

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES RURALES (CEIR)
OBSERVATORIO RURAL
UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Comentarios¹ al borrador CONPES
POLÍTICA PARA LA TRANSFORMACIÓN RURAL INTEGRAL

El presente documento expone una serie de reflexiones y propuestas, por parte del Centro de Estudios e Investigaciones Rurales y el Observatorio Rural de la Universidad de La Salle (<https://observatorioruralunisalle.com/equipo-observatorio/>) a partir del análisis del documento borrador del CONPES - *Política para la Transformación Rural Integral*. Tanto reflexiones como propuestas, buscan plantear una mirada complementaria sustentada en el territorio y la territorialidad rural, así como en los agronegocios sostenibles, alternativos y justos, apuesta lasallista para abordar y transformar la realidad rural del país².

Observaciones generales al borrador CONPES

El título del CONPES -“Política para la transformación rural integral”- no se ajusta a la propuesta que se presenta, toda vez que se trata, principalmente, de una política para la competitividad agropecuaria, la cual podría contribuir al objetivo de la transformación rural. Sin embargo, lo rural implicaría dimensiones que superan lo productivo tal como lo social, lo político, lo institucional y algunos otros elementos sustantivos como lo territorial (en perspectiva multidimensional y multiescalar), las dinámicas poblacionales y los recursos ambientales. Hay que considerar, además, que frente a nuevos escenarios (globalización, urbanización, narcotráfico y avance de la minería) se ha venido reduciendo el sector agropecuario y sus actividades han disminuido su peso en la economía rural.

En este mismo sentido, en el siguiente párrafo del resumen ejecutivo del borrador - CONPES se demuestra, una vez más, que lo rural y su ruralidad en Colombia es abordado sectorialmente (agropecuario), lo cual resulta incoherente si el enfoque o la mirada es territorial, lo que implicaría pensar, mejor, en una POLÍTICA PARA LA TRANSFORMACIÓN AGROPECUARIA, no rural, pues precisamente, una de las grandes dificultades en las últimas dos décadas, tal como lo demuestra Berdegué y Favareto (2020)³, es que el desarrollo rural “territorial” debe considerar un enfoque multisectorial que contemple las dimensiones y las diferentes escalas territoriales:

El sector agropecuario colombiano se caracteriza por una baja competitividad. De acuerdo con el índice de competitividad agropecuaria, Colombia ocupa el puesto 20 entre 25 países analizados. Esta baja competitividad es una problemática que debe ser atendida, pues es el principal obstáculo para lograr la transformación rural integral del campo, e impide que los productores del sector puedan participar en los

¹ Aportes de Oscar Eduardo Garavito, Wilson Vergara Vergara, Néstor Cordero Sáenz, Rosalba Frías Navarro y Jaime Rendón Acevedo.

² Al respecto, se recomienda consultar el Manifiesto Rural: por un pacto de la ciudad con el campo, al igual que la producción, en general, del Observatorio: <https://observatorioruralunisalle.com/sample-page/>

³ Berdegué y Favareto (2020). Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. TESEO.



mercados globales de manera sostenible, mejorando sus condiciones de vida, además, la baja competitividad impide superar la pobreza monetaria extrema en la ruralidad del país, que en el año 2020 llegó al 18,2 % (DANE, 2021) (p.3).

Al mismo tiempo, el borrador - CONPES:

Somete a consideración del Consejo Nacional para la Política Económica y Social (CONPES) la Política para la Transformación Rural Integral, cuyo objetivo es aumentar la competitividad del sector agropecuario para lograr la Transformación Rural Integral a través del desarrollo de entornos seguros, el fortalecimiento de la provisión de bienes y servicios sectoriales, el aumento en la PTF, y el desarrollo de mercados agrícolas eficientes para que todos los productores del sector puedan participar en los mercados globales de manera sostenible mejorando sus condiciones de vida (p.3).

Es decir, se insiste en una mirada y propuesta sobre lo sectorial (agropecuario) y no sobre lo rural en perspectiva territorial⁴; parece ser entonces que, el territorio y su territorialidad solo se contemplan bajo un escenario material que es funcional para “aumentar la competitividad del sector agropecuario” desconociendo la naturaleza de las problemáticas sustantivas de nuestra ruralidad. En otras palabras, el borrador - CONPES, realmente, no busca propiciar un escenario o posibles escenarios para la Transformación Rural Integral, solo se concentra en temas puramente sectoriales de carácter agropecuario.

Al respecto, es importante señalar que, el punto de partida del borrador - CONPES, es que existe una baja competitividad agropecuaria y que esto impacta el objetivo de lograr la transformación rural de manera integral, lo cual deriva en pobreza rural. El borrador adopta una visión sectorial para superar los problemas de competitividad, pero desconoce por completo la propuesta del desarrollo territorial que ha sido sugerida por la Misión Rural, también por el acuerdo agrario pactado en el proceso de paz de la Habana, en el documento del PNUD de 2011 (Colombia Rural) y en la ley 1448 de 2011 (ley de tierras y desarrollo rural), una ley importante que no fue mencionada en los antecedentes. El enfoque territorial del desarrollo rural es un enfoque de política explícita para lograr la transformación productiva e institucional que busca la competitividad y la sostenibilidad territorial con el objetivo de lograr el bienestar social y la reducción de la pobreza de la población en los territorios rurales. La visión sectorial caracterizó un modelo centralista, con políticas de arriba abajo, donde el Ministerio de Agricultura jugaba el papel clave en la política pública, pero hoy ese enfoque tiende a desaparecer en la política agraria.

Si bien es cierto, el borrador - CONPES hace referencia, en diferentes momentos, a la Reforma Rural Integral (RRI)⁵, llama la atención que en la reforma el territorio rural es comprendido como:

⁴ En la siguiente línea de acción (del plan de acción propuesto) se deja ver, nuevamente, como se cae sobre lo sectorial, incluso, lo rural como sector: “Línea de acción 1.1. Fortalecer el control del orden público para apoyar a los productores, asociaciones, gremios, entidades territoriales y del sector agropecuario y de desarrollo rural”.

⁵ Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI). 2016.



Un escenario sociohistórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades -hombres y mujeres- desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural.

Lo cual no dialoga ni es visible en la propuesta del borrador - CONPES, es más, la RRI cuando argumenta una “transformación integral”, palabras que se usan en el borrador, plantea, entre otros aspectos, solucionar el acceso, tenencia y uso de la tierra (bajo criterios de equidad y justicia); la integración de las regiones (bajo el prisma del continuum territorial) para superar el binario modelo de planeación e intervención urbano-rural que tanto daño le ha hecho al país; la provisión (en perspectiva territorial no sectorial) de “educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros”; el papel “fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria”; la competitividad bajo una visión empresarial; etc.

Por lo tanto, el borrador - CONPES solo se queda con una parte (competitividad de la agricultura), dejando de lado necesidades igualmente importantes, sin mencionar que no se asume una postura territorial verdadera, así como no incorpora un análisis sobre la urbanización, el cambio climático (transición ecológica) y las tensiones sobre el sistema agroalimentario como principales agentes de cambio rural.

Por otra parte, en los indicadores propuestos para medir la competitividad agropecuaria no se tiene en cuenta una variable fundamental: el costo de producción. En el documento del IICA “*Los indicadores en el contexto de los acuerdos de competitividad de las cadenas productivas*” de Diego Roldán se analizan las variables más importantes para los indicadores de competitividad agropecuaria.

Igualmente, la estrategia propuesta, desde el plan de acción, se enfoca en la gestión de cadenas de abastecimiento globales; si bien se aborda el tema de los insumos y los problemas presentados debido a la volatilidad de los precios internacionales, la volatilidad de la tasa de cambio y la sustitución de importaciones de dichos insumos, en el borrador - CONPES no se plantean alternativas a los sistemas de producción tradicionales como oportunidad para la sostenibilidad y la reducción de dicha dependencia, es el caso de la producción agroecológica, las economías circulares de la pequeña producción campesina y los circuitos cortos como alternativa de distribución.

Observaciones sobre las líneas de acción

Con relación a las líneas del plan de acción propuesto, la línea 1.2. plantea “articular los instrumentos de planificación del sector y evaluar el mercado de tierras para fortalecer la política de formalización de la propiedad rural”, para lo cual se afirma que habrá diseño e implementación de “una estrategia para impulsar las ZIDRES”, lo que implica perpetuar en Colombia el paradigma del capitalismo agrario con base en la ocupación y expansión territorial de la Agroindustria, sin solucionar el problema de la tierra para la agricultura familiar y campesina, como tampoco su fortalecimiento en el contexto de las sociedades campesinas del país y con ellas las diferentes formas comunitarias de tenencia y uso de la tierra

En este sentido, una pregunta... ¿cómo, a partir de las ZIDRES, se busca “contribuir al desarrollo territorial en la ruralidad”?

Bajo esta misma línea de acción (1.2), se menciona que en el año 2029:

El Departamento Nacional de Planeación con apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria realizará un análisis del desarrollo de la política de la Zidres que identifique sus cuellos de botella y que genere recomendaciones de política.

Esto significa que la política pública ha venido, de manera sistemática, invisibilizando la voz de los territorios rurales (incluidos los campesinos y campesinas), pues claramente se ha dicho, de diferentes maneras, que las ZIDRES no promueven el desarrollo rural (y mucho menos de manera territorial), promueven un modelo de desarrollo agroindustrial concentrador donde se benefician pocos y donde los campesinos solo se ubican como asalariados sin tierra o con tierra a expensas del monopolio agroindustrial. El reto estará en hacer que los diferentes sistemas y formas de producción puedan interactuar y generar espirales virtuosas de crecimiento y desarrollo, es decir, que la producción, independientemente de sus formas, pueda territorializarse y generar impactos positivos en la producción, la comercialización y, ante todo, en la relación humano - naturaleza.

Un asunto que queda por fuera de esta línea y que es una causa muy importante de la baja competitividad agropecuaria del país es, sin duda, la gran concentración de la tierra, la cual genera una estructura en la que la mayor parte de la tierra se encuentra en grandes propiedades de muy baja productividad. En vista de que existe una relación inversa demostrada en la literatura científica, que significa que los pequeños agricultores son más eficientes que los grandes, la concentración de la tierra implica que esta se explota de manera ineficiente. Esta concentración de la tierra induce la predominancia de la ganadería extensiva, que es una forma de subutilización de la tierra, la cual genera poco empleo, obstaculiza el progreso tecnológico por ser actividades rentísticas y es una causa importante de conflicto agrario.

La política adecuada para contrarrestar la concentración especulativa de la tierra no es el mercado de tierras como lo propone el borrador - CONPES, sino un impuesto progresivo de la tierra, acompañado de procesos de restitución de tierras (contemplado la ley 1448) por medio mecanismos de jurisdicción agraria, catastro multipropósito que garantice la clarificación de la propiedad ilegítima y garantice los derechos de propiedad.

Asimismo, no se contempla el grave problema del uso y la vocación de la tierra, que tiene un gran impacto sobre la competitividad agraria y que se relaciona con la concentración de la tierra. Para avanzar en el ordenamiento territorial con medidas regulatorias, se debe complementar con políticas que eleven el costo de oportunidad de la tierra e induzcan un uso más eficiente del suelo compatible con su vocación agroecológica.

La línea de acción 1.3 (mercado laboral rural) no contempla, al menos no de manera directa, realizar un diagnóstico acerca del empleo rural no agrícola, pues se hace un énfasis sobre las “cadenas productivas”, lo que implica la ausencia de la mirada sobre la multifuncionalidad de la agricultura y, por tanto, de los paisajes multifuncionales.



Por su parte, la línea de acción 1.4 (intervención de las cadenas productivas), no contempla una propuesta sobre la sostenibilidad en la perspectiva de la creación y captura de valor (negocios rurales); es decir, se buscará fomentar competitividad agrícola bajo criterios convencionales o tradicionales de producción, transformación y acceso a mercados.

Simultáneamente, no se contempla el fortalecimiento de las cadenas productivas. Este enfoque de cadenas había sido el énfasis principal de la política pública desde la apertura económica de 1990. No obstante, el borrador - CONPES no se para desde el enfoque de cadenas ni desde el enfoque territorial, sino que parece retornar a una política sectorial agropecuaria que tendía a desaparecer en las metas de los gobiernos posterior a la apertura económica.

Algo semejante ocurre en la línea de acción 2.1 (fortalecer la provisión de servicios para mejorar las capacidades y competencias de producción de los productores agropecuarios), se desconoce la tierra como factor de producción y la relación de la tenencia de esta con las capacidades emprendedoras y de retención de la población joven migrante. Para esto, se propone una estrategia complementaria de emprendimiento rural basado en la gestión de la tierra y el conocimiento como factores de producción, esto requiere que los emprendedores rurales puedan acceder a la tierra para reducir el riesgo y mejorar el acceso al capital como factor complementario, se busca mejorar calidad de vida y retener al talento joven rural. Asimismo, se propone generar incentivos para la propiedad familiar de la tierra, esto dificultará la venta de esta, la concentración del suelo en pocas manos y el despojo y desplazamiento ilegales; de igual forma, propenderá por la generación de emprendimientos familiares, la estrategia debe estar acompañada de la formación empresarial de los productores y la certificación de habilidades gerenciales en agronegocios sostenibles.

De igual manera, la línea de acción 3.4 (inclusión productiva de pequeños productores rurales) plantea, de manera muy tímida (no igual que con las ZIDRES), una ruta de acción para fortalecer la inclusión productiva. Sobre esto, primero es preciso preguntarse si realmente en este momento existe en el país inclusión productiva, pueda que haya adelantos en inclusión social, pero... ¿productiva? Por lo tanto, se debe lograr/desarrollar/propiciar tal inclusión para, después, o de manera paralela, fortalecerla. En este mismo sentido, se busca “robustecer las capacidades, competencias e iniciativas productivas rurales” para 291.911 productores, una cifra mínima con relación a la población total de campesinos con que cuenta el país (¿y los demás?). De igual forma, ¿cómo “fortalecer” la inclusión productiva sin tierra, sin títulos y acceso a bienes públicos fundamentales (como la conectividad, extensión rural, financiación, educación, entre otros)?

Se debe agregar que, la conectividad es tratada dentro del diagnóstico y constituye uno de los factores críticos para la productividad y, por ende, la competitividad, esta es planteada de forma tangencial en diferentes líneas de acción tales como: a) la línea 4.2 donde se busca, por medio del desarrollo de herramientas digitales, reducir la intermediación con la denominada estrategia “a un solo click”; y b) la línea 4.4 que busca fomentar el uso la ciencia de datos en el diseño de políticas públicas en el sector agropecuario para promover la eficiencia de los mercados agropecuarios. No obstante, no se evidencia un plan para mejorar la conectividad rural desde la infraestructura, tipo de conexión, ancho de banda, puntos de acceso fijos, entre otros. De igual forma, no se aborda la formación para la



alfabetización digital, si bien se menciona la generación de capacidades para el análisis de datos, el proceso de gestión de tecnologías 4.0 requiere de una formación más profunda en manejos de hardware. Al respecto se propone: a) gestionar instrumentos de estudio estadístico sectorial, como la ENA, para la generación de datos en tiempo real fortaleciendo el sistema de información tanto para políticas públicas como para la toma de decisiones de productores y empresarios del campo; b) programa de alfabetización digital, particularmente en herramientas de análisis de datos como Excel, BI y bases de datos; c) generar redes productivas digitales a partir de la conectividad de las escuelas rurales, de este modo, las comunidades académicas administrarán la información mejorando la toma de decisiones.

Siguiendo en el análisis de las líneas de acción, en la línea 4.3 se habla de la inclusión de los productores en el modelo de agricultura por contrato, no obstante, el borrador - CONPES se enfoca en corregir las fallas en los mercados de productos, pero no contempla las fallas de los mercados de factores, que son incluso más importantes sobre la competitividad. El mercado de la tierra no funciona porque los precios de la tierra están muy por encima de su verdadero valor compatible con su productividad. El mercado laboral no funciona porque los grandes sistemas de producción que poseen la mayor parte de la tierra demandan muy pocos trabajadores y esta distorsión genera desempleo y subempleo. El mercado de capitales tampoco funciona, en particular el del crédito, como se puede observar a partir de las cifras acceso al crédito por parte de pequeños productores. Más que subsidiar la tasa de interés de los créditos, se debe garantizar el acceso a los pequeños y permitir que funcione el mercado de seguros agropecuarios.

Como se mencionó anteriormente, en la línea 4.4 la tercera estrategia propone estimar los cambios del área sembrada a través del tiempo mediante el uso de sensores remotos. Sin embargo, la implementación de estos puede ser costosa para pequeños productores, por tanto, se propone integrar en la estrategia el uso y análisis de información satelital, asimismo, incorporar en el sistema de información agropecuaria un registro de uso del suelo en el cual, a partir de las unidades de extensión rural-agropecuaria, se registre la información antes, durante y después del ciclo de producción. Inicialmente se plantea medir solo la producción agrícola de ciclo corto y uso del suelo pecuario para levante bovino con el fin de establecer pronósticos de oferta y demanda realizando un análisis de precios y canales de distribución.

Frente al tema de la sostenibilidad, el borrador - CONPES le da más fuerza a la adaptación al cambio climático (aunque de manera tímida) y es muy débil en avanzar hacia la transición de la agricultura productivista en términos de enfoques o modelos sostenibles (agroecología, la agricultura orgánica, otros). Estos modelos, además de mitigar el impacto ambiental, podrían reducir la dependencia de insumos importados que son un grave cuello de botella de la agricultura nacional.

Por último, en el contexto de la línea de acceso a mercados, se propone complementar con un programa de formación estadística para la gestión y medición del riesgo, asimismo, entrenamiento en gestión de riesgo bajo el enfoque de la gerencia de proyectos para la producción agropecuaria cambiando los paradigmas de producción y el enfoque tradicional de procesos del sector.