



BREVIARIOS DE ECONOMIA – OSREF UNIPAMPLONA

VOL 2 / JUNIO 2016

Breviarios de Economía es una iniciativa académica que busca incentivar el desarrollo del pensamiento crítico de los estudiantes de economía, explorando las capacidades de argumentación de los mismos; se compone de dos ensayos seleccionados periódicamente (semestral) a través de una evaluación al interior del programa de economía en dos categorías de primero a quinto semestre (1-5) y de sexto a decimo semestre. (6-10)

La presente es una publicación del Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera. Los trabajos son de carácter provisional, las opiniones y posibles errores no comprometen a la Universidad de Pamplona, los cuerpos colegiados, ni a sus directivas.

La serie Breviarios de Economía puede consultarse en la página electrónica del OSREF http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home_72/recursos/01_general/13102015/breviarios_economia.jsp



La ley ZIDRES y las ZRC, leyes que promueven el sector agrario pero en distintas vías.

Por estos días se ha escuchado en los diferentes medios de comunicación, la preocupación por parte del gobierno de encontrar el camino idóneo para fomentar el crecimiento y desarrollo del campo colombiano, de allí que se promulgará el 29 de enero de 2016 la Ley 1776 que busca crear Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES). Sin embargo, dicha Ley se ha visto en vuelta por una oleada de críticas, nada favorables, en el que distintas organizaciones campesinas, partidos políticos, (como el Polo Democrático y Alianza Verde), la Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); se convirtieron en los principales detractores del proyecto.

La Ley ZIDRES tiene el objetivo de aumentar la productividad agrícola enfocándose en áreas apartadas de los centros urbanos, en donde se necesitan grandes inversiones. La Ley ofrece incentivos para el fomento de los proyectos productivos como la inversión en infraestructura vial, dado que los baldíos se encuentran en áreas de difícil acceso, lo cual crea barreras para la comercialización de la

producción. A su vez estimula la línea de créditos especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios; incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo; respaldo hasta el 100% de los recursos en proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías; estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.

Cabe resaltar que el proyecto productivo debe estar construido bajo la asociación de campesinos y empresarios, para que estos en conjunto puedan generar el crecimiento y desarrollo en el campo.

No obstante, es preciso tener en cuenta que junto a la Ley ZIDRES coexiste la Ley 160 de 1994 que establece las Zonas de Reserva Campesinas (ZRC). Esta ley tiene como propósito promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Los incentivos que ofrece la ZRC es garantizar créditos para los

campesinos; y luego de adquirir el crédito, se concede un subsidio de manera que el campesino pueda invertir y promover la productividad de las tierras.

De lo anterior, se puede observar que existe un punto no del todo claro. Se entiende que la ley 160 de 1994 tiene el objetivo de *“reformular la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional”*¹. Sin embargo, la ley ZIDRES permite el arrendamiento de amplias zonas por periodos prolongados de tiempo, por lo tanto, esto puede agudizar los problemas de concentración de tierra y con ello reiterar a la acción antieconómica. Frente a este hecho el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, manifestó que *“cuando haya predios baldíos en ningún caso se hará el traslado*

de título de propiedad y se tendrá que cumplir con un pago de contraprestación de dinero que irá al fondo de desarrollo rural para proveer la infraestructura necesaria (para el desarrollo ZIDRES)”, (Diario El Espectador, 2015)².

Otro punto crítico es la discrecionalidad por parte del Estado en pro a las grandes empresas, ya que estas presentan los recursos suficientes para acceder a las áreas baldías y por consiguiente invertir en proyectos que generen mayor productividad en el campo, a diferencia de los campesinos, que no cuentan con los recursos. Lo anterior ha conllevado a que el Estado brinde mayores incentivos a las ZIDRES en comparación con las ZRC, tal es el caso de la inversión en infraestructura, el acceso a distintas líneas de crédito y la seguridad, elementos débiles en la ejecución de las ZRC.

También se puede observar la clara apuesta del Estado a las ZIDRES ya que la ley permite una mayor productividad en el sector agrario, generando efectos positivos en el crecimiento económico del País. Sin embargo, la ley no previene la concentración de tierra, por ende, lo que será como

¹ Link: http://www.incoder.gov.co/documentos/Ley160_2004.pdf pág. 9.

² Link: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-proyecto-de-ley-de-zidres-articulo-605547>

objetivo terminará en contradicción dado que la concentración, no estimula la productividad.

En conclusión, es importante señalar que si el Estado sigue fomentando sesgadamente la agroindustria, subvalorando la economía campesina, y minimizando las posibilidades de la población campesina de acceder a la tierra, se colocará en riesgo el futuro del campesinado colombiano y su idiosincrasia, la cual imprime rasgos particulares a la cultura del colombiano.

Julio César Torres

Economista en formación

Categoría 1-5 semestre.

julio_0696@hotmail.com

Ley ZIDRES y Zonas de Reserva Campesina ¿complementarias o excluyentes?

La histórica necesidad de concretar políticas públicas que generen un acceso y uso apropiado de la tierra en Colombia, pareció verse compensada, o por lo menos, tomar una nueva dirección a partir de lo dispuesto en los Art. 64, 65 y el numeral 8 del Art. 150³ de la Constitución Política, sin embargo, cerca de 25 años luego de promulgada la nueva Carta Constitucional, la agenda rural se encuentra pendiente de lograr lo dispuesto jurídicamente para el desarrollo del campo colombiano; las

posteriores leyes⁴, decretos⁵ y acuerdos⁶ no han devenido en un porvenir productivo, incluyente y de acceso a la tierra para la población campesina. De acuerdo con el informe presentado por el PNUD en 2011, la condición histórica de *desarrollo rural inequitativo y desvalorización del campesinado*⁷, ha contribuido a perpetuar dinámicas de *desarrollo rural en Colombia reducido a la teoría del crecimiento con políticas de desarrollo rural sin coherencia y continuidad*...⁸ Este marco de mecanismos

³ **Art. 64** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Art. 65 La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Art. 150 Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Núm. 8 Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

⁴ **Ley 160 de 1994** Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural

Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. **Cap. I Art. I Núm. 9** Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

⁵ **Decreto 1777 de 1996** Por el cual se reglamenta la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina.

⁶ **Acuerdo No 024 de 1996** Criterios de selección de las ZRC.

⁷ PNUD. (2012). El campesinado. Reconocimiento para construir un país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. En Guzmán Pardo, Tania y Machado, Absalón (coords). *La problemática* (p. 25).

⁸ *Ibid.*, p. 38.

jurídicos e institucionales busca promover una alta participación del campo en actividades productivas, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población campesina y propiciar espacios de participación en la vida política, social y económica del país. La aprobación de la ley 1776 de 2016 *por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES*, ha dado ocasión a estudiar y cuestionar la complementariedad o incompatibilidad de esta nueva ley con las ya implementadas *Zonas de Reserva Campesinas ZRC*, reglamentadas de acuerdo con lo establecido en las leyes y normas anteriormente mencionadas. Estudios y análisis realizados en torno a las ZRC han expuesto sus alcances, las fallas normativas que persisten en su ejecución y el escaso acompañamiento por parte del Estado como garante de que exista *un proceso de articulación entre los planes de desarrollo sostenible de las ZRC, y los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial*.⁹ Para el caso de las ZIDRES, la crítica deriva de considerar que el ordenamiento jurídico no es claro, que contiene vicios de ilegalidad o al menos posee vacíos normativos que

⁹ Cardona, Sánchez German. (2015). Vacíos jurídicos y oportunidades Zonas de Reserva Campesina. Ed. Universidad Javeriana. (p. 25).

representan un perjuicio a futuro para la población campesina. Estas dos propuestas de desarrollo rural se relacionan en torno a un elemento vinculante, cada una supone la necesidad de integrar, es decir, incorporar en el fomento de la actividad agropecuaria a todos los sectores productivos de la sociedad; se procura integrar las actividades productivas de las UAF en las ZRC, se proyecta integrar el campo con el sector industrial en las ZIDRES y se propone integrar al Estado en el cumplimiento de sus fines esenciales: *servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*.¹⁰

La Constitución de 1991 abrió el camino al reconocimiento del campo como sector fundamental en el aparato económico del país y, afirmó la necesidad de satisfacer las exigencias de la población campesina para la construcción de un país más justo y en paz. Con la puesta en marcha de las ZRC lo que ha quedado en evidencia es la

¹⁰ Ibid., pp. 37-38

ineficiente participación del Estado en la promoción de políticas para el desarrollo rural, se reconoce como vital el compromiso del Estado, para que en el fondo de toda propuesta que modifique los actos administrativos que inciden en el sector campesino, no se perpetúe el proceso histórico de promoción de la pobreza, exclusión e inequidad y la distribución desigual de la tierra y la riqueza. Si bien las ZRC han significado un logro en materia de soluciones y comprensión del problema rural, no queda claro cómo *contribuyen en el ordenamiento productivo territorial, social y ambiental de las regiones,*¹¹ no se determinan los efectos que estas tienen en mejorar las condiciones de vida de las UAF, no solo porque las actividades que se desarrollan allí no están armonizadas entre sí ni con las necesidades alimentarias y productivas del país, sino que también el Estado carece de una participación activa en la consolidación de las ZRC a través de mecanismos de intervención como el desarrollo de infraestructuras, y planes de asistencia técnica y financiera. A la espera de la ejecución de las nuevas ZIDRES, lo que queda por decir es que no parecen ser la solución al campo o que al menos sean un elemento que acompañe a las ZRC en la

construcción de un campo más equitativo y participativo. Estas dos medidas no necesariamente se excluyen entre sí, el elemento de integración ya mencionado es un ejemplo de ello, pero tampoco se complementan dado que cada una responde a necesidades que no se configuran como una sola, no procuran un mismo objetivo y, al final no reivindican el campo y la actividad campesina a través de mejoras en la productividad, acceso a la tecnología, condiciones de bienestar, acceso al crédito e integración en la producción económica agregada de toda la economía, y, a la espera de un Estado capaz de asumir responsabilidades en la construcción de paz, prosperidad y armonía social, no son las ZRC ni las ZIDRES la solución definitiva. La integración que debe pretenderse en torno al campo no puede ser unilateral, por el contrario, debe ser una integración transversal y en términos de mayor apoyo a aquel que tenga menos representación en la dinámica social. Las ZIDRES promueven la Integración campo-industria, sin embargo, esta relación histórica ha favorecido siempre al sector con mayores recursos y posibilidad de injerencia en la vida política. Las ZRC promueven la Integración entre las UAF pero en su ejecución no han conseguido

¹¹ Ibid., p. 41

vincularse con el resto de la economía, al menos en términos de contribución significativa al agregado económico. Ahora, 25 años después, la tarea de legislar de acuerdo a lo promulgado por la Constitución en materia de políticas rurales continúa pendiente y persiste la pregunta por ¿Cómo integrar el campo y la actividad industrial

promoviendo desarrollo rural sostenible y de alto impacto?

Jorge Andrés Flórez Rolón.

Economista formación.

Categoría 6-10 semestre.

jorgeaflorezr@gmail.com

RIO SOCIO

ALDEIA