

Proyecto de ley general de tierras y de desarrollo rural

Land Use and Rural Development Bill

AUTOR



Ricardo Sánchez López
Viceministro de Agricultura y
Desarrollo Rural

Palabras CLAVE

Ley de tierras, desarrollo rural,
ley de desarrollo rural

Land legislation, rural development,
rural development act

Ponencia presentada en el marco
del XXXIX Congreso Nacional de
Cultivadores de Palma de
Aceite y demás eventos
gremiales 2011.
Cali, 8 de junio de 2011



Resumen

En los próximos días el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentará para aprobación del Congreso de la República, el proyecto de ley general de tierras y de desarrollo rural. En lo fundamental, pretende: recoger las legislaciones que hay en materia del uso productivo de tierras, y recoger y actualizar todo lo relacionado con el desarrollo rural. Tres son los elementos esenciales de esta ley: ordenamiento de los usos productivos, aprovechamiento eficiente de la tierra y todos los componentes de desarrollo rural. La idea es que, a partir del desarrollo productivo trabajado en una conjunción de actores público-privados, se construya el ideal de ordenamiento de los usos productivos y el aprovechamiento eficiente de la tierra, y se alcance la competitividad, de manera que se genere empleo y se reduzca la pobreza.

Abstract

The National Government, led by the Ministry of Agriculture and Rural Development will soon present for approval to the Congress of the Republic, the general bill on land use and rural development. It aims at gathering existing legislation regarding land, its productive use, and collecting and updating everything related to rural development. The main aspects of this law are: legislation on productive land uses, efficient land use and every rural development component. The objective of this law is to build the

ideal legislation on land's productive and effective uses and to reach competitiveness, as to create employment and reduce poverty, starting with productive development that will count on the participation of public-private stakeholders.



Introducción

El proyecto de ley general de tierras y de desarrollo rural que se pondrá a consideración del Congreso de la República, sin duda reviste importancia adicional como complemento del proyecto de ley de restitución de tierras recientemente aprobado. Porque el Gobierno lo que está buscando es promover una visión productiva del sector agropecuario, que contempla la investigación y la asistencia técnica, entre otros factores que permitan el desarrollo rural ordenado, el crecimiento agrícola y la formación de cohesión en el desarrollo rural.

Se consideran cuatro componentes que deben permear la cultura general agraria del país:

Empresarización. Este concepto le debe caber en la cabeza al país agrícola, tanto para el pequeño, como para el mediano y para el grande empresario del campo.

Formalización. Es una necesidad imperiosa vincular a los trabajadores del campo a sistemas de protección social, de seguridad social. En este sentido, vale decir que el palmero es un ejemplo que hay que replicar en otros sectores de la economía.

Sostenibilidad ambiental. El sector palmero también ha liderado el tema desde hace varios años. Y es que es crucial en estos tiempos encontrar la mejor manera de utilizar los recursos suelo y agua, entre otros. El Gobierno seguirá apoyando los programas que los palmicultores han liderado, no solo el referido a captura de gases de CO₂ con el proyecto de MDL, sino también el que están trabajando con el Instituto Humbolt para darle un uso adecuado a la biodiversidad en cada uno de los núcleos palmeros.

Innovación. Se trata de traer beneficios a la parte productiva y por supuesto a la del desarrollo rural.

Adicionalmente, se consideran otros dos componentes, importantes también para el Gobierno:

Cambio climático. Forma parte del tema de sostenibilidad, pero desde hace unos años se ha estado hablando de cómo incidirá en la manera de hacer agricultura y ganadería en el país.

Relevo generacional. En algunas regiones del país, el campo se está “envejeciendo”. De manera que hay que ver cuál será la oferta de jóvenes para trabajar, que tengan pertinencia en el sector rural, en las plantaciones de palma, y que posean capacidad gerencial. En este sentido, es importante mencionar la labor que se está ejecutando en conjunto con el Ministerio de Educación, en la cual Fedepalma interviene de manera muy activa.

Hoja de ruta sectorial

En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se está liderando la concreción de lo que podría llamarse “hoja de ruta del sector palmero”, que seguirán esta cartera y los palmicultores en los próximos veinte años. Hace menos de una década preocupaba que pronto se llegarían a tener en Colombia cerca de 200.000 hectáreas sembradas en palma de aceite. Hoy hay 400.000 y la idea es que en los próximos cuatro años sumen 600.000, siguiendo un esquema de alianzas público-privadas, que estamos proponiendo.

De manera que pronto nos reuniremos con Fedepalma para trabajar sobre la hoja de ruta, no solo desde el punto de vista productivo, sino también desde investigación, de mercados, de comercialización, de sostenibilidad, de infraestructura y de otros que, si bien quizá no dependen del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el mismo se encargará de liderarlos frente a las instancias competentes, para darle un marco institucional al crecimiento ordenado y sostenible de la palma de aceite.



Visión en materia de la ley

En lo fundamental, el proyecto de ley general de tierras y de desarrollo rural que se presentará en los próximos días al Congreso de la República pretende: (a) recoger las legislaciones que hay en materia del uso productivo de tierras, y (b) recoger y actualizar todo lo relacionado con el desarrollo rural.

La idea generalizada es que el desarrollo rural es un tema complicado. Pero se trata de entender que, a partir del desarrollo productivo trabajado en una conjunción de actores público-privados, es posible construir el ideal de ordenamiento de los usos productivos y el aprovechamiento eficiente de la tierra, y ser competitivos, de manera que se genere empleo y se reduzca la pobreza.

Especial atención merece en ese contexto el fortalecimiento de la capacidad institucional. Es imperativo que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retome la capacidad de ser formulador de políticas públicas y que las entidades que hasta hace un par de meses o años estaban un poco sueltas (tipo Incoder y Corpoica e incluso los consejos municipales de desarrollo rural), participen del proceso. Aquí vale la pena plantear la necesidad de que en ello el sector productivo desempeñe un papel importante. Porque, por ejemplo, el desarrollo de los consejos municipales (que fueron creados por la Ley 101 de 1993) ha sido precario.

Si lo anterior no se cumple, los tres elementos esenciales de esta ley (ordenamiento de los usos productivos, aprovechamiento eficiente de la tierra y todos los componentes de desarrollo rural), no podrán servir al cumplimiento del compromiso gubernamental de aumentar el empleo, reducir la pobreza y garantizar la seguridad en zonas rurales.

Componentes del desarrollo rural

En materia de desarrollo rural, el ministerio está buscando no solo concentrarse en los instrumentos de desarrollo agropecuario que bien se conocen, sino en usar asimismo instrumentos no agropecuarios para garantizar el crecimiento ordenado y sostenible de la agricultura.

En ese orden de ideas existe la necesidad de formar *clusters* productivos, y obviamente pensar el tema de bienes públicos, entendidos como la investigación (con el fortalecimiento de Corpoica, de Cenipalma, etc.); el riego (hay que crear una institución nacional que lo atienda en materia de reservorios, embalses, distritos de riego, etc.); la electricidad, y otros.

Los instrumentos de desarrollo agropecuario que se está buscando generar a partir de esta ley son los siguientes:

Intervenciones y apoyos directos (Figura 1). Es nuestra idea consolidar las convocatorias del Ministerio

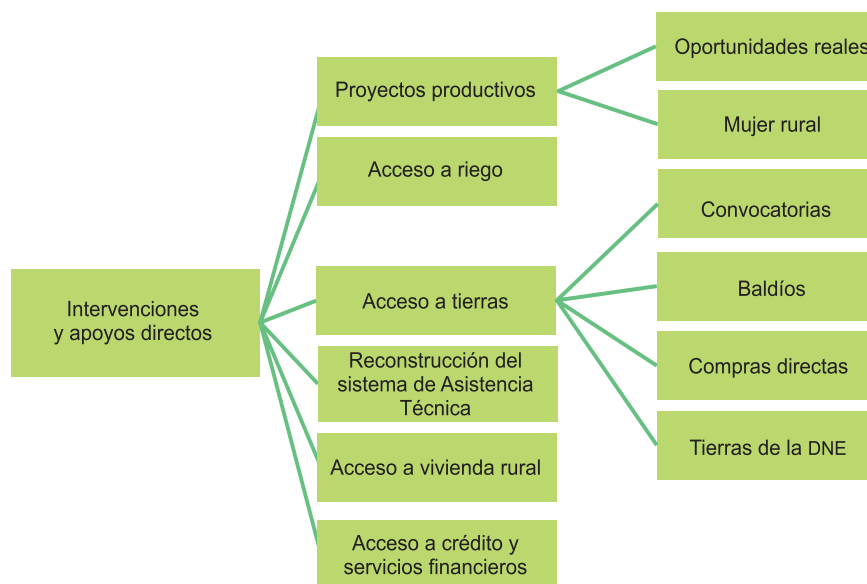


Figura 1. Intervenciones y apoyos directos propuestos por el proyecto de ley.

de Agricultura y Desarrollo Rural, las del Incoder o las de la nueva institución que se cree en materia de riego, por ejemplo, de forma tal que las regiones tengan la seguridad de que saldrá una sola convocatoria cada año, y no tengan que estar sometidas a la dispersión de las diferentes que se presenten sobre proyectos productivos, acceso a tierras, reconstrucción del sistema de asistencia técnica, vivienda rural, y acceso a servicios y créditos financieros.

Es así que el proyecto de ley contempla unificar cada uno de los instrumentos e intervenciones y apoyos directos. La reflexión como Gobierno Nacional es cuál es la mejor manera de orientar que la producción se haga en una u otra región, en proyectos empresariales, innovativos, formalizados y sostenibles. Sabemos que la palma de aceite, como sector, cumple esas cuatro condiciones.

Bienes públicos rurales (Figura 2). Hay muchos bienes públicos que no son responsabilidad solo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; pero es su labor asumir acciones frente a ellos, en conjunto con otros ministerios en temas de salud, educación y otros.

Desarrollo institucional (Figura 3). Se prevé la creación de un viceministerio de desarrollo rural para jalonar cada una de las actividades que se han mencionado al respecto.

Asimismo, la de un consejo nacional de tierras (Conat), para que cada uno de los ministros tenga la posibilidad de planear el ordenamiento de los suelos, de las aguas, etc. La idea es que sea un consejo de políticas públicas nacionales para poder debatir sobre

esos temas. En estos días, por ejemplo, está candente el caso de la minería vs la agricultura en ciertas zonas y ese es precisamente el tipo de asuntos que deben llevarse al Conat, como escenario de reflexión y de formación de políticas públicas ordenadas.

La reforma del Incoder es necesaria. Como se sabe, en el año 2002 se fusionaron cuatro entidades: Incora, INAT, DRI e INPA. En ese ejercicio se perdió un poco el tema de política pesquera, y precisamente una de las cosas que hay que hacer es ajustar al sector pesquero al control de riego y drenaje.

La creación de una unidad de tierras y adecuación (Unata) está enfocada al manejo hidráulico eficiente. Se trata de fortalecer, junto con el ministerio, también a las entidades locales, no solo a las Umatas y a las secretarías de agricultura departamentales, sino igualmente a los acuerdos de la nación con las regiones y las localidades, en forma de alianzas público-privadas para trazar en conjunto hojas de ruta sectoriales.

Colombia tiene más de 21 millones de hectáreas que se pueden dedicar a la agricultura, y hoy día solo se están usando cinco en esa labor. Entre tanto, solo 20 millones de las hectáreas son aptas para explotaciones ganaderas y en ello se ocupan entre 38 y 40 millones; también, por supuesto, hay un enorme potencial inaprovechado para plantaciones forestales.

Debe decirse que una hectárea agrícola genera 12,5 veces más valor que una hectárea en ganadería. Ahora bien. La idea no es generar conflictos con el sector ganadero, pero sí la de empezar a reordenar el uso de los suelos con su capacidad agrológica.

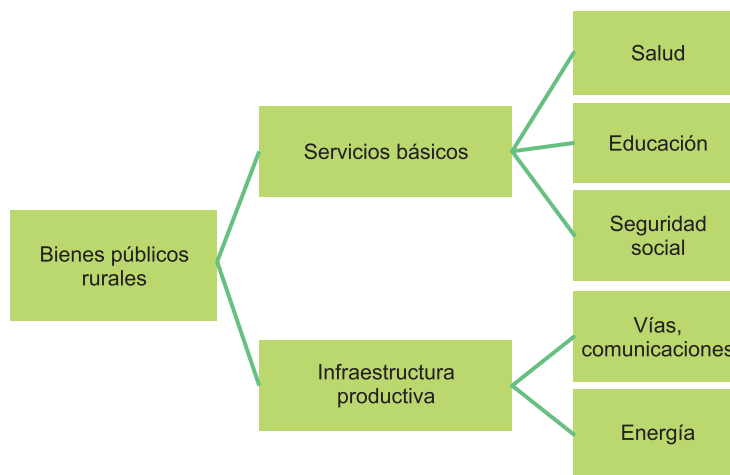


Figura 2. Bienes públicos rurales.

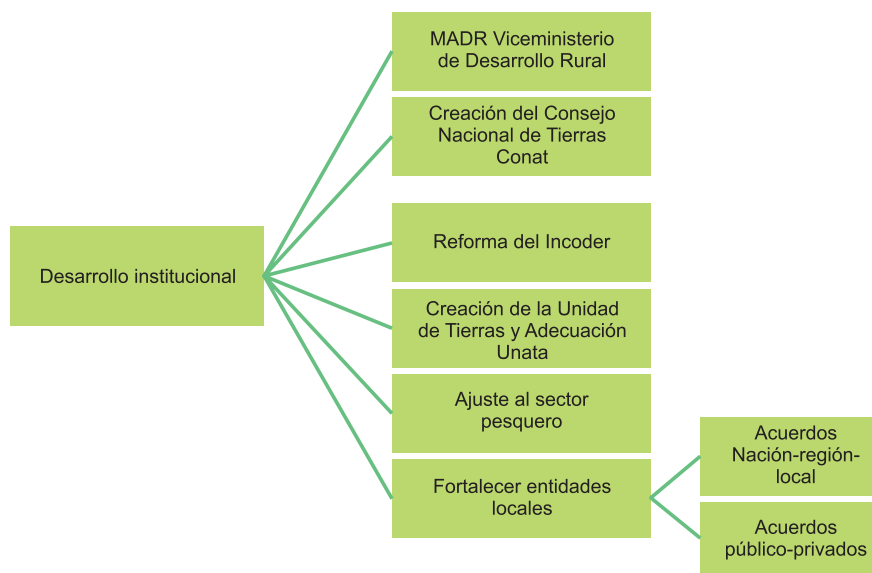


Figura 3. Desarrollo institucional pretendido por el proyecto de ley.

En ese sentido, las metas de la delimitación de la frontera agrícola son las siguientes:

- Detener el crecimiento de la frontera agrícola, hasta 40 millones de hectáreas en las que se quiere concentrar el desarrollo agrícola en los próximos años, con pequeños, medianos y grandes empresarios.
- Ampliar y consolidar las reservas forestales, de 62 millones de hectáreas.
- Mejorar los mecanismos de coordinación y articulación de los usos del suelo: ambiental, minería, agropecuario y grupos étnicos.

Incentivos para ordenar el uso de la tierra

El segundo gran componente del proyecto de ley de desarrollo rural tiene que ver con los incentivos para ordenar el uso de la tierra, que son:

- Planificar y dotar al país con sistemas de riego y adecuación de tierras.
- Ajustar la investigación y la transferencia de tecnología al ordenamiento productivo. En este punto vale insistir en que si bien la ley se titula “de desarrollo rural”, quiere concentrarse en cuál será la apuesta productiva para, con base en ella, en alianza público-privada, ver qué tipo de transferencia de tecnología se hará para las regiones.
- Ajustar los subsidios y los incentivos a vocación productiva. Con este propósito se están revisando

los instrumentos que se han utilizado en los últimos treinta años en materia de política agropecuaria. Se intenta que los incentivos correspondan al crecimiento agrícola, al de *clusters* productivos, para definir el problema de usos y vocación de los suelos.

- Redefinición de líneas de crédito para reconversión productiva.
- Formalización de la propiedad rural. Es un componente muy importante para posibilitar que los propietarios de tierra tengan acceso a esos instrumentos. Se está buscando igualmente que el programa DRE, que cuenta con unos \$500.000 millones al año, coadyuve al fortalecimiento del ordenamiento productivo.

Regulaciones sobre el uso del suelo

Otro componente del proyecto de ley tiene que ver con la regulación sobre el uso del suelo. Es posible que los empresarios creen que la idea es cobrar impuesto predial más caro o expropiar las tierras que están siendo usadas de manera inadecuada. Pero en realidad se trata de que haya incentivos y también “garrote” en cuanto al buen uso de los suelos. Se busca:

- Establecer y reglamentar el derecho real de superficie. Un ejemplo de lo que se pretende en este sentido es lo que sucede en países como Brasil, Argentina y Australia en donde lo que se aprecia,

más allá del valor de la tierra, es lo que hay encima y lo que ella está produciendo.

- Mejorar (y así quedó contemplado en el plan nacional de desarrollo), el nivel, la cobertura y la eficiencia del impuesto predial.
- Buscar nuevas modalidades de titulación de baldíos. También quedó contemplado en el plan de desarrollo no solo el tema de la ampliación de la unidad agrícola familiar (UAF), sino también el de abrir la posibilidad a alternativas distintas a la titulación de baldíos, como arrendamientos a largo plazo, *leasings*, comodatos, etc.
- Función social de la propiedad rural con zonas de desconcentración. En ocasiones las personas creen que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se va a dedicar solo al tema de reforma agraria. Pero lo que se está buscando es en realidad lograr un ordenamiento de grandes empresarios también, y por eso se están construyendo instrumentos que así lo garanticen.
- Simplificar procesos de extinción de dominio e incentivar el uso adecuado de las tierras.

Ordenamiento productivo y de ocupación del suelo

En el tema de ordenamiento productivo y de ocupación del suelo, se busca lo siguiente:

- Definir vocación económica y competitiva de las tierras rurales.
- Apoyar las cadenas productivas para definir áreas óptimas de expansión. Porque sin encadenamiento no se podrán alcanzar las metas trazadas.
- Delimitación de las áreas de desarrollo rural. Es una figura que el Incoder tiene concentrada de tiempo atrás, pero que en general se considera que es únicamente para pequeños productores. La verdad es que se trata de que en las áreas de desarrollo rural se incluyan pequeños, medianos y grandes productores basados en ordenamiento productivo para definir los *cluster* de innovación y agricultura mundial. Al respecto, se ha venido trabajando en conjunto con el Proyecto de Transformación Productiva (PTP) para resolver cuellos de botella

en materia de comercialización interna y externa, e innovación, y es importante que también el tema se aborde con el Ministerio de Comercio Exterior.

- Criterios e instrumentos de apoyo para orientar la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) rurales. Los mismos han estado ligados a las Corporaciones Autónomas Regionales y, en mi opinión, se han “ambientalizado” demasiado y no han tenido el criterio ni la visión de sector agropecuario. Se está buscando entonces tener una participación muy activa no solo como ministerio, sino también como sector productivo.
- Adjudicación de baldíos: actualización de la UAF y creación de la UAF ambiental. Con esta última se pretende que el sector privado interesado pueda tener hectáreas en concesión para la conservación del bosque natural o de los morichales que haya alrededor de sus áreas agrícolas.

Recursos genéticos y biodiversidad

El proyecto también contempla la posibilidad de trabajar de una vez por todas los recursos genéticos y la biodiversidad que genera un cultivo como el de la palma de aceite. En tal sentido, se posibilitará la realización de estudios técnicos organizacionales, el planteamiento de un plan estratégico y la redacción de manuales y procedimientos. Se espera que en los próximos días se apruebe un documento Conpes en materia de agroprotección y agrobiodiversidad, de forma tal que no se siga sin actuar y sin obtener beneficios frente al mito de que Colombia es el segundo país más rico en biodiversidad. Ello con seguridad generará un montón de oportunidades para un sector como el palmero, en cuanto a semillas, polinizadores y bioinsumos, entre otros.

Vale terminar esta intervención con una frase del escritor holandés Bernief, en su libro *Entre brumas*: “Mi tiempo es demasiado breve y el sistema demasiado grande, demasiado lento y demasiado complejo para un hombre solo” —en este caso una entidad, sola—. De manera que los invito a trabajar en conjunto, como sector productivo, con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.