

# RETRATOS



Entrevista a GONZALO VARGAS, Profesor de la Universidad de Los Andes, Ph.D. en Estudios del Desarrollo, London School of Economics. Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público, ESAP.

Fuente: [[www.facebook.com/gonzalovargasf](http://www.facebook.com/gonzalovargasf)].



Entrevista a ABSALÓN MACHADO, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Director Académico del Informe nacional de desarrollo humano para las Naciones Unidas: Colombia rural, razones para la esperanza.

Fuente: Periódico *El País*.

## Causas y consecuencias

*Revista Divergencia: Teniendo en cuenta que el Gini Rural de Colombia es del 0,82, tal como lo indica el Informe Colombia Rural: razones para la esperanza, estamos entre los países más desiguales en la distribución de la tierra en el mundo, ¿cuáles son las causas de la*

*inequidad existente en la distribución de la tierra en Colombia?*

**G. V:** La inequidad en la distribución de la tierra tiene profundas raíces históricas que se remontan al menos hasta la segunda mitad del siglo XIX y, por lo mismo, sus causas seguramente han variado a lo largo del tiempo.

Sin embargo, dos factores cruciales son: (1) la exclusión política del campesinado, que en general ha carecido de canales para expresar y transmitir sus demandas, necesidades e intereses a los centros de decisión (siendo la ANUC una importante pero transitoria excepción), y (2) la acumulación de la tierra, como factor de poder político, económico y social, por parte de las elites rurales, que las ha llevado a sostener y profundizar la estructura desigual de la propiedad. Estos dos factores son dos caras de una misma moneda.

**A. M:** Las causas de inequidad en el acceso a la tierra son varias. Existen unos elementos históricos que no se deben perder de cuenta, básicamente durante todo el siglo XIX y hasta muy entrado el siglo XX el Estado estuvo repartiendo tierras públicas sin mucho criterio a medianos y grandes propietarios. Los pequeños propietarios colonos accedieron a no menos del 10% de la tierra, el resto se quedó en manos de grandes propietarios. Entonces, desde el siglo XIX hay un latifundio que está funcionando, que la Ley 200 de 1936, mal llamada “reforma agraria” no cambió y no realizó una distribución de la propiedad, solamente hizo algunas intervenciones en haciendas cafeteras que tenían mucho conflicto, pero en general la estructura agraria no cambió. Lo que encontramos hoy del alto índice de concentración de la propiedad

es resultado de un proceso histórico que se vino consolidando. Otra de las causas es el conflicto, sobre todo a partir de los años ochenta, porque ahí entraron narcotraficantes a comprar tierra. Por otra parte, durante el conflicto hubo un despojo de tierras muy conocido por parte de grupos paramilitares y las elites regionales aliadas con estos grupos. La otra razón es la falta de políticas públicas que hagan seriamente el intento de redistribuir la propiedad; la ley de reforma agraria de los años sesenta operó pero de manera marginal, no tocó la estructura de la tierra, y de los años noventa para acá se ha manejado una política pública del acceso a la tierra por medio del mercado, pero como es sabido el mercado no reduce las desigualdades. Hay otras razones menos visibles: la tierra es un factor de poder político y un bien generador de rentas y de especulación.

**R. D:** *¿Según usted, cuáles son las consecuencias de la inequidad en Colombia, a pesar de los esfuerzos por construir una Colombia moderna?*

**G. V:** La desigualdad en la distribución de la tierra y su importancia como factor de poder han contribuido a perpetuar rasgos premodernos en la sociedad colombiana, que se expresan en el clientelismo político y se refuerzan debido a la desmedida influencia de las elites rurales en el Congreso. También ha contribuido a perpetuar

la pobreza y ha servido como caldo de cultivo para la violencia.

**A. M:** Lo primero es que la concentración no se realiza con fines productivos; se acumula tierra no con el fin de poner la tierra a producir y cumplir la función social que está prevista en la constitución, sino para valorizarla y acumular rentas; eso hace que el uso de la tierra se distorsione, hay tierras que están subutilizadas y otras que se sobreutilizan en ganadería extensiva cuando deberían estar en agricultura. Entonces, uno de los efectos inmediatos es que hay una gran ineficiencia en el uso de la tierra, una baja productividad y competitividad. El otro efecto sobre el desarrollo es que cuando la tierra está muy concentrada, la gente no tiene oportunidad de vivir de ella, la concentración cierra las oportunidades de generar ingreso y empleo y eso se ve reflejado en un menor crecimiento del PIB. La concentración de la propiedad da lugar a la configuración de una sociedad rural poco democrática donde el poder está concentrado en los grandes propietarios. No hay ninguna sociedad que pueda llamarse moderna si no tiene una democracia real, participativa e incluyente, con poder de negociación frente al Estado. No hay modernización porque no se usa la tierra en lo que es, porque no hay democracia, porque no hay desarrollo del capital social, porque no hay libertad en el sector rural.

Puede haber avances tecnológicos en los cultivos de palma, de caña, pero eso no quiere decir que la sociedad rural se haya modernizado.

## Política económica

**R. D:** *¿Considera que la estructura tributaria actual afecta o favorece a la desigualdad en Colombia? ¿Los impuestos a la tierra improductiva permitirán la construcción de un mercado de tierras y la utilización de tierras en procesos más productivos, que permitan resolver el problema agrario?*

**G. V:** Existe cierto consenso en que los impuestos a la propiedad rural son muy bajos y, por lo tanto, no favorecen el uso eficiente de la tierra y, además, contribuyen a la debilidad fiscal de los gobiernos locales. Si bien es posible que una reforma tributaria pudiera mejorar la productividad agropecuaria, no la veo políticamente viable, ni en el nivel municipal ni en el nacional.

**A. M:** Indudablemente el impuesto predial es un instrumento muy importante para manejar un sistema de regulación y administración de las tierras. Si éste fuese el adecuado, la gente no tendría que utilizar la tierra en lo que no es, y se presentaría un mercado dinámico de tierras, es decir, evitaría mantener tierras ociosas. Debo hacer la salvedad de que no basta solo con este instrumento:

se necesitan otros estímulos, como bienes públicos, por ejemplo, carreteras que faciliten el transporte de los productos y, así, la tierra tendería a dejar de ser ociosa.

El Plan de Desarrollo aumenta el impuesto predial en cierto porcentaje, pero es insuficiente, ya que se necesitan impuestos más grandes para que la gente salga de la tierra ociosa o mal explotada, ya sea vendiéndola o reconvirtiéndola productivamente hablando.

Nosotros, en el informe, consideramos que los impuestos bien manejados son un instrumento muy bueno para controlar la concentración de la riqueza. Por lo tanto, la DIAN debería controlar y poner las tarifas adecuadas a través de un acuerdo con los municipios, para que sea mucho más eficiente que dejándole esta tarea a los concejos municipales.

**R. D:** *Conociendo que nuestros estándares tecnológicos son muy bajos y que no tenemos los mismos subsidios otorgados en dicho país, ¿cómo cree usted que se verá afectado el campo colombiano y la construcción de una Colombia rural con la firma del TLC con Estados Unidos?*

**G. V:** El panorama no es muy alentador. GARAY y BARBERI advertían hace unos años que de no tomarse provisiones adecuadas de defensa y apoyo a los productores agropecua-

rios colombianos, los problemas rurales se podrían agudizar y numerosos habitantes no tendrían más que tres opciones: migrar a las ciudades o a otros países, irse a trabajar a zonas de cultivos ilícitos o vincularse a grupos armados ilegales. En un estudio más reciente, GARAY, BARBERI y CARDONA (2010) estiman que el ingreso total de los hogares campesinos podría caer en un 10%; sin embargo, algunos productores particularmente expuestos (cerca del 30%) podrían ver caer sus ingresos entre un 48% y un 70%. De confirmarse estas previsiones, el país podría sufrir un rápido deterioro de la situación social y política en las zonas rurales: más pobreza, más violencia y más cultivos ilícitos.

**A. M:** El TLC es un hecho y hay productos que van a resultar afectados. La pregunta que hay que plantearle al Estado colombiano es: ¿cuál es su propuesta para ofrecerle opciones diferentes a esos agricultores que van a tener que salir de su actividad porque no pueden competir? No es clara la propuesta de que los campesinos se incorporen a otra actividad productiva dentro del sector rural, con unos incentivos y facilidades, o la propuesta de que si salen del sector se puedan ubicar en otros sectores, generando negocios o empleándose establemente y dignamente en las áreas rurales o urbanas.

Nosotros podemos ser menos perdedores con el TLC si hacemos una aper-

tura interna que le permita al sector rural ser reconocido como un sector estratégico, y si el Estado se vuelca a apoyar al sector rural como siempre ha debido hacerlo (no de una manera marginal como lo ha hecho históricamente), dándole importancia a la provisión de alimentos y al uso de los recursos, generando bienes públicos y abriendo oportunidades de desarrollo industrial, entre otros.

**R. D:** *El Plan Nacional de Desarrollo va en contravía de la construcción de una Colombia rural, ¿los objetivos rurales se contraponen a los de la locomotora minera?*

**G. V:** El Plan de Desarrollo reconoce al sector agropecuario como una “locomotora de crecimiento” y prevé aprovechar sus ventajas comparativas para la producción de *commodities*. Sin embargo, no es muy claro qué oportunidades se abren para la economía campesina en este contexto, particularmente cuando muchas regiones aún carecen de infraestructura, crédito, asistencia técnica y seguridad. El reto es particularmente difícil en el caso de los hogares campesinos más vulnerables, por ejemplo aquellos que logren acceder a tierras como parte del proceso de restitución o aquellos asentados en zonas donde persisten el conflicto armado y la inseguridad.

**A. M:** Tal como están las cosas, sí hay un conflicto ente agricultura y mine-

ría, y es un conflicto por el uso de las tierras, ya que la minería va invadiendo zonas en donde hay actitud de producción agrícola. Esas zonas, con la minería en la forma como se hace actualmente, destruyen suelos y contaminan aguas, generando un conflicto evidente.

La minería en pequeña y mediana escala bien regulada y administrada, con buenos parámetros de respeto hacia los recursos naturales, no tendría por qué entrar en contradicción con la agricultura. A nivel macro, el asunto es muy grave porque el auge minero está llevando a que el Estado ofrezca concesiones de explotaciones en tierras de uso agrícola y con potencial de producción de alimentos, generando muy pocos empleos y conflictos con las comunidades. En Colombia, el problema es más grave porque los altos precios internacionales de algunos metales hacen que se desarrollen y se estimulen actividades ilegales. Esto alimenta el conflicto porque los recursos que se utilizan son controlados por grupos paramilitares u otros grupos armados ilegales, o por el narcotráfico, con el fin de lavar activos.

**Derechos de propiedad, ley y orden**

**R. D:** *¿Qué implicaciones tiene el desconocimiento social y político de los campesinos, con el agravante de su victimización y estigmatización?*

**G. V:** La principal implicación es que sus derechos son pisoteados y sus necesidades ignoradas.

**A. M:** El hecho de que el Estado y la sociedad no reconozcan al campesinado como un actor social y político es una situación bastante grave, porque es una gran discriminación y es un incumplimiento básico a la Constitución, que dice que *todos somos ciudadanos y tenemos los mismos derechos*. Si usted no los reconoce como actores no les está dando los mismos derechos, son discriminados, no tienen acceso a los bienes que ofrece el Estado, como sí los tienen otros actores. Además, muchos de ellos se ven limitados, pues estando en la informalidad, no tienen derecho a créditos ni asistencia técnica, y no pueden participar en las convocatorias que hace el Estado. Esta discriminación es un problema social, pues hace sentir a las comunidades abandonadas como si el Estado y la sociedad no los reconociera como ciudadanos. Lo anterior es gravísimo en una sociedad que se hace llamar democrática.

Es un problema político porque esos pobladores que se sienten discriminados o excluidos tienen incentivos para ser atraídos fácilmente por grupos armados ilegales, que supuestamente sacan banderas reivindicativas del campesinado cuando eso realmente no es tan cierto. Muchos de esos sectores del campesinado terminan participando

de actividades ilegales porque no encuentran un reconocimiento social.

El no reconocimiento del campesinado como actor social y político es una manifestación de que la sociedad colombiana no ha considerado la sociedad rural como un actor importante en el desarrollo, es como si se pensara que en la sociedad se puede desarrollar solo con lo urbano; este es un gran error en la concepción del modelo de desarrollo, de pensar que el sector rural no cuenta, sabiendo que es éste el que tiene un gran potencial, tiene mucha gente con capacidad; es allí donde están los recursos y no en el sector urbano.

**R. D:** *¿Cómo se pretende resolver el dilema de los conflictos de propiedad, tierras que están siendo utilizadas por terceros, así sean de buena fe, sobre territorios de víctimas del conflicto armado?*

**G. V:** Actualmente, la principal “razón para la esperanza” es la Ley de Reparación de Víctimas. Aún está por verse qué tan efectiva será dicha ley.

**A. M:** Yo creo que la Ley de Víctimas tiene los instrumentos necesarios para resolver todo este tipo de conflictos, no solamente entre despojadores y despojados, sino a todos esos actores que han participado de buena o de mala fe y que necesitan mucha fortaleza, información y apoyo de la población para identificar todos esos

procesos y esos conflictos. Nosotros hasta ahora estamos empezando a conocer los problemas que hay allí: intereses de empresas, múltiples títulos de la tierra, violación a todo tipo de normas.

Considero que el Estado debe tener mucho conocimiento a nivel local sobre la naturaleza de esos conflictos y apoyarse mucho en las comunidades para poder dilucidar y aclarar quiénes son los verdaderos dueños de la tierra, y quiénes son los que participaron en los procesos fraudulentos, con el fin de caerles con el peso de la ley a quienes hayan violado los derechos de propiedad.

Confío en que la Ley de Víctimas y la sociedad tengan la capacidad de sanear ese proceso de títulos de propiedad, donde el Estado debería hacer revisión exhaustiva de todos los títulos de propiedad que hay por regiones, para verificar la legalidad de los títulos que hubo, por ejemplo, en los últimos veinte años, porque existe la sensación de que se están legalizando muchos predios que se obtuvieron de manera ilegal. Es un reto enorme el de garantizarles a los individuos sus derechos de propiedad no solamente con la entrega de sus tierras, sino que las puedan mantener.

## Sociedad civil

**R. D:** *Se menciona que se debe asumir un compromiso ético por un país en el que el desarrollo humano sea para todos, ¿qué papel debemos desempeñar como estudiantes y jóvenes en este compromiso y, sobre todo, los estudiantes de economía?*

**G. V:** No me corresponde decir a los lectores qué papel deberían desempeñar. Una buena formación universitaria debería darles la capacidad para encontrar por ellos mismos qué papel pueden jugar, y para juzgar si su desempeño profesional es o no compatible con principios éticos fundamentales como la libertad, la igualdad y la solidaridad. Sin embargo, les recomendaría que busquen oportunidades para conocer de primera mano la realidad nacional, y para tener contacto directo con sus protagonistas en las regiones, en el campo y en las zonas marginadas. Esto es particularmente importante para quienes siempre han vivido en la relativa comodidad de Bogotá o de las grandes ciudades; con seguridad se sorprenderían al descubrir en qué país viven.

**A. M:** Al ámbito académico le recomiendo dos cosas. Lo primero es que se mejore el conocimiento a través de

la investigación, sobre cosas concretas para que entiendan bien cuáles son esos procesos, su naturaleza, su incidencia y las implicaciones que tienen para el desarrollo; los discursos políticos no tienen una validez si no están sustentados en este conocimiento. Es necesario que las universidades que están en las ciudades entiendan la realidad que hay en el campo colombiano y así poder hacer propuestas de política.

Lo segundo que yo le recomiendo a la academia es que se articule con las organizaciones sociales y con los diseñadores de política pública, para que ese conocimiento realmente les sirva a las organizaciones sociales para capacitarse, para mejorar el conocimiento que tienen de su propia

problemática, para que la entiendan mejor y sepan interpretar las normas. Deben articularse con la política pública, dado que ésta viene hecha por la tecnocracia. El Estado debería hacer convenios con la academia y con centros de investigación para que exista una discusión permanente con los funcionarios públicos, y así ellos puedan mejorar y apreciar dicho conocimiento.

Se resalta la importancia de que las universidades deben mantener espacios de reflexión sobre estos temas, para que se efectúe mejor la transmisión de dicho conocimiento, teniendo en cuenta que deben ser siempre con fundamentos, dejando a un lado el discurso político y tomando la responsabilidad social necesaria.

