

La nueva institucionalidad rural

Por Yamile Salinas Abdala
Asesora Indepaz
Diciembre 21 de 2015

En virtud de las facultades extraordinarias conferidas en el 2014-2018, PND el pasado 7 de diciembre el presidente sancionó 9 decretos, con los que se liquidó el Incoder, se creó la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, se efectuaron modificaciones a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, CNCA y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, se aumentaron los recursos del Fondo de Microfinanzas Rurales y se crearon los consejos de Ordenamiento del Suelo Rural, COSR y de Restitución de Tierras, CRT. Adicionalmente, se crearon las siguientes Agencias (Cuadro 1).

Cuadro 1. Paquete normativo para el agro del 7 de agosto de 2015

Decretos	Contenido
2363	Crea Agencia Nacional de Tierras - ANT
2364	Crea Agencia de Desarrollo Rural -ADR
2365	Liquida el Incoder
2366	Crea Agencia de Renovación del Territorio
2367	Crea Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural
2368	Crea Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras
2369	Modifica Estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
2370	Amplia fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales
2371	Modifica la CNCA y Finagro

Agencia de Desarrollo Rural, ADR. Su objeto consiste en ejecutar las políticas del MADR en materia de desarrollo agropecuario y rural a través de los Proyectos de Desarrollo Agropecuario y Rural Integral con Enfoque Territorial y Productivo, PDRIETP, que pueden consistir en proyectos estratégicos nacionales, de iniciativa territorial o asociativa. Para garantizar la integralidad, productividad e internacionalización de los PDRIETP, la ADR articulará el acceso a asistencia técnica, activos productivos, adecuación de tierras, uso del suelo, incentivos estatales, y la asociatividad entre grandes, medianos y pequeños productores en las Zonas de Desarrollo Empresarial (léase Zidres -Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social-, si el Presidente sanciona el controvertido Proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la República).

Agencia de Renovación del Territorio ART. Su creación se enmarca más en avanzar en el posible Acuerdo en la Habana con las FARC que en las facultades otorgadas al Presidente. En esa línea, la ART debe adoptar el Plan General de Renovación de las Zonas Rurales de Conflicto, PRZRC. En las zonas priorizadas, aún no identificadas, el MADR impulsará proyectos de: a) reactivación económica conjuntamente con el Departamento de Prosperidad Social; b) de infraestructura rural con los Ministerios de Transporte, Minas y Energía, Salud, Educación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y c) productivos en sintonía con los PDRIETP.

Agencia Nacional de Tierras, ANT. Le corresponde el ordenamiento social de la propiedad rural y la administración y disposición de los baldíos para los PDRIETP y el PRZRC en las Zidres y las Zonas de Reserva Campesina. Adicionalmente, la ANT debe garantizar el acceso a la tierra de manera individual y colectiva -constitución de resguardos y territorios colectivos de indígenas y afrodescendientes- y la protección y formalización de los predios restituidos a las víctimas. Con esos fines, la ANT debe crear el Observatorio de Tierras y administrar el Registro

Único de Protección de Tierras Abandonadas, RUPTA y los fondos de tierras que se constituyan, entre ellos el *acordado sin acordarse* en La Habana.

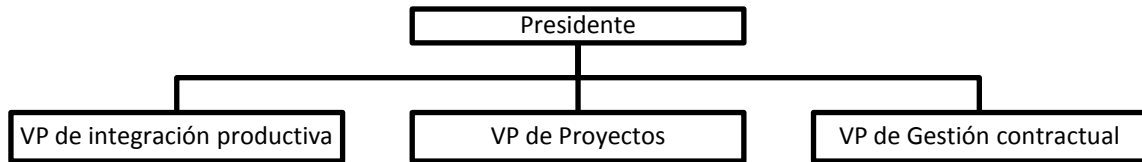
En la revisión del paquete normativo se observan situaciones que han caracterizado los fallidos intentos de contar con una institucionalidad rural que garantice efectivamente los fines constitucionales, armonizando los propósitos de saldar las deudas con el campo y las víctimas, de una parte, y los de incrementar la productividad y el crecimiento económico, de la otra. Entre esas situaciones sobresalen las siguientes:

- ***Sin participación con enfoque diferencial en la definición del desarrollo rural y la renovación del territorio.*** La nueva institucionalidad no fue consultada con los grupos étnicos y las víctimas, y en los Consejos Directivos de la ADR y de la ART no tienen asiento las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas y los gremios agropecuarios (Anexo 2).
- ***Sin víctimas.*** En el Consejo para la *Restitución de Tierras* no participan las comunidades étnicas y campesinas desposeídas. En ese Consejo tampoco participan las Unidades de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y de Atención y Reparación a Víctimas y el Ministerio del Interior. En el Decreto 3368 no se mencionan expresamente los Decretos –Ley 4633 y 4635/15 que amparan los derechos de las víctimas indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.
- ***Desconocimiento de las autoridades territoriales en la definición del uso del suelo rural.*** El Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural definirá el ordenamiento y uso del suelo rural erosionando aún más las atribuciones constitucionales de los Concejos municipales ya impactadas por los PINES (Proyectos de Interés Nacional Estratégico del Plan de Desarrollo) en los sectores minero energético y de infraestructura y próximamente con las Zidres.
- ***Primacía del desarrollo rural para la productividad, la competitividad y la inserción en los mercados internacionales sobre los fines constitucionales de garantizar los derechos de los pobladores menos favorecidos del campo –principio de igualdad–.*** Si bien las tres Agencias están adscritas al MADR, la ADR tiene rango superior en la medida en que es gerenciada por un Presidente mientras que la ART y la ANT por Directores (Anexo 1).
- ***Duplicidad y traslape de funciones.*** La Agencia para la Renovación del Territorio tiene funciones similares a las de la Unidad para la Consolidación Territorial que opera en las “regiones focalizadas por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción y en las afectadas por cultivos ilícitos”, en las que la ART impulsará su sustitución (Artículo 5 del Decreto 4181/11).

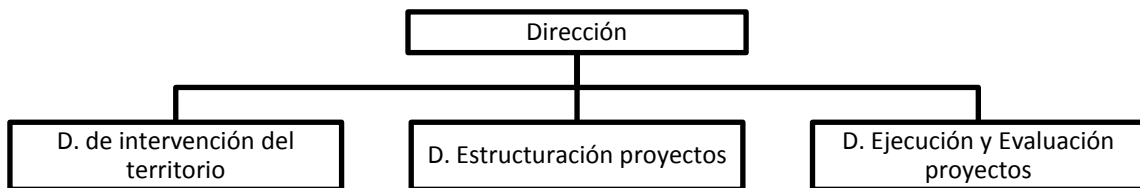
En la puesta en operación de la nueva institucionalidad rural a partir de febrero de 2016 se conocerán sus alcances, los que dependerán del presupuesto que se les asigne y de la experticia de las personas que se designen para dirigirlos.

Anexo 1. Organigrama de las Agencias

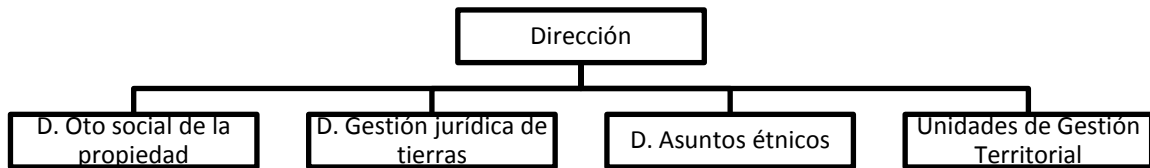
ADR



ART



ANT



Anexo 2. Composición Consejos

Entidades y delegados	ADR	ANT	ART	Consejo Ordenamiento Suelo Rural	Consejo Restitución Tierras
Presidente de la República				x	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	x	x	x	x	x
Ministerio del Interior		x		x	
Ministerio de Justicia y del Derecho		x		x	x
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		x	x	x	
Ministerio de Defensa Nacional			x		x
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio				x	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público				x	
Ministerio de Minas y Energía				x	
Ministerio para Posconflicto			x		
Departamento Nacional de Planeación	x	x	x	x	x
Departamento de Prosperidad Social	x		x		
Departamento Administrativo de la Función Pública			x		
Instituto Geográfico Agustín Codazzi		x			x
Agencia de Desarrollo Rural			x		x
Agencia Nacional de Tierras			x		x
Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura - Consa	x				
Superintendencia de Notariado y Registro		IP			x
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA	x	IP			
Delegado indígenas		x			
Delegado afros		x			
Delegado campesinos		x			
Delegado gremios		x			
Delegado del Presidente de la República	x	x			

IP: Invitado permanente con voz, pero sin voto.