



FOTO: JUAN MANUEL BARRERO BUENO - CEROSSENTIA

# La Reforma Rural Integral

## bajo el gobierno del presidente Gustavo Petro

**Carlos Duarte<sup>1</sup>**

**E**l pasado reciente -invariablemente- nos coloca frente a la apuesta más ambiciosa de la última década: la Reforma Rural Integral. Este término fue diseñado para recordarnos que, técnicamente, el acceso a las tierras rurales no debería ir separado del desarrollo rural. Sin embargo, la evidencia institucional parece empeñada en mostrarnos que tal unión no es fácil de conseguir. Desde que se disolvió el INCODER, ha sido prácticamente imposible que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) trabajen acompañadas. Revisemos entonces los avances

que en cada materia ha tenido la Reforma Rural Integral bajo el actual gobierno.

### **1. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Reforma Agraria**

En primer lugar, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) decidió ampliar su presencia regional en la ruralidad colombiana. Esto puede considerarse un cambio sustancial frente al modelo centralizador que había venido afianzándose en el modelo de gestión de las tierras rurales del país. Sin embargo, cabe recordar que la centralización provino

1. Carlos Duarte. Profesor del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali.  
C. e. caduarte@javerianacali.edu.co



de la capacidad de las élites regionales y los actores armados para infiltrar las antiguas direcciones departamentales del INCODER para legalizar el despojo, la apropiación ilegal de baldíos y la contra reforma agraria. Es justo decir que lo anterior tuvo lugar en un momento específico del país y que aún es muy pronto para evaluar los resultados de la descentralización administrativa de la ANT.

Las cifras generales de la entidad nos muestran una oposición entre discurso y práctica. Mientras la narrativa oficial se sustentó en implementar el acceso a tierras y la reforma agraria por la vía del mercado de tierras, el contador oficial de la Reforma Agraria, al 5 de enero de 2024, nos muestra una gestión global de 1.059.114 hectáreas de tierras, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera: 2.180 provinieron de compras utilizando los créditos de Finagro, las tierras que volvieron a la Nación como producto de procedimientos agrarios suman 97.643 restituciones y 17.470 se alcanzaron mediante sentencias.

La Sociedad de Activos Especiales (SAE) entró a ser un jugador importante al transferir a la ANT cerca de 35.707 hectáreas; vale la pena resaltar que mientras 807.233 fueron formalizaciones, apenas 118.645 fueron compradas como producto de la apuesta central de intervenir la inequidad por medio del mercado de tierras. Las cifras efectivas muestran que la ANT avanzó mucho más eficientemente en la formalización y el ordenamiento social de la propiedad. Lo anterior no es ninguna sorpresa, formalizar es más fácil que intervenir la inequitativa distribución de la propiedad rural; sin embargo, en periodos anteriores, esta máxima se reforzaba por la ausencia de presupuestos reales que permitieran la compra decidida de tierras.

Entonces ¿Qué ha pasado? ¿Por qué, aún disponiendo de importantes recursos presupuestales, la compra de tierras rurales no presenta mejores indicadores? Al respecto la información disponible permite anticipar una serie de barreras a superar:

- Las metodologías de avalúo comercial masivo se demoraron en ser ajustadas y, definitivamente, habrá que seguir depurando mecanismos que permitan prevenir fenómenos inflacionarios sobre los precios de la tierra cuando se crea la expectativa de compra estatal.
- Un sector no menor de propietarios ganaderos vieron en el acuerdo entre Gobierno y Fedegan una nueva ventana de oportunidad para salir a un precio excelente de partes de sus tierras con baja capacidad cultivable o con líos legales; por lo tanto, una porción considerable de las ofertas presentadas no resistieron los exámenes de aptitud agraria y formalidad legal.
- Bajo mi criterio, la focalización en núcleos de reforma agraria, en aquellas áreas del Caribe colombiano, donde



**Para el informe 2023 de la ANT solo se registran cinco conflictos territoriales latentes o urgentes; situación que realmente no se compadece con la situación actual; solo en el norte del Cauca se registran alrededor de 52 predios en abierta conflictividad.**

es posible cambiar el conflicto en el uso de la tierra, que están en ganadería para reconvertirlas en agricultura de alimentos, es errada. De una parte, porque la reconversión de estas tierras provistas con sofisticados sistemas de infraestructura ganadera es básicamente inviable por sus costos; y, de otra parte, porque el campesinado como fuerza de movilización y demanda de la tierra, no está en estas regiones, al haber sido aniquilado o desplazado por el conflicto armado de las últimas décadas en dirección de las zonas de colonización y frontera agropecuaria.

De manera complementaria es indudable el avance que el presente gobierno ha planteado en términos de materialización de la reforma al Artículo 64 de la Constitución Política, que permitió al campesinado devenir sujeto de especial protección. Una muestra decidida del anterior elemento es el hecho que bajo el gobierno actual se constituyeron cinco Zonas de Reserva Campesina que sumaron 419.000 hectáreas. Asimismo, se viabilizaron 40 títulos colectivos de comunidades afrocolombianas (39.169 hectáreas), y se constituyeron, ampliaron o sanearon 70 resguardos indígenas (458.739 hectáreas) que estaban abandonados a la inercia administrativa.

Sin embargo, un punto al que no se le ha podido encontrar una solución que cumpla con las expectativas campesinas es la formalización de la posesión en Zonas de Reserva Forestal o en Parques Nacionales Naturales; a pesar de que en esa dirección las organizaciones campesinas han hecho propuestas como la formalización de la propiedad bajo fuertes estándares ecológicos, o Títulos Verdes; parece ser que la lucha decidida contra la deforestación y la preservación ambientalista se impone sobre la lógica del cuidado ecológico del campesinado en ambientes sensibles. Lo máximo que se espera desarrollar a lo largo de 2024 es lograr la armonización entre Zonas de Reserva Campesina

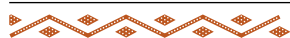




FOTO: JUAN MANUEL BARRERO BUENO - CEROSVENTA

y Zonas de Reserva Forestal. Lo anterior sin duda, en caso de lograrse, representaría un avance, pero es a todas luces insuficiente frente a la magnitud de la presencia campesina en las Zonas de Reserva Forestal (ZRF).

Como producto de las anteriores situaciones pareceríamos encontrarnos frente a una paradoja en la que el esfuerzo institucional por repartir mejor la tierra a corto término podría terminar favoreciendo económicamente a sectores ganaderos acomodados, mientras que el campesinado colono, generalmente desposeído, continúa arrinconado por el proteccionismo verde, como si su existencia configurara una amenaza ambiental de facto. De otra parte, el campesinado de a pie, continúa esperando a la espera que a sus territorios lleguen las políticas de formalización de la propiedad o de acceso a las tierras, que se comprenden desde los recursos estatales.

Un cambio sustancial que aún ha pasado desapercibido en la operación del sistema de administración de tierras es la gestión de la alta conflictividad territorial que se presenta en nuestra ruralidad. La actual administración ha decidido bajarle el perfil a la robusta unidad de Diálogo Social que gobiernos anteriores construyeron en la ANT. En su lugar, se pretende abordar la conflictividad desde las Unidades de Gestión Territorial (UGT) descentralizadas y bajo una perspectiva que ha perdido método de registro, prevención y gestión a dichos escenarios. El resultado es

que para el informe 2023 de la ANT solo se registran cinco conflictos territoriales latentes o urgentes; situación que realmente no se compadece con la situación actual; solo en el Norte del Cauca se registran alrededor de 52 predios en abierta conflictividad. Lo anterior es preocupante de cara al tercer y cuarto año de gobierno donde el desgaste institucional hace más proclive la emergencia de manifestaciones, paros agrarios o disputas territoriales. Bajo el modelo actual, serán las oficinas departamentales de la ANT, con profesionales que en la gran mayoría de casos no están empapados del contexto territorial, quienes deberán solventar un modelo de atención a las complejas conflictividades interétnicas e interculturales.

## 2. La inclusión productiva y el desarrollo rural

En segundo lugar, la puesta en marcha del potencial productivo de la Nación está en ciernes de conocer un nuevo modelo que equilibre el tradicional apoyo irrestricto a la agroindustria con la renovada preocupación por la agricultura familiar y la producción de alimentos bajo modelos ambientalmente más sostenibles.

El balance productivo de 2023 nos muestra un año intermitente reflejado en la variación del sector agrario en el Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), los dos primeros trimestres de 2023 el comportamiento del PIB

agropecuario fue menos pujante al registrado en el 2022, y solamente se observó una recuperación esperanzadora en el tercer trimestre.

A pesar de lo anterior, el envión productivo agregado mostró que la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (sin contar con el café) contribuyeron en 0.9% de manera positiva en el crecimiento del país. En este ámbito, el café, nuestro cultivo líder en cuanto a generación de empleo (2.2 millones de empleos), atraviesa por un periodo difícil que puede rastrearse desde el 2019; los fenómenos climáticos y el precio de los fertilizantes hicieron que a pesar de una demanda internacional alta, la producción disminuyera un 6.7%. Sin embargo, la consultora GlobalData proyecta que la producción de café en Colombia crecerá un 20,8 % para el 2024. Así las cosas, la falencia agroproductiva de 2023 podría ubicarse en el decaimiento de algunas exportaciones. De acuerdo con la UPRA, durante el 2022 se exportaron cerca de 12.000 millones de dólares, mientras que el estimado para 2023 difícilmente superará los 10.000 millones de dólares.

A pesar de las dificultades anteriores, el resultado parcial de las Evaluaciones Agropecuarias - EVAs 2023/I nos muestra un incremento del 6 % en las áreas sembradas totales respecto al primer semestre de 2022, jalonados por las preocupaciones internas por el abastecimiento de los cereales. Seguramente la dinámica anterior significó que importáramos menos productos agropecuarios y agroindustriales (10.000 millones de dólares en 2023, mientras que en 2022 dicha cifra superó los 11.000 millones de dólares). La amplitud de las áreas sembradas y la disminución relativa de las importaciones pudo incidir también en la leve reducción en la tasa de desempleo rural, la cual en el 2023 cayó de 7,8 a 7,1 %.

Desde el punto de vista de los alimentos, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que nos permite medir la inflación de los alimentos, se situó en 5 % a lo largo del año corrido 2023, frente al 24,4 % de 2022 y el 14,9% de 2021. La tendencia anterior proyecta una evidente disminución a la inflación alimentaria, que también se corrobora con la caída de -7,6% a diciembre de 2023 en el Índice de Precios Agropecuarios de la Bolsa Mercantil. De igual manera, el Índice de Precios de Insumos Agrícolas de la UPRA (fertilizantes incluidos) muestra una caída de los precios cercana al 38 % entre enero y noviembre de 2023; lo cual podría significar la adaptación de ese mercado a la persistencia del conflicto entre Ucrania y Rusia (dos de los mayores productores de abonos del mundo). Quizás como resultado de los factores anteriores, el abastecimiento alimentario entre enero y noviembre de 2023 aumentó 6,3 % con respecto al mismo periodo del año anterior.

Como hemos podido revisar de manera sintética, los resultados macroeconómicos del sector agropecuario no son descollantes pero tampoco son desfavorables. Más bien, en un periodo de altos costos a la producción alimentaria, el país ha logrado recuperar la senda de disminuir la inflación a un solo dígito e ir recuperando las capacidades productivas anteriores a la pandemia.

En este contexto, el reto productivo de 2024 indudablemente estará en cómo proteger nuestro aparato agroindustrial de las inestabilidades del comercio global; mientras que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) crea las capacidades para que sus dos principales herramientas de intervención, el extensionismo agrario y los Proyectos de Integrales de Desarrollo Agropecuario (PIDAR), continúen su adecuación a las necesidades de los pequeños productores campesinos y las comunidades étnicas; quienes fueron los relegados históricos de esta poderosa institución. En este sentido, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) viene ejecutando 32 PIDAR en 15 departamentos del país por valor de 112.000 millones de pesos; 19 de estas alianzas público-populares forman parte de los proyectos estratégicos nacionales, de los cuales, cuatro de ellos están ubicados en El Pato, Santander de Quilichao, Ovejas y Tumaco, que son de alto impacto por sus características históricas. Aunque se trata de avances significativos en términos simbólicos, en la medida que demarcan la nueva ruta de acción, todavía son impactos mínimos frente a la magnitud de las necesidades campesinas. Se espera que estos PIDAR con enfoque comunitario puedan escalar a lo largo de 2024 con enfoques de impacto regional.

Por último, pero no menos importante, es necesario no perder de vista la inestabilidad de la geopolítica mundial que termina incidiendo en nuestra ruralidad; y en fenómenos estratégicos como la inflación energética o alimentaria. La pandemia ha volado en pedazos la arquitectura neoliberal y está configurando –a toda máquina– un nuevo orden mundial, determinado por un renovado proteccionismo económico, el cambio climático, la descarbonización de la economía, la influencia de la Inteligencia Artificial - IA, la agricultura 4.0, así como preocupantes inestabilidades alimentarias.

Bajo el contexto anterior, durante el presente año, será determinante acelerar la creación de la Agencia Nacional de Abastecimiento Agroalimentario (ANAA) como una herramienta que, frente a un panorama internacional incierto, nos permita proteger la estabilidad interna de la compra y venta de alimentos estratégicos, incentivando, en un futuro cercano, la emergencia de nuevos sistemas agroalimentarios bajo criterios de agroindustrialización asociativa, circuitos cortos de comercialización y sostenibilidad agroecológica. ☘

