

Cómo crear un mercado de tierras

Producir alimentos sería una gran oportunidad para Colombia, y para eso hay que adecuar en serio el uso de la tierra. Propuesta novedosa y realista sobre catastro, predial, baldíos, restitución de tierras y adaptación al cambio climático.*

Carlos Gustavo Cano**

El mundo busca alimentos

El cambio climático afecta cada vez con mayor intensidad y frecuencia la producción de alimentos en Colombia y en el mundo, disminuyendo su disponibilidad y agudizando la volatilidad de sus precios. A esto se suman dos factores que aumentan sustancialmente la demanda de productos agropecuarios:

- El cambio de la dieta en las economías emergentes hacia alimentos con más alto contenido de proteína animal (carne roja y blanca, leche y sus derivados, huevos), y
- El aumento notable en la producción de biocombustibles a partir de granos y oleaginosas en las economías más grandes del planeta.

Como resultado de lo anterior (y como muestro con detalle en otro [escrito](#)), la presión de los precios de las principales materias primas de origen agropecuario y los alimentos percederos y procesados se ha convertido en un poderoso impulsor de la inflación.

Sin embargo, porque proviene de “choques de oferta” - ajenos a la demanda interna -, el control de esta presión escapa de la política monetaria, y por tanto son otras las políticas públicas que deberían utilizarse:

- Primero, la política de tributación predial para superar el conflicto entre la vocación agroecológica y el uso del suelo rural, que es el tema de este artículo.
- Y segundo, como complementos esenciales, una política de adopción e innovación en ciencia y tecnología (que examino en otro [texto](#)) y una política de inclusión financiera en las áreas rurales [\(1\)](#).

Colombia: el potencial y el obstáculo

Para atender la demanda mundial por comida hacia la mitad de este siglo, la producción tendría que aumentar, como mínimo, en un 60 por ciento. Para lograrlo –y a partir de los niveles actuales de productividad- habría que agregar 900 millones de hectáreas a los 1.500 millones que utilizamos hoy. Y sin embargo, según las fuentes más [autorizadas](#), con el estado actual de la tecnología y las condiciones agroecológicas del suelo, sólo podríamos contar con 70 millones de nuevas hectáreas cultivables. El resto tendría que provenir de saltos formidables en la productividad, como ha ocurrido durante el último medio siglo.

La mayor extensión de tierras disponibles se encuentra en África y América Latina. Colombia en particular figura como una fuente importante de expansión de la frontera agrícola, pero esto está sujeto a ciertas condiciones.

En efecto, si aspiramos a aprovechar semejante oportunidad y a participar significativamente en la producción de los alimentos que reclama el mundo, el primer

reto consiste en resolver el conflicto entre el uso y la vocación real de los suelos, y en atacar el obstáculo más serio para la competitividad de la agricultura colombiana: el costo de la tierra.

Mal uso de los suelos

- Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de las 114 millones de hectáreas de territorio continental del país, 22 millones gozan de aptitud agroecológica comprobada para la producción, pero apenas se utilizan 5,3 millones, o sea el 24 por ciento de su potencial.
- En contraste, supuestamente bajo ganadería se hallan 35 millones de hectáreas, en tanto que sólo el 44 por ciento cuenta con vocación genuina para esa actividad.
- El resto – cerca de 20 millones de hectáreas-, sufre el conflicto de uso por falta absoluta de explotación o por subutilización e ineficiencia, toda vez que su empleo óptimo debería concentrarse en agricultura, en lugar de permanecer ociosas o bajo sistemas arcaicos de ganadería extensiva (Junguito y sus coautores [explican](#) bien este punto).

Bajo tales circunstancias – y como puede colegirse de los Cuadros 1 y 2- el área agrícola en Colombia podría cuadruplicarse si (1) se corrigen las discrepancias entre vocación y uso, y (2) se impulsan la innovación y adopción masiva de las tecnologías de punta, incluyendo la ingeniería genética y la biotecnología.

Cuadro 1. Vocación de uso, cobertura y uso actual del suelo

Tipos	Vocación de uso		Cobertura y uso	
	Área (has)	(%)	Área (has)	(%)
Agrícola	22.077.625	19,3	5.315.705	4,7
Ganadería	15.192.738	13,3	34.898.456	30,6
Agrosilvopastoril	4.057.776	3,6	5.064.191	4,4
Forestal	64.204.294	56,2	60.703.476	53,2
Conservación	6.303.503	5,5	4.332.133	3,8
Otras	2.338.864	2,0	3.860.840	3,4
	114.174.800		114.174.801	

Fuente: IGAC (2012).

Cuadro 2. Numero de predios y áreas en hectáreas. Colombia 2009

Tipos	Predios	Área en hectáreas	Participación en el total de predios	Participación en la superficie total
Microfundio	2.596.247	7.613.146	80	10
Pequeña propiedad	440.532	13.896.048	14	19
Mediana propiedad	161.015	13.209.105	5	18
Gran propiedad	27.691	37.925.233	1	52
Total	3.225.485	72.643.532	100	100

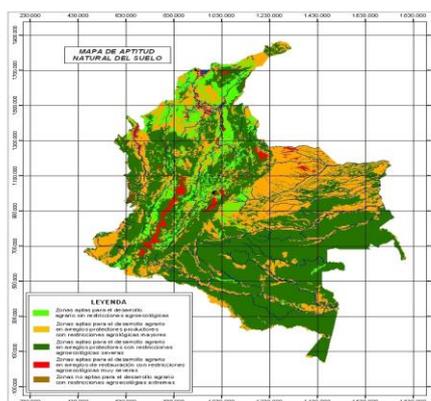
Fuente: Proyecto de Protección de Tierras (2010).

Herramienta decisiva

El camino más indicado y expedito para aumentar el área productiva es la tributación sobre la tierra para prevenir las burbujas especulativas sobre inmuebles rurales y para redistribuir su propiedad a través del mercado.

De este modo podríamos ampliar la frontera cultivable de manera competitiva, en lugar de seguir acumulando su tenencia para propósitos exclusivamente especulativos o rentísticos. En efecto: puesto que acumular tierra para propósitos de renta no implica nuevas inversiones, es obvio que su precio aumenta con la demanda creciente de bienes agropecuarios, o sea que hoy por hoy el precio tiende a aumentar de manera insostenible (Gráfico 1).

Gráfico 1. Gran parte del suelo apto para agricultura se halla ociosa o en ganadería extensiva e ineficiente: en especial en Magdalena Medio, Cesar, valle del Sinú, litoral Caribe, piedemonte del sur de Casanare y Ariari en el Meta, o sea donde la tributación predial rural es inexistente o insignificante



Fuente: Alejandro Reyes, IGAC

El atraso del predial

Según la ley colombiana vigente hasta 2012, los municipios podían fijar la tarifa del impuesto predial entre un máximo de 16 por mil y un mínimo del uno por mil sobre el avalúo catastral. Y sin embargo el promedio efectivo oscilaba alrededor del 3 por mil ([Junguito](#) y coautores); este nivel tan bajo se debe a los impagos y a exclusiones o

exenciones discrecionales por parte de los Concejos Municipales. La brecha suele ampliarse en épocas electorales, principalmente en los municipios con alto componente rural donde predominan la gran propiedad ociosa o sub-explotada y el control de la política local por parte de sus tenedores.

Con el Plan de Desarrollo 2010-2014 se aumentó la tarifa mínima al 3 por mil para 2012, al 4 por mil para 2013 y al 5 por mil para 2014. Lo indicado sería elevar más este piso, por ejemplo a 10 por mil, conservando el techo en 16 por mil.

Las regiones Atlántica y Pacífica observan el menor esfuerzo fiscal: 81 y 68 por ciento de deudores en mora respectivamente. En contraste con la Central y la Cafetera, con 48 y 51 por ciento.

Por otra parte es urgente acelerar la actualización catastral, pues el retraso en esta materia ha contribuido a la persistente concentración de la tenencia de la tierra bajo condiciones de ociosidad o subutilización.

El avalúo catastral urbano se halla entre 75 y 80 por ciento del comercial, en tanto que para el sector rural el rango es de 40 a 50 por ciento. No obstante, sólo la mitad del rural se encuentra actualizado, y la otra mitad se sitúa, a lo sumo, entre el 25 y el 30 por ciento del comercial. Especial consideración merece del departamento de Vichada, donde aún no existe catastro, y sus tierras están en proceso de apropiación sin control del Estado ni en lo ambiental, ni en lo social, ni en lo productivo.

Restitución de tierras y baldíos

Los programas de restitución de tierras a los campesinos despojados merecen una atención especial.

Puesto que muchos de las personas afectadas ya están viejas y sus hijos ya están 'urbanizados', es muy probable que la mayoría de este grupo recibiría sus tierras sólo para enajenarlas enseguida – tal vez incluso a favor de sus antiguos 'despojadores' o de otros que las seguirían "engordando" para simples propósitos rentísticos-

Por tanto, la primera opción debería ser ofrecerles una pensión de jubilación en vez de devolverles la tierra, que sería entregadas por concurso a los proyectos productivos más innovadores de tecnólogos y profesionales jóvenes genuinamente interesados, a título de usufructo, comodato, leasing o contratos de arrendamiento de largo plazo, bajo condiciones contractuales rigurosas en materia social, ambiental y productiva. Ello es posible porque las normas sobre restitución de tierras prevén que las víctimas podrían escoger alternativas diferentes de la devolución de los predios.

Los ingresos por tales conceptos financiarían un Fondo de Pensiones para los Despojados, de suerte que se les garantice el bien máspreciado para ellos, como es la seguridad económica durante el resto de sus vidas.

Adicionalmente, como principio general el Estado debería suspender la titulación de baldíos y, a cambio, previo el lleno de los requisitos que fije en los ámbitos ambiental, social y productivo, adjudicarlos igualmente por comodato, usufructo, leasing o por contratos de arrendamiento de largo plazo a una nueva generación de talentos para emprender una verdadera segunda revolución verde en los campos de Colombia.

Finalmente, con el objeto recuperar y conservar el recurso hídrico, resulta perentorio restaurar los páramos y las cuencas donde nacen y corren ríos y quebradas.

Para lograr lo anterior no hay un camino mejor que hacer efectivo el cobro del impuesto predial sobre catastros actualizados y suprimir sus exenciones y exclusiones.

Frente al cambio climático

En lugar de aquellas exenciones habría que establecer descuentos o créditos tributarios hasta por el monto de las inversiones en proyectos - debidamente certificados- que correspondan a objetivos de adaptación ante el cambio climático para mitigar sus impactos sobre los regímenes de lluvias, la estabilidad de las fuentes de agua y la producción agrícola.

Tales objetivos deberían ser:

- La regeneración asistida del bosque natural
- La deforestación evitada
- La conservación de bosques en pie
- La reforestación y la forestación nueva
- La conservación, regeneración y aprovechamiento de la biodiversidad y el conocimiento tradicional
- La restauración y el cuidado de cuencas y páramos
- La conversión de sistemas de ganadería extensiva en explotaciones silvo-pastoriles ambientalmente sostenibles

Nota de pie

(1) Cano, C.G., Esguerra, P., García, N., Rueda, J.L., Velasco, A.M. (2015) “Inclusión financiera en Colombia”. Por publicar. Banco de la República. Bogotá.

*** Razón Pública agradece el auspicio de la Universidad de Ibagué. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor.**

**** Codirector del Banco de la República, exministro de Agricultura y cofundador de la Universidad de Ibagué.**

