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-UN.

<sup>20</sup> La III Encuesta Nacional de Verificación (III ENV, 2010) realizada por dicha comisión en 2010 repitió el ejercicio de la cuantificación del despojo y abandono de tierras que había realizado en 2009, cuando precisó un despojo y abandono de 5,5 millones de hectáreas. Entrevistó a 10.433 hogares de personas desplazadas en 68 municipios y 26 departamentos del país. Esta encuesta profundiza en la pérdida de activos y de ingresos por parte de la población en situación de desplazamiento forzado.

## 2. Despojo e informalidad de los derechos de propiedad

La condición de informalidad de los derechos de propiedad facilita los procesos de despojo y afecta un porcentaje importante de los pobladores rurales. De acuerdo con la información suministrada por la Comisión de Seguimiento y el PPTP de Acción Social, el fenómeno es de gran magnitud.

El PPTP indica que el 54% de los bienes protegidos tanto por ruta individual como colectiva, tienen relación de informalidad en la tenencia de la tierra.

De acuerdo con la III Encuesta de la Comisión de Seguimiento, cerca de las cuatro quintas partes de las familias desplazadas encuestadas se consideraba propietaria de la tierra que fue obligada a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente. Otro porcentaje significativo la poseía con algún derecho (10,6% eran herederos, 2,8% poseedores, 2,2% ocupantes de baldío, 2,5% ocupantes de hecho). Pero, de los que se consideraban propietarios, únicamente el 21,5% tenía escritura debidamente registrada. Cerca de otra décima parte tenía título sin registrar y más de la tercera parte (33,4%) no tenía ningún papel que los acreditara como propietarios del predio, y más de otra cuarta parte tenía documentos precarios e insuficientes.

## 3. Desplazamiento forzado: el éxodo de las zonas rurales

En el transcurso de los últimos trece años, Colombia se ha ubicado entre los dos primeros países con mayor número de población en situación de desplazamiento, con 3,6 millones de personas a 31 de diciembre de 2010, que involucra a cerca de 836.000 familias, las que se han visto obligadas a huir de sus hogares y abandonar sus tierras, según las cifras oficiales.

De acuerdo con Garay et ál. (2010), el 60% de los grupos familiares desplazados –inscritos en el RUPD–, provienen de zonas rurales, el 24% de centros poblados y el 15% de cabeceras municipales, patrón que había sido encontrado en las ENV anteriores<sup>21</sup>. Estos resultados coinciden con los obtenidos a través de la Red Juntos (Red de protección social para la superación de la pobreza extrema); según el total de episodios de desplazamiento del país, en promedio el 73% ocurrió por fuera de las cabeceras de los municipios. Las cifras corroboran los mayores niveles de vulnerabilidad a los que están expuestos los habitantes de las zonas rurales del país, y alertan sobre los profundos efectos ocasionados por la violencia sobre el sector rural.

El Informe llama además la atención sobre el impacto diferenciado del desplazamiento sobre los grupos de población.

## 4. Jóvenes, mujeres y grupos étnicos, los más afectados

Según los datos de las personas registradas en el RUPD, el 65% de quienes están en situación de desplazamiento son menores de 25 años, y la proporción de menores de 4 años que forman parte de los hogares desplazados es de aproximadamente el 14%. Esto significa que el desplazamiento afecta de manera particularmente intensa a los jóvenes y a los niños y las niñas.

<sup>21</sup> La ENV define el hogar en los mismos términos que el DANE. De esta manera, un hogar está conformado por "una persona o grupo de personas [...], que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, que atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y que generalmente comparten las comidas". Es necesario distinguir entre la unidad de grupo familiar adoptada por el Sipod (sistema de información de población desplazada), y la de hogar de la ENV (Garay et ál., 2010).

Más de la mitad de los hogares desplazados tienen jefatura femenina. Y, el 12% de las personas desplazadas forma parte de alguna etnia. De acuerdo con datos del RUPD a febrero de 2011 se registran 328.000 afrocolombianos, 93.000 indígenas, más de 24.000 gitanos y 4.399 raizales.

### 5. Hacia la restitución efectiva de tierras

El despojo y abandono de tierras va de la mano con el desplazamiento forzado de los pobladores rurales, y se han constituido en un desafío enorme para la política pública. Lograr la restitución efectiva de las tierras arrebatadas a los campesinos y a la población rural, y una reparación integral a las víctimas del conflicto, así como crear las condiciones para el retorno seguro de los desplazados que decidan volver a sus sitios de origen, y la estabilización socioeconómica para los desplazados, son los grandes retos para la ley de víctimas y restitución de tierras impulsada por el gobierno nacional.



Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

### Reforma rural transformadora: las agendas pendientes de las víctimas deben tener prioridad

Los procesos de estabilización socioeconómica y reparación de las víctimas del conflicto interno y la violencia, así como los retornos, reubicaciones o integración local de desplazados, y los programas de restitución, se enmarcan en una estructura agraria altamente desigual, situación que debe tenerse en cuenta para el diseño de esas políticas.

El programa de restitución de tierras y patrimonios y cualquier otra acción que se adelante para reconocer los derechos de las víctimas, deben ir de la mano con:

- a. La prevención (activación de alertas tempranas sobre seguridad de los reclamantes individuales y colectivos) y la protección a la integridad individual y colectiva.
- b. Estrategias claras de desarrollo rural adaptadas a las zonas del desplazamiento, y diseñadas en conjunto con los pobladores del sitio.
- c. El fortalecimiento del acompañamiento a la reparación integral y el desarrollo rural por parte del Estado y de la comunidad internacional.
- d. La realización de un ordenamiento territorial que considere el enfoque de derechos y la participación de las víctimas del conflicto en la reconstrucción del territorio.
- e. El desmonte de los factores que conducen a la disputa por la tierra mediante el avance en la distribución de la propiedad rural, como garantías para la no repetición de los hechos.



Fotografía: Claudia Rubio.



## X. El Estado ha perdido *capacidad de intervención: deterioro de la institucionalidad pública rural*

# S

in el adecuado acompañamiento del Estado es imposible una reforma rural transformadora. Con la institucionalidad existente, los avances, las propuestas y los cambios serán solo parciales y seguirán imperando las difíciles condiciones de vida para los habitantes del campo.

### 1. Marchitamiento de la institucionalidad pública

Después de un proceso de desarrollo institucional que arrancó desde la década de 1940, se ha llegado a una precariedad institucional pública en lo rural. El ir y venir sin un rumbo definido en los cambios institucionales sectoriales de los últimos cuarenta años, indica desaciertos en la construcción de institucionalidad pública, improvisación y carencia de una visión de largo plazo. En los años 1990 y principios de los 2000, el sector vio fenecer buena parte de los programas institucionales creados en décadas pasadas o recientes, como el de desarrollo rural integrado (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y la reforma agraria; el debilitamiento de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umatas) y de la asistencia técnica

gratuita a pequeños agricultores, así como de la exitosa experiencia en investigación del programa nacional de transferencia de tecnología agropecuaria (Pronatta).

La reducción del Estado en el sector rural se presentó de manera definitiva en la década de 2000, con el drástico ajuste institucional en el sector agropecuario en el primer gobierno del Presidente Álvaro Uribe, que reagrupó cuatro entidades en una, el Incoder (Decreto 1330 de 2003) (tabla 1).

Se pasó a una estructura conformada por unas pocas entidades, en la que el 30% de los recursos de inversión se concentra en solo una entidad (el Incoder), y en la que el MADR ha ganado un gran poder que va mucho más allá de la formulación y la coordinación, pues en la actualidad ejecuta más del 60% de la inversión pública sectorial.

En el cambio de la estructura institucional agropecuaria se perdieron campos de acción como la planeación, el manejo y el cuidado de los recursos naturales involucrados en la producción agropecuaria, y el de la promoción y el desarrollo del sector pesquero; se ignoraron otros, como el desarrollo del sector forestal; se distorsionó el sentido del desarrollo rural y se debilitó el accionar del Estado en esta crucial área, al igual que en la administración del acceso y uso de la tierra y de sus derechos de propiedad. Tampoco se desarrolló una institucionalidad adecuada para atender campos de acción novedosos que, como la información, la innovación y las TIC (tecnologías de información y comunicación), hacen parte sustancial de los procesos de transformación y modernización de la agricultura.

## 2. Políticas agrarias que no satisfacen las demandas de la gente

Al lado de esta institucionalidad han operado las políticas agrarias, que para muchos actores sociales y productivos han sido un desencanto, en cuanto no atienden sus aspiraciones. El país ha tenido políticas agrarias, hechas a la medida de las coyunturas y de los intereses de los grupos de mayor capacidad y poder de la sociedad rural.

En general, se han caracterizado por (a) una homogenización de los instrumentos y las estrategias para el sector, (b) una pérdida de la diferenciación social, regional y de grupos étnicos bajo la consideración que el mercado terminará por ponerlos a todos en el mismo lugar, (c) la excesiva representación gremial por línea de producto (cafetero, ganadero, maíz, arroz etcétera), en lugar de atender necesidades de grupos sociales y (d) por reducción en la inversión –especialmente en aspectos claves como la investigación y el acompañamiento técnico– por mantener gastos de funcionamiento.

## 3. El gasto público en el sector: inestable

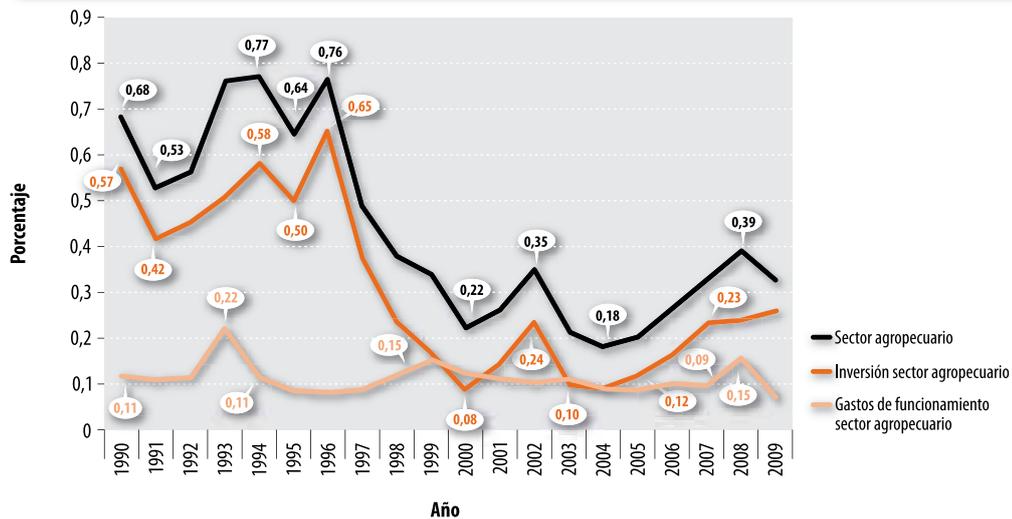
Durante las últimas dos décadas la inversión en el sector agropecuario no presenta una estabilidad, ni una tendencia a un sostenimiento mínimo. El crecimiento de la inversión pública de la década de 2000 no se reflejó en la participación del sector en el PIB, ni tampoco en su crecimiento. El gasto público agropecuario cayó como porcentaje del PIB total, de un promedio de cerca de 0,67% entre 1990 y 1996 a uno de cerca de 0,27% entre 2000 y 2009 (gráfico 7). La caída más importante se dio en la inversión, mientras el gasto en funcionamiento se mantuvo relativamente estable<sup>22</sup>. En los últimos cinco años la inversión pública en el sector agropecua-

<sup>22</sup> Esto debido a que, tal y como lo plantean varios autores, el gasto en funcionamiento es casi inflexible, y la variable de ajuste ha sido la inversión pública (véase, por ejemplo, Cárdenas, Mejía y Olivera, 2006).



GRÁFICO 7

### Gasto público sector agropecuario (Apropiaciones definitivas como % del PIB)



Fuente: cálculos INDH 2011, basados en el Anuario estadístico del MADR período 1990-1999, y en la base de datos DIFP-DNP período 2000-2010.

rio creció de 0,08 a 0,26% del PIB total, pero este hecho no indica el regreso al nivel de gasto de principios de los años 1990.

#### 4. Gasto público sectorial por entidades

La evolución de la distribución del gasto en inversión manifiesta claramente la mayor preponderancia que adquirieron el MADR y el Incoder.

La distribución del gasto sectorial por programas permite observar los cambios en las prioridades de la política pública. Hay cuatro tendencias claras entre los programas y en la orientación del gasto público destinado al sector:

- La participación de los apoyos directos a los productores más que se dobló, al aumentar de 17,4% en promedio entre 1990 y 1998, a 46,7% entre 2002 y 2010.
- La participación de los programas de desarrollo rural ha disminuido de un promedio de 46% entre 1990 y 1998, a 12% entre 2003 y 2010.
- La participación del gasto en ciencia, tecnología e innovación presenta un aumento importante durante la década pasada, el cual desaparece en los años 2000. De un promedio de 2,5% del gasto sectorial entre 1990 y 1994, da un salto a 12% entre 1995 y 1998, luego cae rápidamente a 8,6% en 2003, con una clara tendencia negativa hasta 2010, cuando alcanza solo el 3% de participación.
- Los recursos destinados a los programas de adecuación de tierras se mantienen relativamente estables, con un promedio de 19% en su participación en el gasto del sector, y varían entre un mínimo de 10,5% a un máximo de 27,5%. Lo mismo sucede con el resto de programas (por ejemplo, capitalización y financiamiento, sistemas de información, sanidad agropecuaria y empresarización).

Este comportamiento del gasto incide en la productividad, la competitividad y el desempeño del sector. Una baja inversión en tecnología y el estancamiento en la inversión en adecuación de tierras, además de la orientación del gasto hacia apoyos directos a los productores sin ningún compromiso de productividad, afectan el desempeño rural del país.

## 5. Es impostergable recuperar la institucionalidad

La información disponible permite establecer que el sector agropecuario entró en un proceso de deterioro y debilidad de su institucionalidad que deja muchas preocupaciones en materia de posibilidades de atender las múltiples demandas que surgen de una problemática rural compleja. Ese deterioro es notorio en todas las instancias, pero particularmente fuerte en los niveles locales y regionales donde se manifiestan con mayor crudeza las demandas de los pobladores rurales.

Por otra parte, el gasto público en el sector rural fue derivando hacia el otorgamiento de subsidios y compensaciones sin contraprestaciones definidas por parte de los beneficiarios, con un descuido notorio en el suministro de bienes públicos. Hoy el sector se encuentra con graves deficiencias en infraestructura productiva, en investigación apropiada para el trópico, sin mecanismos de transferencia de tecnología que apoyen los esfuerzos de pequeños y medianos productores, y sin una orientación clara sobre el desarrollo rural.

### Reforma rural transformadora: desarrollo institucional como un componente transversal para que el campo despegue

El MADR necesita convertirse en el líder de la construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad pública, y la promoción y el estímulo de la privada. El país está en mora de discutir seriamente cuál es la institucionalidad que requiere para su desarrollo rural, considerando los efectos del conflicto armado, la alta vulnerabilidad de los pobladores y los grandes desafíos de la economía global.

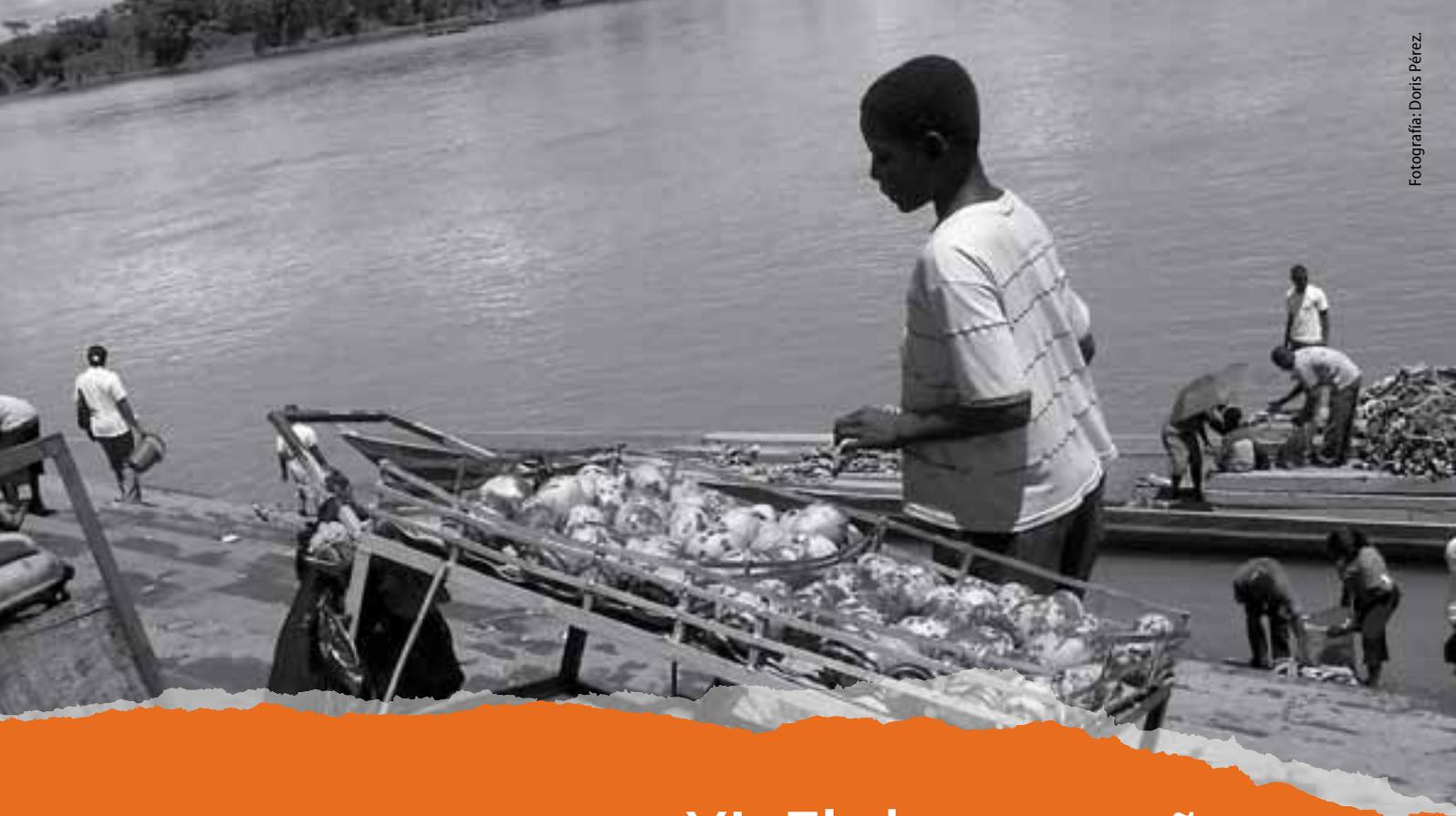
No se trata solo de fortalecer la institucionalidad existente, debilitada e insuficiente; se busca además avanzar en la innovación institucional para contar con reglas de juego, acuerdos, creación de confianza, nuevos instrumentos para el desarrollo, novedosas relaciones público-privadas e información de mayor calidad.

Esto implica acciones básicas como:

- a. El MADR, debe adelantar políticas tendientes a impedir la cooptación y captura de sus servicios por parte de

las élites rurales regionales, económicas y políticas, que terminan por afectar el desarrollo del sector como un todo.

- b. Fortalecer el diseño de políticas públicas articuladas con la academia y los actores sociales, así como las labores de planeación, seguimiento y evaluación.
- c. Avanzar en la información para la toma de decisiones y, para ello se requiere de un censo agropecuario (el último se realizó hace cuarenta años).
- d. El MADR debe revisar y fortalecer los mecanismos de articulación con las secretarías departamentales de agricultura y desarrollo para que la política pública se haga en consonancia con postulados nacionales respetando al tiempo las diferencias y urgencias regionales.
- e. El MADR debe avanzar en coordinación con otras esferas del Estado para fortalecer su capacidad de atender las demandas rurales.



## XI. El desempeño *sectorial ha sido insatisfactorio*

# D

esarrollo humano para la población rural implica ofrecer a todos las oportunidades para llevar una vida digna en el campo y del campo. Desde la perspectiva del desarrollo humano, el desempeño económico y productivo del sector interesa por su crecimiento pero sobre todo, por su capacidad de ampliar las oportunidades de los individuos. La libertad política, el acceso a recursos o un medio ambiente saludable, por ejemplo, son factores que ayudan al logro de una vida plena, y a ellos se ha referido este documento en apartados previos.

Pero el ingreso es también una fuente muy importante de oportunidades y por ello, este apartado se ocupa de la generación de la riqueza en las actividades productivas del sector rural.

### 1. Las tendencias

Hasta no hace mucho tiempo, la actividad agropecuaria y rural fue una de las más dinámicas de la economía colombiana. Su aporte promovió el despegue y la consolidación de otros sectores productivos, y contribuyó al crecimiento y desarrollo del país. Pero el desempeño actual de la actividad agropecuaria y rural es bajo e inestable.

**Desarrollo humano para la población rural implica ofrecer a todos las oportunidades para llevar una vida digna en el campo y del campo.**

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el desempeño económico y productivo del sector interesa por su crecimiento pero sobre todo, por su capacidad de ampliar las oportunidades de los individuos.

A pesar de la elevada senda de crecimiento y el exitoso rumbo que tomó la economía durante los años 1980, gracias al auge de los productos tradicionales, Colombia sufrió una reducción paulatina en su ritmo de crecimiento económico en la década de 1990. La adopción de un nuevo modelo de desarrollo y la recesión de finales del siglo XX (entre 1998 y 1999 el PIB decreció 4,2%) han explicado las oscilaciones acentuadas que ha sufrido el PIB durante los últimos años.

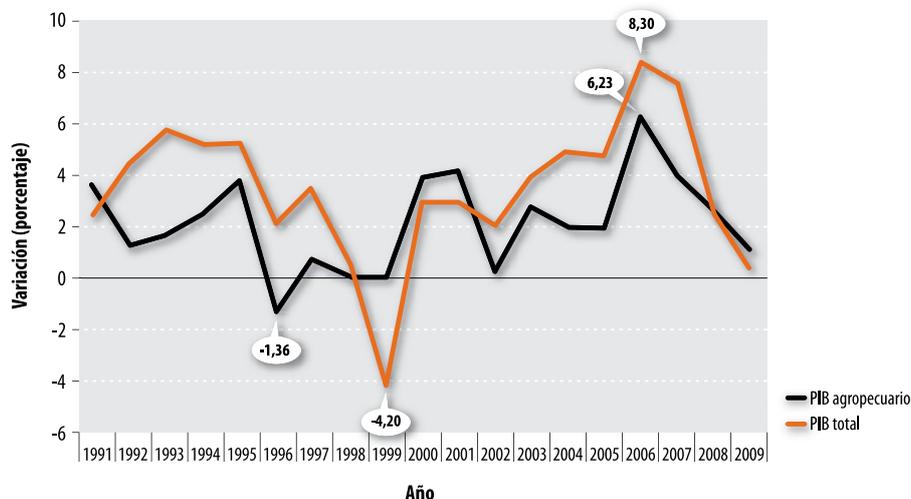
Desde principios de la década de 1990, el crecimiento de la producción agropecuaria recorrió un camino similar al comportamiento del producto total. Sin embargo, al promediar la década, el PIB agropecuario comenzó a ser un poco más errático y volátil que el agregado: su crecimiento se situó alrededor de 1,6% entre 1990 y 2000, un poco menos de la mitad de la variación promedio del producto total (el crecimiento promedio del PIB de la economía ascendió a 2,8%). En el periodo comprendido entre 2001 y 2009, el sector registró un crecimiento sectorial de 2,7%; mientras la economía se expandió 4,1% (gráfico 8).

A comienzos de la década de 1990 el PIB sectorial ha tenido un franco y gradual descenso en su participación en el total (gráfico 9). La experiencia internacional señala que en la medida en que mejoran

los países, el grado de desarrollo de su sector agrícola pierde importancia en la generación del PIB (De Ferranti et ál., 2005). No obstante, la baja participación de la agricultura con respecto a la producción total está acompañada de una reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad sectorial y una caída en la competitividad.

GRÁFICO 8

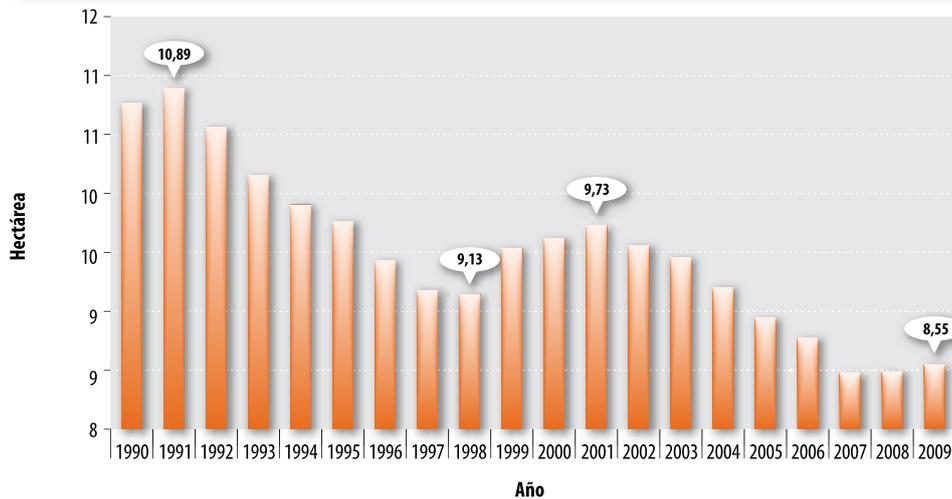
## Evolución del PIB agropecuario y PIB total



Fuente: cálculos INDH 2011, con base en DANE. Cuentas nacionales. Enganches de las series con base en la metodología de Fischer.

GRÁFICO 9

## Participación del PIB agropecuario en el total



Fuente: con base en DANE. Cuentas nacionales.

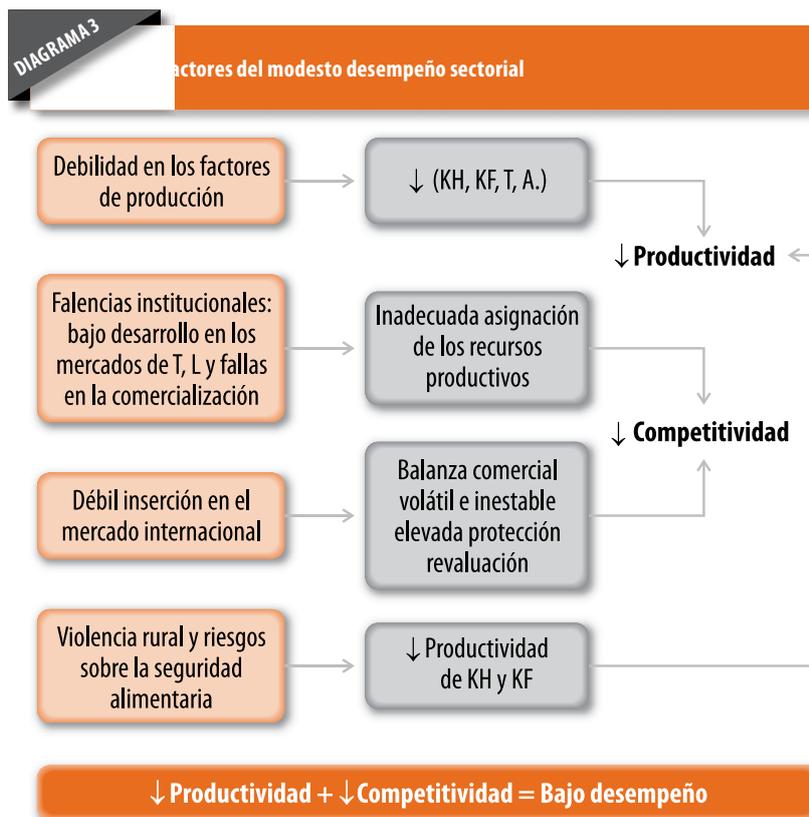
## 2. Factores de entorno

El Informe señala cuatro factores: (a) la ruptura del pacto internacional del café, al finalizar los años 1980, que condujo a agudizar la paulatina pérdida de participación del grano en el total de la producción; (b) al aparente deterioro de la competitividad de la producción cafetera frente a nuevas regiones cultivadoras en otros países competidores; (c) la reducción del área de producción de algunos cereales, como el arroz, y la crisis algodonera sufrida a mediados de la década de los años 1990; y, (d) el rápido desmonte de la estructura arancelaria y la lenta reconversión de la estructura agropecuaria hacia bienes que reflejaran las ventajas naturales, lo que no permitió que los productores se prepararan en forma adecuada para competir en los mercados internacionales.

## 3. Factores estructurales

El Informe se refiere a cuatro dimensiones (diagrama 3):

- La falta de un adecuado afianzamiento de los factores de producción relevantes en la actividad agropecuaria: capital humano, inversión productiva, tierra y tecnología.
- Las falencias institucionales, manifestadas en la falta de profundización en los mercados de tierra y trabajo; y las asimetrías de esos mercados tanto como en la comercialización de los bienes agropecuarios impidieron que se asignaran de manera más eficiente los recursos productivos, se fortaleciera el mercado doméstico y se mejoraran las condiciones de vida para los trabajadores rurales.
- La débil inserción en el mercado internacional, debido al bajo ritmo de crecimiento de la productividad sectorial, una balanza comercial volátil e inestable y una elevada protección



**KH:** capital humano; **KF:** capital físico; **T:** tierras, **A:** tecnología, **L:** trabajo

**Fuente:** elaboración INDH 2011.

a los bienes agropecuarios transables, y a la revaluación del peso, no contribuyó a afianzar la competitividad internacional de los productos agropecuarios.

- d. La violencia rural, que frena el desempeño sectorial, afecta su productividad e incide sobre los niveles de bienestar de los trabajadores.

#### 4. Retornar a la senda del desarrollo humano rural

El desempeño de la actividad agropecuaria y rural ha sido resultado de factores de entorno y estructurales que han marcado su lánguida evolución. Estos últimos se explican por deficiencias y obstáculos que ha erigido el sector y que las políticas públicas no han contribuido a resolver en forma adecuada.

Para retornar por la senda del desarrollo humano y el crecimiento es necesario que el Estado y la sociedad colombiana concentren sus esfuerzos, iniciativas y políticas en lograr mejoras sensibles en la productividad sectorial, fortalecer la educación y la inversión productiva, revisar a fondo la política de inserción en el mercado externo y en desarrollar los mercados de tierras y trabajo.



Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

## Reforma rural transformadora: mejorar el desempeño para ofrecer oportunidades

La reforma rural transformadora propone incidir fuertemente en el componente productivo y de mercados. Esto significa actuar sobre por lo menos ocho grandes aspectos, con el liderazgo del Ministerio de Agricultura:

- a. La modernización de la producción.
- b. El avance tecnológico.
- c. La construcción de infraestructura.
- d. Los acuerdos comerciales.
- e. La seguridad alimentaria.
- f. El crecimiento de las exportaciones y del mercado interno.
- g. El uso de los potenciales agropecuarios, forestales y pesqueros.
- h. El avance en la competitividad.

Por su trascendencia para la reactivación del sector, el Informe señala estrategias concretas sobre cinco elementos:

- a. El mercado interno.
- b. La tecnología y la asistencia técnica.
- c. El riego.
- d. La regulación de créditos.
- e. La seguridad alimentaria.

Mención aparte amerita la transformación de las agriculturas de subsistencia. Este es un proceso de más largo plazo que requiere una fase de transición lenta hacia la conformación de empresas familiares rurales con capacidad de avanzar en sus procesos de gestión, acumulación, conformación de empresas de servicios, desarrollo de sistemas de cooperación y articulación con empresas agropecuarias mayores a través de negocios horizontales y verticales, y con organizaciones de segundo y tercer nivel en la prestación de servicios.



## XII. Una reforma *para transformar la realidad rural*

La reforma rural transformadora (RRT) presentada en el Informe contiene un conjunto de procesos que articulados constituyen mínimos indispensables para que el sector avance y supere sus problemas críticos.

La RRT es una apuesta por lo rural que requiere decisión política y acuerdos nacionales, regionales y locales, para proyectar en el largo plazo un proceso de transformación de la actual estructura agraria y sus relaciones con la sociedad, el Estado y la política. Requiere activar un movimiento social que parta de una reflexión seria y fundamentada sobre el tipo de sociedad rural deseable y la base estructural sobre la cual se levanta.

Dos grandes objetivos tiene la reforma: combatir la pobreza y resolver el conflicto rural para alcanzar una sociedad rural estable, sostenible e involucrada en un proceso de modernización.

Y contiene cuatro componentes o procesos articulados: (a) la seguridad humana, (b) el desarrollo institucional, (c) el desarrollo rural, y (d) una política integral de tierras. Estos cuatro elementos conforman una red de decisiones para la transformación rural (gráfico 10).

El ordenamiento del territorio se relaciona con cada uno de los componentes anotados. Su necesidad parte del hecho incontrovertible



de una ocupación económica y de asentamientos humanos realizada, hasta ahora, sin criterios de eficiencia en el uso y conservación de los recursos, supresión de conflictos, mejor uso de recursos naturales estratégicos, y manejo y prevención de riesgos para los habitantes.

### 1. Red de reflexión, diálogo y conocimiento

La transformación que se plantea va acompañada de otra propuesta complementaria que la refuerza en el mediano y largo plazos: una red social y académica de reflexión y conocimiento sobre el problema rural. Se trata de un mecanismo que garantice la continuidad de la reflexión y el desarrollo de propuestas; que mejore el conocimiento, la información y el debate; que amplíe la discusión sobre la problemática rural con los sectores urbanos, los partidos políticos y las élites colombianas.

Esta red tendría cuatro integrantes fundamentales: la academia, las organizaciones sociales y gremiales, la cooperación internacional y la institucionalidad pública. Y una entidad coordinadora encargada de movilizar los recursos necesarios para que opere de manera sostenida, además de orientar sus propósitos y alcances, y realizar una evaluación continua sobre sus resultados.

### 2. La tarea es larga e involucra a todos los sectores del país

En aras de emprender este nuevo sendero para el desarrollo rural, se necesita más Estado en la sociedad y menos mercado en el Estado. Esto implica un proceso acompañado de la participación decidida de toda la sociedad, de lo público y lo privado.

Este proceso tiene como base la organización social y política de los actores sociales y los agentes económicos en función de elaborar propuestas compartidas con el Estado; la participación en la toma de decisiones; el acompañamiento y la veeduría de los programas y los proyectos que se acuerden desde lo local, lo regional y lo nacional; y el acompañamiento de la comunidad internacional que obre como garante o facilitadora de los procesos de transformación social que de aquí se deriven.



# Referencias bibliográficas

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2010a. *Síntesis de la experiencia del proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada*. Bogotá.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2010. *Unidades agrícola familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá: Acción Social.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2009. *Caracterización de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959*. Bogotá: Serie Consultorías e Investigaciones, (1).
- Alkire, Sabine. 2003. A conceptual Framework for Human Security. Crise Documento de trabajo num. 2. Queen Elizabeth House, University of Oxford [Disponible en: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf>] (citado en Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010).
- Ballara Marcela; Parada, Soledad 2009. *El empleo de las mujeres rurales. Lo que dicen las cifras*. Santiago: Cepal-FAO.
- De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Foster, William; Lederman, Daniel; Valdés, Alberto. 2005. *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington DC: Banco Mundial.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2010. Política nacional para la interrelación del catastro y el registro. Documento Conpes 3641. Bogotá: febrero 15.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009. Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (Mesep). Bogotá: rueda de prensa (power point), DANE, DNP. 30 de mayo.

- Fraser, Nancy. 1997. *Justitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “post-socialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando; Cardona, Iván. 2010. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia. En: Forero, Jaime (editor). *El campesinado colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Goebertus, Juanita. 2008. Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: ‘trayectorias’ entre recursos naturales y conflicto. *Colombia Internacional* (67).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2009. Análisis geográfico, estadísticas catastrales 2000-2009. *Revista del Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (42). Bogotá.
- Lafaurie Rivera, José Félix. 2010. *La tierra y el desarrollo rural en Colombia. Una propuesta de política pública*. Bogotá: Fedegán.
- Mejía, Daniel; Restrepo, Pascual, 2008. The war on illegal drug production and trafficking: an economic evaluation of Plan Colombia Documento CEDE (19). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC). 2010. Colombia. Censo de cultivos de coca 2010. Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo; Chaparro, Sergio; Guzmán, Diana Esther; Sánchez, Camilo. 2010. *Mujeres, sector rural y tierras en Colombia*. Bogotá: Unifem, PNUD, DeJusticia.
- Vargas Meza, Ricardo. 2010. Desarrollo alternativo en Colombia y su participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia. Bogotá: DIAL.
- Vásquez, Miguel; Eusse, Fabio. 2007. Proyecto de investigación sobre territorios y tierras indígenas. Bogotá: Onic-Oxfam Gran Bretaña.



Este Informe es una contribución al debate nacional e internacional sobre la reforma rural transformadora que necesita Colombia, además de reparar a las víctimas y restituir las tierras despojadas o abandonadas en el contexto del conflicto.

El Informe indaga por los obstáculos y oportunidades para el desarrollo humano en el contexto de la globalización de los mercados; la concentración de la propiedad rural; los conflictos por uso y tenencia del suelo y del subsuelo; las dinámicas de expansión o reducción de la frontera agrícola; la pobreza extrema y la inequidad de géneros. De igual modo, la inexistencia de mínimos de ciudadanía; la vulnerabilidad ambiental; la explotación de recursos forestales, mineros y energéticos; el uso inapropiado de tecnologías o la dificultad de acceder a ellas; el diseño de la institucionalidad que atiende al mundo rural, la heterogeneidad de la sociedad rural y el desconocimiento de sus dinámicas, fortalezas y debilidades.

Aquí no encontrará el lector un compendio ni un recetario sobre todos los problemas que afectan el desarrollo rural, pero sí un énfasis en asuntos críticos que deben ser superados para avanzar hacia una modernización incluyente, pasando por cambios profundos en la economía, la sociedad y la política que no dan más espera.



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international



aecid  
OFICINA TÉCNICA  
DE COOPERACIÓN



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



EMBAJADA DE NORUEGA



EMBAJADA DE SUECIA



Reino de los Países Bajos