

## **Propuesta de Contrato Social sobre la ruralidad y el Campesinado<sup>1</sup>**

Esta propuesta, derivada de un grupo de expertos coordinado por la Revista Sur, y complementada con El Manifiesto Rural por un Pacto de la Ciudad con el Campo de la Universidad de la Salle (2019), incluye varias contribuciones de organizaciones sociales y campesinas al Encuentro Nacional sobre Soberanía Alimentaria que deliberó entre el 16 y 17 de diciembre. Constituye un aporte al proceso de construcción de una agenda de transición democrática, para fortalecer la reflexión nacional sobre la ruralidad, el campesinado y las comunidades rurales, tendiente a construir, a partir de lo existente, opciones de desarrollo diferentes a las inducidas por el modelo modernizante de la concepción neoliberal.

Está precedida por un diagnóstico sobre los principales obstáculos estructurales y coyunturales que afectan la marcha de la vida rural y el progreso de sus habitantes, y la descripción de las características del modelo de desarrollo que rige hoy en el país. Es una invitación a repensar la ruralidad actual y sus relaciones con lo urbano, introduciendo cambios en su dinámica y orientación, para beneficiar a los sectores más desprotegidos, y cerrar las brechas urbano-rurales.

Los Acuerdos de La Habana, a través del Punto 1 sobre Reforma Rural Integral (RRI), abrieron una ruta posible para iniciar un desarrollo que permita mejorar las condiciones de vida de la población rural campesina y comunitaria, reconocer sus derechos, trabajar por la dignidad campesina, y abrir canales a la democracia para resolver los conflictos en la ruralidad, y buscar la paz. Un componente fundamental de la RRI es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

El Contrato Social aquí sugerido deberá convocar a los diferentes agentes sociales, productivos y políticos del país, rurales y urbanos, en torno a la defensa y fortalecimiento de

---

<sup>1</sup> Esta presentación es un resumen del Documento Hacia un Acuerdo sobre la ruralidad y el Campesinado que se presentó el 26 de agosto de 2021 en el Seminario PAOLA Colombia: Coaliciones de Gobierno y Agenda de Transición democrática para Colombia. Santa Marta, 23 a 27 de agosto de 2021. **Este resumen incluye contribuciones de las organizaciones sociales y campesinas en el Encuentro Nacional por la Soberanía Alimentaria realizado el 16 y 17 de diciembre.**

la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, buscando la estabilidad económica, social e institucional para quienes desarrollan esa esa producción, bajo condiciones debidas de dignidad y reconocimiento social.

### **1. El modelo de desarrollo**

Luis Jorge Garay ha señalado claramente que este Contrato Social ha de enmarcarse en la instauración de un modelo societal de relacionamiento no indebidamente mercantilizado ni desregulado con la Naturaleza. Su propósito es desarrollar y potenciar la biodiversidad, las fuentes de agua, los ecosistemas prioritarios, los bosques, y contribuir a la lucha contra el cambio climático, y propender por la sustentabilidad y resiliencia socio-ecológica y ambiental en una perspectiva perdurable.

En este sentido resulta indispensable la adopción de principios y criterios rectores, así como arreglos institucionales formales e informales novedosos de eficiencia socio-económica, resiliencia socio-ecológica y medioambiental, en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Ello induce a rediseñar las instituciones para la gobernanza de la gestión socio-ecológica y democrática de los recursos comunes. Entre diversas políticas públicas en este campo resaltan las de:

a) Impulsar una economía circular en lugar de la economía lineal predominante, b) Realizar campañas masivas de conservación y desarrollo de la biodiversidad, de acuíferos, fuentes de agua, ecosistemas y bosques, c) Desincentivar la producción comercial extensiva de bienes agrícolas –como *commodities*– en territorios ecosistémicamente frágiles, d) Promover el desarrollo de nuevas fuentes de energía como la eólica y la solar en sustitución progresiva de energía fósil combustible; e) Potenciar el desarrollo rural, la economía campesina y comunitaria y de pequeños productores agropecuarios y pescadores artesanales, con un aprovechamiento de la tierra, el agua y los recursos ecológicamente sustentables y resilientes, con el impulso de la agroecología, la producción verde, y otros procesos conducentes a ese propósito. Y no puede olvidarse la existencia de grados diferentes de ruralidad, lo que

introduce la necesidad de que las políticas públicas se adapten a esa diversidad, en lugar de ser uniformes para todos.

En este marco hay necesidad de transformar el modelo convencional de desarrollo que ha contribuido a profundizar las desigualdades -especial, aunque no exclusivamente, urbano-rurales-, así como a privatizar parcelas del patrimonio público en detrimento del bienestar de amplios grupos de personas y comunidades. Para ello se propone un nuevo modelo bajo los lineamientos recién mencionados, que a su vez contemple la potencialidad de las asociaciones público-comunitarias para la gestión de los comunes y de la propiedad colectiva de riquezas comunitarias (como el agua, medio ambiente, entre otros) que permita la distribución compartida de la abundancia y garantice el control comunitario de sus riquezas y su valor generado.

## **2. Reconocimiento, valoración y fortalecimiento de la participación campesina en el abastecimiento de alimentos del país, y su orientación hacia la agroecología.**

El fortalecimiento de la producción campesina, y el reconocimiento y valoración del campesinado como sujeto de derechos de especial protección, requieren partir de cambios significativos en la estructura agraria, en la estructura y funcionamiento de los mercados, en la institucionalidad para el desarrollo rural, y en el fortalecimiento de las relaciones rural-urbanas a través de socios entre productores y consumidores de alimentos, quienes deben ser protagonistas del cambio, así como la promoción de alianzas público-comunitarias tanto para la eficiente gestión y administración de los bienes comunes como para la distribución equitativa de su valor agregado. Son transformaciones estructurales que la sociedad deberá enfrentar para modificar las tendencias actuales y la situación de los pobladores rurales.

Los socios rurales-urbanos tienen virtudes como la cooperación y la solidaridad; la equidad y la justicia en las transacciones, el desarrollo del tejido social, las relaciones de confianza, la recuperación y el fortalecimiento de las tiendas de barrios y comunas, la valoración de los mercados minoristas y campesinos, la recuperación del medio ambiente, y son un instrumento para la formación de una clase media rural, entre otros.

La producción agropecuaria registra serios problemas de productividad y desarrollo tecnológico, relacionados con diversos factores. El **esquema de investigación y generación de tecnología agropecuaria** merece una revisión para eliminar los desequilibrios presentados entre el desarrollo de tecnologías para las grandes explotaciones de cultivos agroindustriales y modernos, reforzadas por los fondos parafiscales, y las originadas para las explotaciones pequeñas y de tradición campesina. En estos, los sistemas agroecológicos requieren fortalecerse y avanzar en su proceso de escalamiento con un andamiaje institucional adecuado que incluya la educación, la formación de personal y divulgación de información, tanto a productores como consumidores, así como intercambios de saberes, escuelas de agroecología, y la eliminación de obstáculos para la certificación de esos productos. La agroecología y agricultura regenerativa deben permitir el uso de semillas autóctonas producidas por los mismos agricultores con las debidas seguridades ecológicas, y es un camino indispensable para disminuir el uso de agroquímicos. Ello contribuye claramente a recuperar la cobertura vegetal en la Zona Andina donde estudios recientes muestran que no es sostenible la ganadería como se practica hoy. Contar con escuelas de formación en agroecología es indispensable para hacer la transición productiva hacia una nueva matriz donde los productos agroecológicos adquieren mayor importancia.

**Agua, agroecología y biodiversidad:** La preservación de las fuentes de agua a través de una gestión comunitaria es parte de las apuestas de fortalecimiento de una agricultura más sostenible. La gestión comunitaria del agua, en alianza con el Estado y en desarrollo de la política pública como el apoyo patrimonial de las comunidades, consiste en un conjunto de procesos y organizaciones privadas-comunitarias y públicas que se coordinan para auto-garantizarse el derecho de acceso al agua. Las economías solidarias y locales son la base de la gestión comunitaria del agua y la mirada del agua como un bien común. Por ello, esta propuesta insiste en la necesidad de una Ley Propia que reivindique derechos fundamentales: el derecho individual y colectivo al agua, y el derecho a la autogestión comunitaria de ese recurso. Ello implica el reconocimiento del papel de gestores del agua que realizan los campesinos y las campesinas.

Importante en ese proceso es el fortalecimiento de los acueductos veredales y barriales para garantizar el acceso a aguas múltiples. El papel de la Red de Acueductos comunitarios es esencial para mantener el suministro y uso adecuado del agua en su relación con la soberanía y seguridad alimentaria, la salud, la biodiversidad, el funcionamiento de fincas agroecológicas en el territorio nacional y la permanencia de la comunidad campesina en el territorio. No debe olvidarse que la agroecología es también una alternativa al cambio climático y la disminución de los efectos de gases de invernadero. Por esas y otras razones, los acueductos comunitarios deben reconocerse desde su identidad, para garantizar su permanencia, defender el derecho al agua y su autogestión comunitaria.

Complemento de todo ello, es la necesidad de reducir al mínimo el uso de insumos tóxicos que destruyen la biodiversidad, especialmente de insectos y microorganismos (hongos, bacterias) del suelo, envenenan el agua y el medio ambiente, y se constituyen en una amenaza para la seguridad y la soberanía alimentaria<sup>2</sup>. También es relevante la urgencia de recuperar cobertura vegetal en la región Andina, donde las altas pendientes y ganadería de bovinos, es menos sustentable que en tierras planas y con menos cabezas de ganado. Las políticas e instrumentos para la inocuidad, calidad y trazabilidad de los alimentos son un derivado de esos postulados.

El modelo de desarrollo productivo y de los mercados obliga a contar con un **acceso adecuado a fuentes de financiación** adaptadas a las características de los productores y los productos. Los avances realizados en los procesos de financiamiento, no han llegado de manera cierta y oportuna a los productores pequeños y las economías familiares. Los problemas de costos de transacción, trámites, condiciones y garantías exigidas, no han encontrado aún el camino adecuado, a pesar de conocerse relativamente bien dónde están los puntos críticos del proceso de financiación. Igualmente, los mecanismos previstos para la socialización del riesgo son deficientes, y el Fondo de Garantías se ha distorsionado en sus

---

<sup>2</sup> La Universidad Nacional ha expresado en varias ocasiones dos conclusiones: a) Colombia consume alrededor de 2,5 veces más agroquímicos, entre ellos principalmente “pesticidas”, por hectárea, que el resto de América Latina, y b) los contenidos de químicos tóxicos en tomates, fresas, espinacas, pimentón, uvas, manzanas, entre otros que se consumen en Bogotá, sobrepasan ampliamente los estándares permitidos en la legislación nacional e internacional.

propósitos de ofrecer a los campesinos y pequeños productores la posibilidad de mantenerse en el mercado del crédito.

En materia de financiación es clave el promover y fortalecer alianzas público-comunitarias, de tal forma que el Estado proporcione y apalanque el capital necesario, incluyendo subsidios, subvenciones comunitarias, créditos a bajo costo a través de bancos públicos y otras opciones de financiamiento para comunidades, cooperativas, organizaciones, asociaciones y entes territoriales, tanto para labores de almacenamiento, y compras de excedentes en momentos críticos del mercado, como para estimular el funcionamiento de fondos de compensación.

Uno de los problemas críticos en las apuestas para un desarrollo rural alternativo es la **debilidad de la asociación, la cooperación y el capital social** en las sociedades rurales. Los productores de las agriculturas campesinas, familiares y comunitarias (ACFC) no podrán seguir enfrentando los mercados de manera individual; y las relaciones con el Estado y el resto de la sociedad exigen una organización sólida y representativa de los intereses de la comunidad rural. En ese sentido, el fomento del trabajo asociativo de la tierra y las iniciativas agrosolidarias, fortalecen a las comunidades productoras de alimentos.

Igualmente, avanzar en la constitución de **una renta básica o universal** para los sectores urbanos y rurales más desprotegidos es pertinente y necesaria para fortalecer la producción derivada de sistemas campesinos y familiares con base en la agroecología, y para desplegar los poderes de compra. En la crisis económica y social actual, acentuada por la pandemia del Covid-19, tanto la producción campesina y de agricultores familiares tendrían dificultades para gestarse y mantenerse, así como su realización en los mercados por insuficiencia de la demanda en las ciudades. La renta básica, hace parte, además, de una estrategia más general de seguridad alimentaria, fundamentada en planes y programas que el país necesita fortalecer para paliar y solucionar los problemas de hambre, agudizados con la crisis.

En el periodo reciente durante el cual se ha observado un sustancial incremento del número de hogares consumiendo dos o menos comidas diarias, al punto de alcanzar a más de uno de

tres hogares en el país, resulta necesario fortalecer la capacidad adquisitiva de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias para poder paliar el hambre ante el incremento de los precios de los alimentos en contra especialmente de los hogares con menores ingresos, en la medida en que han aumentado en una y media veces más que la media nacional para el caso de los hogares en pobreza y vulnerabilidad, y en marcado contraste con el caso de los hogares de la clase de altos ingresos para los cuales crecieron en un 22% menos que para el promedio de hogares en el país.

Ahora bien, mientras que el abastecimiento de los bienes y servicios de primera necesidad sigan dependiendo en buena medida del mercado mundial, hay necesidad de implantar medidas de una política pública integral de corto, mediano y largo plazo para asegurar que los grupos de colombianos de menores recursos no aguanten hambre, que van desde el apoyo monetario como una renta básica al impulso de una política de producción, financiación, innovación y comercialización agropecuaria nacional de alimentos para avanzar hacia una seguridad alimentaria en clave de sustentabilidad socio-ecológica, con el desarrollo de modalidades de cooperación como asociaciones público-privadas, comunitarias y campesinas y de pequeños productores, que propendan por una producción nacional eficiente y de calidad con la consecuente generación de empleo e ingresos más dignos, y a la vez por unos precios domésticos competitivos y menos gravosos para la población en general, y en especial para la de menores ingresos en el país.

Y con la renta básica se hace necesario implementar programas de emergencia de empleo para jóvenes, hombres y mujeres, rurales y urbanos, además de fortalecer y ampliar las políticas de protección social hacia los trabajadores rurales y cosecheros. El trabajo de mantener y recuperar vías terciarias y construir nuevas en las zonas rurales, además de la construcción de infraestructuras sanitarias, educativas y de saneamiento, son actividades que puede intensificarse para paliar los impactos de la crisis, sin dejar de mencionar otras, como las actividades de reforestación y las relacionadas con el cuidado del medio ambiente y la naturaleza. Jóvenes y mujeres pueden ser grandes protagonistas en esos procesos.

En materia de producción y estabilización de las economías campesinas, **la política de sustitución de cultivos de uso ilícito**, tal como se ha formulado en el país desde hace varios años, ha sido un fracaso notorio. La decisión de paralizar la política reformista agraria para impulsar programas de colonización desordenada en los bordes de la frontera agraria, condujo a una migración de población rural hacia esas zonas, que terminaron vinculadas a la producción de cultivos de uso ilícito y en manos de los actores armados y el narcotráfico. Es necesario discutir ampliamente propuestas encaminadas a resolver ese problema que afecta a miles de familias campesinas en esas zonas, a través de programas de desarrollo rural integral de corte territorial y con visión holística.

### 3. **Una política integral de tierras**

El país no podrá seguir aplazando indefinidamente la búsqueda de soluciones a la estructura de la tenencia de la tierra y el acceso a ese recurso de parte de quienes lo necesitan, o lo requieren para alcanzar un ingreso digno. Ello es condición indispensable para avanzar en el desarrollo nacional y rural, en la democracia, en la consolidación de la paz y la convivencia, y en el desmantelamiento de factores de vulnerabilidad de los campesinos y comunidades rurales, así como en la consolidación de la seguridad y soberanía alimentaria.

Una política integral de tierras tiene seis componentes básicos que operan de manera integral y articulada: el catastro y el registro, la distribución de la propiedad, la tributación de la tierra, la restitución y formalización de la propiedad, la política de titulación de baldíos, y la jurisdicción agraria. No ha existido la voluntad y la decisión política de adelantar esos procesos para modificar la situación precaria de la ruralidad colombiana. Además, es necesario avanzar en: la formalización de los derechos de propiedad, la constitución de zonas de reserva campesina, quitar a la tierra su carácter especulativo para que sus precios se ajusten a las necesidades productivas de la sociedad, mediante el desarrollo de diversas formas de uso y apropiación de la misma.

#### **4. La comercialización de la producción agropecuaria**

Uno de los aspectos preocupantes de la vulnerabilidad del sistema agroalimentario colombiano y de las economías campesinas, es la poca atención estatal a los procesos de comercialización e intermediación en los que participan productores sin capacidad de negociación para enfrentar los poderes del mercado y el corporativismo agroalimentario. Mucho tiene que ver en ese problema, la debilidad de la asociación y la cooperación entre los pequeños productores, frente a la fortaleza de los intermediarios y los agentes del mercado, donde participan muchos actores innecesarios, además de oportunistas que encarecen los productos.

Las propuestas de los mercados de cercanías, circuitos cortos y verdes, y similares, constituyen una alternativa que puede contribuir de manera más eficiente a la modernización de los mercados de alimentos, en beneficio de los productores y los consumidores. El Estado puede adoptar políticas en ese sentido, destinar recursos y prácticas de extensión, avanzar en la regulación de los mercados de alimentos y de productos agropecuarios en general, intervenir con la compra pública de alimentos básicos derivados de los sistemas productivos campesinos, expedir regulaciones sobre el comercio de productos agroecológicos que faciliten su introducción en los mercados y el reconocimiento de los valores que ha incorporado, etc.

Por su parte, los consumidores pueden contribuir con el cambio en sus hábitos alimentarios, y con exigencias de calidad y sanidad de los productos consumibles, a través de procesos articulados con los productores. No basta con revisar los tratados de libre comercio, también se requiere la reconversión productiva (ejemplo, de la ganadería extensiva a los sistemas silvopastoriles) y el fortalecimiento de las relaciones de la agricultura con los procesos de industrialización y consumo interno, además de emprender una política de sustitución progresiva de importaciones que permita valorizar la producción nacional y disminuir la dependencia alimentaria.

Igualmente, es necesario recuperar y reconstruir las plazas públicas y tiendas de mercado de alimentos y otros bienes, para garantizar condiciones propicias a la realización de la producción campesina, así como el desarrollo de los mercados campesinos en las ciudades, y programas de compras públicas de alimentos, entre otras iniciativas.

### **5. Una política pública para las mujeres y los jóvenes**

Las mujeres rurales no han sido consideradas como sujetas de derechos, razón por la cual se hace necesario el cumplimiento a cabalidad de las normativas nacionales, y los pactos y compromisos internacionales derivados de los mandatos de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, y de la Constitución Nacional, entre otros. En ellos se obliga a los Estados a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, ambientales y agrarios. Y es necesario hacer el reconocimiento y valoración de las mujeres del territorio como productoras campesinas, custodias de semillas y cuidadoras de los bienes comunes.

En ese sentido se insiste en hacer realidad las normas establecidas en la Ley 30 de 1988 y 160 de 1994 sobre titulación de tierras a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes y a partir de los 16 años de edad, tanto para hombres como para mujeres, así como las diversas normas agrarias, sociales y de reconocimiento y reparación de víctimas de desplazamiento forzado, las cuales reconocen los derechos de las madres solteras o cabeza de familia.

Se requerirá brindar especial atención al desmonte de las raíces de la exclusión y discriminación laboral contra la mujer, ante la existencia de brechas salariales en las zonas rurales a favor de los hombres, aparte de los altos niveles de informalidad. No menos importantes es el reconocimiento social y económico del trabajo de cuidado que realizan las mujeres. Similarmente, es necesario adoptar medidas efectivas para combatir la violencia de género y los altos índices de victimización y violencia institucional, así como garantizar a las

mujeres, niñas y niños, una vida libre de todas las formas de violencia, y la protección efectiva de sus lideresas y defensoras de derechos humanos y ambientales.

La reglamentación de la Ley 731 de 2002 (enero 14) por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, es una tarea pendiente, así como la de garantizar el funcionamiento adecuado del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) que opera en el Ministerio de Agricultura.

También es importante avanzar en una política integral para las mujeres rurales y el desarrollo de garantías que permitan su participación en los órganos de decisión, así como su empoderamiento, usando instrumentos como capital semilla, créditos de fomento y otros para las mujeres rurales de bajos y medianos ingresos. El acceso a la comunicación virtual con equipamiento es también necesario para el derecho a la comunicación de las mujeres. Y su inclusión, con acciones positivas, en todas las normativas para el sector agropecuario, y las demás donde se tengan derechos como ciudadanas, incluyendo la incorporación de la equidad de género en la distribución del presupuesto público, son parte de esa política.

En la coyuntura actual se requiere diseñar un programa de empleo para jóvenes de ambos sexos, como una apuesta permanente de las políticas estatales con la suficiente continuidad para que tenga impactos relevantes. Propuestas como las de Otero de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas<sup>3</sup> son de gran interés en ese sentido. Otero propone un plan de empleo con salario mínimo y sus prestaciones garantizado por el gobierno con la condición que se realicen trabajos que le sirvan a la comunidad, implementado en forma descentralizada, y que sean las comunidades las que decidan los tipos de trabajos a realizar, tanto a nivel de las áreas urbanas como rurales.

Además, en materia de acceso a la educación por parte de hombres y mujeres, aparte de los programas ya anunciados de matrícula cero para jóvenes de estratos 1, 2, y 3, y beneficios para la compra de viviendas, se requiere eliminar las barreras que impiden que los bachilleres continúen sus estudios, sean técnicos, tecnológicos o universitarios, por la barrera de costos y cupos que se constituyen en un factor de expulsión. Un complemento de ello es la necesidad

---

<sup>3</sup> Otero, D. (2021). “Propuesta de un plan garantizado de empleo para los jóvenes”, mayo 13.

de buscar alternativa a la incorporación de los jóvenes al servicio militar a través de nuevas formas de servicio social en el campo por parte de bachilleres y universitarios.

## **6. Cinturones verdes y sostenibilidad**

El reto para las grandes ciudades contemporáneas es garantizar el abastecimiento alimentario, y la sustentabilidad ambiental de la misma existencia urbana. La constitución de cinturones verdes alimentarios alrededor de las ciudades cuenta con experiencias conocidas en Europa y otras latitudes, y con programas como el de “agriculturas urbanas y periurbanas”, sistematizadas por la FAO.

Las grandes y medianas ciudades colombianas podrían definir estos espacios para garantizar su seguridad alimentaria con productos de cercanías, además de controlar la invasión urbana desordenada a las áreas productivas que van desalojando, vía mercado, a los campesinos productores, generándose así una huella ecológica mayor. Ejemplos para analizar son el trabajo que realiza el proyecto de constitución del Distrito Rural Campesino de Medellín, además de los intentos de establecer distritos agrarios en los municipios del oriente antioqueño en cabeza de municipios y sus asociaciones.

Ese tipo de corredores verdes, o de cinturones campesinos agroalimentarios, puede articular reservas naturales, forestales y ecológicas, con producción de alimentos sanos y más baratos para la población urbana, con el fin de garantizar la soberanía y seguridad y alimentaria, la protección de la territorialidad y la producción campesina de alimentos, la defensa de la diversidad cultural y de las comunidades y territorios indígenas y afro; así como condiciones sociales más equilibradas, favorables a la estética urbano-rural, a la educación ambiental y social, y a actividades recreativas de baja densidad. Y también permiten reconocer la presencia de las comunidades en el territorio para la producción de alimentos y el manejo adecuado del ambiente.

Los cinturones verdes y alimentarios alrededor de las ciudades son una necesidad ineludible en el proceso de búsqueda de alternativas al modelo de desarrollo actual y de las relaciones rural-urbanas, así como de la integración y preservación de las comunidades campesinas, indígenas y afro de los alrededores de las ciudades.

## **7. Comunidades y Territorialidades campesinas**

En la geografía nacional se han configurado desde temprano territorios caracterizados por una cultura y un modo de vida campesino, indígena y afrodescendiente, con sentido de pertenencia. Reconocer ese proceso comunitario de conformación de territorios específicos de la ruralidad, y conducir a que la institucionalidad pública y privada valoren debidamente esos procesos para potenciarlos, y contar con un desarrollo donde la participación de la comunidad es esencial para la modernización de la democracia, es una apuesta en la que insiste el Acuerdo sobre la Ruralidad y el Campesinado.

En ese sentido, se requiere repotenciar la figura de las zonas de reserva campesina que solo tienen el 0,7% del territorio nacional, y adecuar las políticas para que puedan desarrollar sus potenciales productivos, comunitarios, sociales, la seguridad alimentaria, la defensa del territorio y la paz. Igualmente, tiene mucho sentido avanzar en el desarrollo de propuestas orientadas a reconocer las territorialidades campesinas de las cercanías de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Análisis y reflexiones sobre las propuestas de crear Unidades de Planeación Rural Campesina (UPR) y Distritos Rurales Campesinos, y la confluencia de las diversas UPR en un Área Campesina Agroalimentaria en los municipios de Colombia, hecha por la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, tienen cabida en el marco de lo estipulado en este documento. Son áreas exclusivamente de vocación campesina y agroalimentaria, donde se restringe la posibilidad de urbanizar.

Esas unidades, propuestas por Penca de Sábila en el marco de la normatividad existente (Decreto 3600, Ley 388 de 1997), son claves para preservar la biodiversidad como base de la sostenibilidad, los bienes comunes, la seguridad y soberanía alimentaria, la protección del patrimonio campesino, sus derechos y su actividad económica. Como ellas se debe avanzar en la reflexión y búsqueda de alternativas para las territorialidades campesinas diversas. Y como lo advierte la Corporación, esta propuesta requiere de alternativas creativas de innovación que consoliden el campo como unidad territorial, la finca campesina como unidad socioeconómica y a los ciclos de producción, distribución, comercialización y consumo de sus productos como unidad para el desarrollo integral de su sistema agroalimentario.

## **8. Acción legislativa**

Todas las propuestas incluidas en esta aproximación, y las derivadas del diálogo nacional sobre Soberanía Alimentaria, deberán buscar un camino legislativo que conduzca a una nueva Ley o varias leyes para el Desarrollo Agrario de iniciativa popular<sup>4</sup>, que al tiempo comprometa los recursos necesarios para el desarrollo de la ruralidad y sus sociedades campesinas, familiares y comunitarias en una perspectiva de largo plazo.

## **9. Estimado de costos de las propuestas**

Es necesario tener conciencia sobre la magnitud de los esfuerzos fiscales y presupuestales necesarios para realizar las propuestas señaladas. Este es un ejercicio en construcción que requerirá precisarse cuando se hayan acordado las propuestas definitivas que harán parte de la agenda de transición democrática. A continuación, se mencionan tres ejercicios a tener en cuenta.

i) El CEDE de la Universidad de los Andes, la UPRA y el Centro de Memoria Histórica realizaron en 2017 un estimativo del monto de tierras de que podría disponer el Fondo de Tierras previsto en el Acuerdo Agrario de la Habana, y está pendiente el cálculo de los recursos necesarios para adelantar esa propuesta.

ii) En el 2016, FEDESARROLLO calculó el impacto fiscal indicativo vinculado al logro de los objetivos planteados en las diferentes estrategias de la Misión para la Transformación del Campo: la inclusión social con un enfoque de derechos, inclusión productiva y agricultura familiar, un sector competitivo, un desarrollo ambientalmente sostenible, el ordenamiento y desarrollo territorial, y un arreglo institucional y multisectorial, las cuales se alcanzarían, en general, en un lapso de 15 años. El costo total neto estimado fue de \$195.524.061 millones de pesos de 2015. Ello representaría el 1,2% del PIB nacional, con un gasto promedio de \$13.034.937 millones cada año. Junto a ello deben adelantarse reflexiones compartidas sobre las estrategias de financiación, y tener en cuenta la necesidad de una reforma fiscal estructural y la recomposición del gasto público sectorial.

---

<sup>4</sup> Esta iniciativa implica actualizar, revisar y/o sustituir la Ley 101 de 1993, conocida como Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, mediante una iniciativa que parte de las comunidades rurales, y pueda interpelarse con las propuestas de los empresarios y otros actores de la ruralidad.

La Misión, además, propuso la necesidad de recomponer el gasto público rural para privilegiar la inversión en bienes públicos, en lugar del otorgamiento de subsidios y otras prebendas a grupos de productores no campesinos, lo cual ha derivado en aumentos de la desigualdad. Retomar esa discusión es muy pertinente y necesaria para el Acuerdo sobre la Ruralidad y el Campesinado.

iii) Jorge E. Espitia realizó una aproximación actualizada al 2021 de los costos de las intervenciones elaborados por la Misión para la Transformación del Campo. El costo asciende a \$373.329.876 millones de pesos de 2021, para un promedio de \$24.888.658 millones de pesos durante 15 años. Y ha adelantado algunos cálculos de costos sobre aspectos específicos como las vías terciarias, la extensión del internet en la ruralidad, etc.

#### **10. Reconocimiento pleno de los derechos del campesinado y materialización de una política marco a su favor**

Un contrato social sobre y con el campesinado pasa por reconocer los derechos de esta población como un sujeto con ciudadanía plena dentro de la comunidad política. En este sentido, el Estado Colombiano debe adoptar, sin formular ningún reparo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Adicionalmente, se debe fortalecer y dar cumplimiento a la obligación de formular y ejecutar una política pública a favor del campesinado, contenida en el artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, la cual cuenta con el presupuesto necesario para llevarla a cabo. Esta política, que sigue siendo una deuda histórica, debe ser formulada y ejecutada con las diversas expresiones del movimiento campesino, quienes deben ser sus hacedores y no sus simples beneficiarios.