



**CEDE**

**DOCUMENTO CEDE 2004-29**  
**ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)**  
**AGOSTO DE 2004**

## **COLOMBIA: UNA POLÍTICA DE TIERRAS EN TRANSICIÓN**

**DOCUMENTO ELABORADO POR EL BANCO MUNDIAL**

### **Resumen**

La distribución inequitativa de la tierra y las implicaciones negativas tanto sociales como económicas resultado de la polarización en Colombia ha sido una preocupación constante para los formuladores de política debido a que la distribución inequitativa de la tierra es uno de los principales impedimentos clave al desarrollo económico y social del país. Se han adoptado una serie de medidas de política para enfrentar el problema y sus consecuencias. Numerosos estudios han mostrado que el éxito de estos programas fue limitado a causa de un marco político inadecuado, recursos financieros limitados, procedimientos engorrosos, cargados de obstáculos burocráticos, influencia de dinero del narcotráfico y violencia. Este estudio utiliza nueva evidencia empírica para describir la dimensión y el impacto del problema de acceso a la tierra, la distribución inequitativa de la misma, las políticas del pasado que trataron estos asuntos y los consecuentes problemas, con el fin de identificar posibles soluciones para encauzar asuntos de tierra de manera integral en futuras intervenciones. Entre los temas analizados son el papel de la política de tierra en enfrentar el desplazamiento forzado y el uso del mercado para facilitar el acceso a tierra a pequeños productores de manera que fomenta la productividad y competitividad agropecuaria.

Palabras clave: Redistribución de la tierra, distribución de la tierra, uso de la tierra, tenencia de la tierra, mercado de tierra, modelos econométricos, impuesto predial, competitividad, acceso a tierra, acceso a mercados de capital, reforma agraria, encuesta de hogares, productividad agrícola, criminalidad, prevención de violencia, conflicto armado, seguridad, gasto público, integración social, recaudo tributario, regulación ambiental, participación de beneficiarios, viabilidad económica, veeduría.

Clasificación JEL: D74, H72, I38, N56, Q15, Q24 y H56

# **COLOMBIA: LAND POLICY IN TRANSITION**

**WORLD BANK**

## **Abstract**

Among the issues discussed are the role of land in confronting the challenges of transition in Colombia's rural sector, the extent and consequences of land inequality, the role of land policy in dealing with involuntary displacement, the use of land markets to facilitate productivity-enhancing land transfers to small producers, improving land access and productivity through redistributive land reform, and improving agricultural competitiveness in a way that benefits the poor.

Key words: Land redistribution, land use, land ownership, land markets, econometric models, property taxes, competitiveness, land access, access to capital markets, land reform, household surveys, agricultural productivity, crime, preventing violence, armed conflict, security, public spending, social integration, tax collection, environmental regulation, beneficiary participation, economic viability, oversight.

JEL Classification: D74, H72, I38, N56, Q15, Q24 y H56

# COLOMBIA: UNA POLÍTICA DE TIERRAS EN TRANSICIÓN

## Tabla de Contenido

Siglas y abreviaciones .....	iii
Agradecimientos.....	iv
Resumen Ejecutivo .....	5
CAPÍTULO 1: Alcance y consecuencias de una distribución inequitativa de la tierra en Colombia .....	15
1.1 La desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia es alta, según estándares internacionales .....	15
1.2 La tierra en Colombia es muy subutilizada.....	16
1.3 La distribución desigual de la tierra es asociada con su uso insostenible .....	19
1.4 La inequidad en la tenencia de tierra en Colombia tiene implicaciones que trascienden el sector agropecuario.....	20
1.5 Conclusiones e implicaciones de política .....	23
CAPÍTULO 2: El papel de la tierra en el desplazamiento forzado .....	25
2.1 Características de la población desplazada .....	26
2.2 Causas del desplazamiento.....	32
2.3 Política de tierra para apoyar a los desplazados .....	35
2.4 Determinantes del deseo de retorno .....	37
2.5 Implicaciones de política.....	41
CAPÍTULO 3: Evaluando y mejorando el desempeño del mercado de tierras .....	43
3.1 Determinantes de la participación en el mercado de tierras.....	43
3.1.1 Estadísticas y cifras descriptivas .....	43
3.1.2 Modelo econométrico y resultados.....	46
3.1.3 Análisis por tipo de transacción .....	52
3.2 La utilización del impuesto predial para facilitar el funcionamiento del mercado de tierras .....	56
3.3 Conclusiones e implicaciones de política .....	61
CAPÍTULO 4: Mejorando la competitividad y acceso a la tierra .....	63
4.1 La incidencia e impacto de anteriores programas de reforma agraria .....	64
4.2 Integrando la reforma agraria al desarrollo local: Planes de Ordenamiento Territorial.....	68
4.2.1 Base legal y conceptual y sus posibles ventajas .....	68
4.2.2 Lecciones de la implementación.....	70
4.3 Elementos del éxito en la transferencia de tierra de grandes a pequeños productores ....	74
4.3.1 Análisis de proyectos .....	75
4.3.2 Análisis de los hogares .....	77
4.4 Vínculo entre el acceso a la tierra y la competitividad agropecuaria .....	81
4.4.1 Responsabilidades locales .....	82
4.4.2 Responsabilidades nacionales .....	83
4.4.3 Responsabilidades departamentales .....	85
4.5 Conclusiones y recomendaciones de política .....	86
Matriz de Políticas .....	88
Referencias .....	95

## **Tablas**

Tabla 1.1: Coeficiente Gini para la tenencia de tierra basada en área y avalúo, Colombia 2002

Tabla 1.2: Uso actual y Potencial de la tierra en Colombia, 1985 y 1999

Tabla 1.3: Estructura de la tenencia y uso de tierra en Colombia, 1984 y 1997

Tabla 1.4: Determinantes de la subutilización y sobreexplotación de tierras

Tabla 1.5: Determinantes de la inversión municipal

Tabla 1.6: Regresiones de forma reducida de diferentes tipos de violencia

Tabla 2.1: Número de desplazados en Colombia por departamento, varios años

Tabla 2.2: Características de la población desplazada

Tabla 2.3: Acceso a tierras, apoyo, y necesidades expresadas por la población desplazada

Tabla 2.4: Determinantes del desplazamiento a nivel municipal

Tabla 2.5: Determinantes del deseo de retorno de un hogar

Tabla 3.1: Estadísticas descriptivas para el total y muestras de hogares

Tabla 3.2: Regresión de probit para participación en compraventa de tierra y mercados del arriendo o recibo de tierra a través de reforma agraria

Tabla 3.3: Detalles del desempeño del mercado de arriendo

Tabla 3.4: Detalles del desempeño del mercado de compraventa de tierra

Tabla 3.5: Estimación de mínimos cuadrados ordinarios del impacto de tierra en el bienestar del hogar

Tabla 3.6: Detalles de los determinantes del impuesto predial rural

Tabla 3.7: Potencial para aumentar ingresos mediante la actualización del catastro rural, consistencia en avalúos y cambio en tarifas

Tabla 4.1: Gasto público en reforma agraria y proyectos complementarios

Tabla 4.2: Calificación de los POT municipales

Tabla 4.3: Indicadores clave de la evidencia de los estudios de caso, general y por tipo de proyecto

Tabla 4.4: Características del proyecto y del hogar que contribuyen a diferencias en el desempeño de proyectos de reforma agraria

Tabla 4.5: Diferencias en el acceso a mercados entre proyectos exitosos y fracasados

Tabla 4.6: Instituciones claves para la reforma agraria a nivel local

Tabla 4.7: Instituciones claves para la reforma agraria a nivel nacional

Tabla 4.8: Instituciones claves para la reforma agraria a nivel departamental

## Siglas y abreviaciones

CAR	Corporación Autónoma Regional
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CODHES	Consultorio para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
SIG	Sistemas de Información Geográfica
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Agricultura
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
ONG	Organización No Gubernamental
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDM	Plan de Desarrollo Municipal,
PECVE	Primera Encuesta de Calidad de Vida y Eficiencia de los Productores Agropecuarios
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RA	Reforma Agraria
RSS	Red de Seguridad Social
RUT	Sistema de información sobre el desplazamiento forzado en Colombia de la Conferencia Episcopal de Colombia
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SECVE	Segunda Encuesta de Calidad de Vida y Eficiencia de los Productores Agropecuarios
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
SUR	Sistema único de Registro
AT	Asistencia Técnica
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UPA	Unidad de Producción Agraria

## **Agradecimientos**

Este informe fue preparado por un equipo que consistía de miembros del Banco y el Gobierno de Colombia. El equipo fue liderado por Klaus Deininger e Isabel Lavadenz (co gerentes y líderes del proyecto del Banco Mundial), Natalia Gómez (Especialista en Desarrollo Rural, Oficina colombiana), Juan Lucas Restrepo (Vice Ministro, MADR), y José Luis Gómez (Director Desarrollo Agrario, DNP). El informe se elabora con base en estudios y los correspondientes datos realizados por C. Arismendy, R. Castagnini, M. González, D. Gruszczynski, L.C. Hillón, A. Ibañez, N. Offstein, P. Querubín, J. Riaño, M. Rojas, R. Suárez, K. Vinha, y J.G. Zapata. D. Stamm editó el informe y O. Taft y G. Boyer brindaron apoyo administrativo. El análisis de desplazamiento no hubiese sido posible sin el apoyo del Padre Maurizio Pontin y Fanny Uribe de la Conferencia Episcopal de Colombia quienes facilitaron el acceso a su base de datos sobre la población desplazada por lo cual estamos muy agradecidos.

Los evaluadores del informe fueron Carlos Felipe Jaramillo (Economista Jefe LCC2C), Markus Kostner (Economista Jefe MNCA4) y Gustavo Gordillo de Anda (Director General Asistente, FAO Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe, Chile). El equipo desea agradecer de manera especial USAID por su apoyo financiero a los estudios base de la población desplazada y el análisis de datos, junto con contribuciones sustanciales y apoyo constante de parte de J. Sanjak de USAID Washington y apoyo de la Oficina de USAID en Colombia, en particular P. Davis y R. El Hamzaoui.

La implementación del estudio, tal como la publicación de los diferentes estudios de base (que serían publicados en la revista Planeación y Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación) no hubiera sido posible sin el apoyo incansable de Diana M. Gruszczynski quien también hizo la traducción al español de este informe.

## COLOMBIA: UNA POLÍTICA DE TIERRAS EN TRANSICIÓN

### Resumen Ejecutivo

La distribución inequitativa de la tierra y las implicaciones negativas tanto sociales como económicas resultado de la polarización en Colombia ha sido una preocupación constante para los formuladores de política. En 1950 una misión del Banco Mundial identificó la distribución inequitativa de la tierra como uno de los principales impedimentos clave al desarrollo económico y social del país (Currie, 1950). Desde entonces, se han adoptado una serie de medidas de política para enfrentar el problema y sus consecuencias. Numerosos estudios han mostrado que el éxito de estos programas fue limitado a causa de un marco político inadecuado, recursos financieros limitados, procedimientos engorrosos, cargados de obstáculos burocráticos, influencia de dinero del narcotráfico y violencia.

Este informe utiliza nueva evidencia empírica para describir la dimensión y el impacto del problema de acceso a la tierra, la distribución inequitativa de la misma, las políticas del pasado que trataron estos asuntos y los consecuentes problemas, con el fin de identificar posibles soluciones para encauzar asuntos de tierra de manera integral en futuras intervenciones. Este documento complementa estudios recientemente elaborados por el Banco Mundial en materia de finanzas rurales y competitividad agrícola<sup>1</sup> y otros trabajos anteriores y actuales sobre tierras afrocolombianas en la costa pacífica (Sánchez y Roldan, 2002) y mejoramiento del acceso a la tierra por parte de comunidades indígenas.

### El papel de la tierra para enfrentar los desafíos de la transición del sector rural colombiano

Para implementar una visión de fomento al desarrollo económico, la equidad social y la transparencia y eficiencia del Estado en áreas rurales (Gobierno de Colombia, 2002), se tendrá que cumplir con tres elementos críticos para la transición. Estas son: (a) de una estructura de producción basada en cultivos en los cuales el país no tiene ventajas comparativas, a una que se enfoca en productos con alto valor agregado, que hace mejor uso de sus abundantes recursos naturales y humanos; (b) de una economía rural dominada por actividades agropecuarias a un medio rural diverso y multifuncional que brinda a la población oportunidades y servicios para su sustento; y (c) de guerra, conflicto, polarización social y la inseguridad y temor asociado a este clima, a una sociedad pacífica donde las oportunidades económicas son distribuidas de una manera más equitativa y los pobres puedan participar en un crecimiento generalizado.

Los temas de tenencia y amplio acceso a la tierra juegan un papel crítico en todas estas áreas.

- Para reorientar la estructura de producción agropecuaria a productos con mayor valor agregado, se requiere inversión significativa del sector público y privado. La inversión privada depende de la seguridad de la tenencia de tierra. La posibilidad de inversión pública se puede aumentar si se cuenta con mecanismos, incluyendo un impuesto predial, que provean de ingresos predecibles y suficientes a los gobiernos locales que estimule el uso eficiente de tierra, desalentando la acumulación especulativa con fines improductivos.
- Se aumentaría la capacidad de realizar inversiones en la economía no agropecuaria rural si los hogares pudieran utilizar su tierra como garantía para obtener crédito formal, en vez

---

<sup>1</sup> "Colombia Rural Finance: Access Issues, Challenges and Opportunities," World Bank Report No. 27269-CO, noviembre, 2003; y "Colombia: Agricultural and Rural Competitiveness, World Bank Report, 2004.

de acudir a fuentes informales que suelen ser costosas. Adicionalmente, la posibilidad de transferir tierra a otros usuarios reduciría el costo de emplearse en actividades extra prediales, lo que probablemente se constituye en un requisito crítico para dinamizar el sector no agropecuario.

- El potencial económico estancado en tierras subutilizadas tiene que ser liberado, de tal manera que mejore el acceso a oportunidades económicas y permita al País superar niveles altos de desigualdad, causa de la polarización social y la violencia, y que, igualmente ha dificultado el establecimiento de instituciones representativas y democráticas y ha impedido un crecimiento que reduzca la pobreza.

La experiencia de otros países en la reforma a su política de tierras indica que, aunque requiere de una estrategia de largo plazo, hacer frente a los asuntos de tierras es posible (Deininger, 2003b). Las reformas pueden no sólo mejorar el bienestar de la población rural sino permitir que el sector rural contribuya al crecimiento general, especialmente en una situación de alta polarización alrededor del tema de tierras. Explorar como las lecciones de dichas experiencias se pueden aplicar a Colombia es uno de los objetivos de este informe.

### **Alcance y consecuencias de una distribución inequitativa de la tierra en Colombia**

**La desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia es alta, según estándares internacionales.** Los impactos negativos y trascendentales de la desigualdad – de ingresos, activos, voz y oportunidades – en Latinoamérica son bien conocidos. Sin embargo, existe debate, si por no ajustar por la calidad de tierra, se ha sobreestimado el fenómeno. El uso de datos catastrales a nivel de predio permite un ajuste adecuado y sugiere que la inequidad en la propiedad sigue siendo alta, ya que el uso del avalúo catastral en vez de área física sólo reduce el coeficiente GINI a 0,85. Este sigue siendo alto en comparación con estándares internacionales (por ejemplo, Corea con 0,35 o Japón con 0,38). Para superar el impacto negativo de niveles tan altos de desigualdad que pueden socavar los esfuerzos de los pobres para salir de la pobreza, es necesario hacer reformas a las instituciones para que sean más abiertas, transparentes y participativas (de Ferranti y otros, 2003).

**Altos niveles de desigualdad van de la mano con una subutilización generalizada de tierra.** A pesar de los altos niveles de desigualdad en la tenencia de tierra, estimaciones recientes sugieren que sólo el 30 por ciento de la tierra con aptitud agrícola es utilizada para tal fin, aunque con importantes variaciones regionales. A su vez, más del doble del área en pastos es empleada para ganadería, con el consecuente impacto negativo para el medio ambiente. El hecho de que, hasta 1999 (último año para el cual existen cifras), la subutilización de tierras agrícolas y la sobreexplotación de pastos aumentaron, sugiere que el uso especulativo de la tierra continuó, por lo menos en algunas regiones. Aunque los mercados proveen acceso a campesinos pobres pero productivos, no son muy efectivos en transferir tierra de productores grandes a pequeños, lo cual implica que, por lo menos en algunas regiones, existe una tendencia continua hacia la concentración impulsada en gran parte por los fenómenos de violencia y desplazamiento.

**La inequidad en la tenencia de tierra en Colombia tiene implicaciones trascendentales.** Analizar la variedad de arreglos de tenencia de tierra en diferentes municipios, permite demostrar que la inequidad en la tenencia de la tierra está asociada con resultados negativos en muchos aspectos, y que los altos niveles de desigualdad en la tenencia de tierra pueden ser un factor importante que contribuye al círculo vicioso de bajo crecimiento, violencia y aun más inequidad.

- *Subutilización de tierra productiva:* Datos de 800 municipios indican que una distribución muy desigual de la tierra está asociada con una mayor expansión de la ganadería en zonas ecológicamente frágiles sin vocación agropecuaria, y la subutilización de tierra apta para actividades agrícolas. Esto limita la posibilidad de que Colombia explote sus ventajas comparativas en cultivos permanentes y con alto valor agregado, además de reducir la contribución directa e indirecta del sector agropecuario a la evolución de una economía rural no agropecuaria.
- *Menor inversión de gobiernos locales:* También, los datos muestran que una mayor inequidad en la tenencia de la tierra está asociada con una menor proporción de recursos públicos gastados en inversión, lo cual es consistente con la teoría que establece una relación entre la inequidad y la dificultad que tienen las instituciones locales para limitar el poder que sobre ellas ejerce la élite local. El impacto negativo de la inequidad en la tenencia de la tierra ha disminuido en el tiempo, aunque no es claro si esto se debe a un mejor control central o a una mayor efectividad de las instituciones locales.
- *Mayores niveles de violencia:* Consistente con la literatura que argumenta que debido a que hogares que viven en áreas con alta desigualdad tienen poco acceso a oportunidades económicas, es más fácil para la guerrilla, los paramilitares o el crimen organizado encontrar reclutas, hallamos que en municipios con mucha desigualdad, el nivel de violencia, en varias dimensiones, es significativamente más alto que en áreas con mayor igualdad.

**La política de tierras puede contribuir a romper el círculo vicioso de inequidad y violencia.**

Para evitar que regiones del País caigan en un ambiente de desigualdad, subutilización de recursos productivos, pobreza y violencia, se requiere de una estrategia multidimensional. Como parte de esta estrategia, el Gobierno debe; (a) tomar medidas para reducir la violencia y sus consecuencias; (b) aprovechar mercados para desarrollar competitividad y corregir inequidades estructurales; y (c) tomar medidas que complementen los mercados o hacer que funcionen mejor, en aquellos casos donde haya posibilidad para mejorar la utilización de la tierra subutilizada, de manera que se beneficie a pequeños productores. Esto último fomentará la diversificación y el crecimiento rural que son, en sí, objetivos ampliamente compartidos (PNUD, 2003). De hecho, la experiencia colombiana con proyectos piloto de mercado asistido de tierras (Höllinger, 1999) y los que tienen como objetivo poner la reforma agraria en un contexto amplio de desarrollo empresarial (Rojas y Urbina, 1999) aportan lecciones importantes.

**El papel de la política de tierras para enfrentar el desplazamiento forzado**

**El desplazamiento tiene consecuencias serias para la política de tierras.** Colombia tiene una de las cifras más altas de desplazados internos en el mundo, lugar que comparte con Angola, Sudan, Afganistán e Irak. CODHES estima que la tierra abandonada por desplazados asciende a 4 millones de hectáreas, casi tres veces el área redistribuida por el gobierno en sus programas de reforma agraria desde 1961 (Global IDP Project, 2003). El desplazamiento ha puesto en marcha una contrarreforma agraria de proporción masiva y es posible que favorezca una concentración significativa e improductiva de tierra en algunas regiones. La evidencia econométrica indica que una mayor inequidad en la tenencia de tierra es uno de varios factores (junto con la presencia de riqueza mineral, escasa dotación de infraestructura pública y violencia dirigida) que aumenta de manera significativa el número de desplazados. Esto no sólo causa un sufrimiento humano incalculable, puesto que la tierra abandonada por los desplazados no es utilizada efectivamente por aquellos que toman la posesión, sino que ocasionan una disminución significativa en el uso productivo de la tierra.

**Es más probable que propietarios de tierra sean desplazados forzosamente y que sufran más a causa del desplazamiento.** El alto porcentaje (60%) de los hogares desplazados que dependían de la tierra como su principal sustento en su lugar de origen, muestra que la tenencia de tierra aumenta la probabilidad de que el hogar sea desplazado forzosamente, tesis que ha sido confirmada por otros estudios. Esto sugiere que el deseo de establecer el control territorial es un elemento clave de la estrategia de guerra, tanto de la guerrilla como de los paramilitares que utilizan violencia para desocupar territorios así obligando a su abandono por parte de la población. Individuos desplazados que previamente se ganaban la vida en actividades agropecuarias sufren más porque sus habilidades agrícolas son poco apreciadas en áreas urbanas o peri urbanas a las que se desplazan. El impacto negativo del desplazamiento en los antiguos dueños de tierra se confirma por el mayor deseo de retorno a su sitio de origen y la mayor dificultad en encontrar empleo una vez desplazados.

**El desplazamiento interno se ha vuelto más común y serio.** La comparación de hogares que fueron desplazados entre 1999/2000 y 2001/2002 indica un aumento en el número de desplazados. La asistencia por parte del Gobierno, iglesia y organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras instancias, ahora llega a más de las dos terceras partes de los hogares incluidos en la muestra, comparada con apenas la mitad de los desplazados en el primer periodo. El desplazamiento se ha vuelto más reactivo y concentrado entre la población vulnerable. A su vez, el número de desplazados ha aumentado significativamente, con una mayor proporción de los hogares que han abandonado sus casas al recibir amenazas directas. Un marcado incremento en la proporción de hogares desplazados encabezados por mujeres o por agricultores empleados en sus sitios de origen, junto con una clara reducción en la proporción de hogares que encuentren empleo en el lugar de recepción, sugiere que se ha vuelto más grave el desplazamiento y que los motivos económicos juegan un papel mínimo en la decisión de desplazarse.

**Políticas para prevenir el desplazamiento son una prioridad urgente.** En comparación con un énfasis casi exclusivo en suministrar asistencia a los desplazados, la política del Gobierno en la actualidad reconoce que es igualmente necesario tomar medidas para prevenir el desplazamiento. Para que estas medidas sean efectivas, es necesario:

- *Tratar los factores estructurales tras el desplazamiento:* Nuestro análisis indica que existen tres factores que aumentan los niveles de desplazamiento: i) inequidad en la tenencia de la tierra; ii) bajos niveles de gasto público; e iii) inseguridad y actos de violencia dirigidos. Cabe resaltar que el Gobierno ha progresado en los temas de seguridad (por ejemplo, a través del Sistema de Alertas Tempranas), iniciativas que se deben ampliar. A su vez, es necesario tratar el tema del desplazamiento en el largo plazo, mediante mecanismos que traten por igual a estos tres factores.
- *Fortalecer la capacidad de resistencia de la población:* El Gobierno reconoce que mecanismos participativos para fortalecer la seguridad de tenencia de los hogares pueden ser un elemento efectivo para reducir la probabilidad de desplazamiento o, cuando esto no sea posible, por lo menos aumentar la probabilidad de retorno o la habilidad del hogar para enajenar sus activos, en vez de simplemente perderlos. Sin embargo, su implementación se ha limitado a actividades piloto, las cuales no han sido evaluadas de manera sistemática. Evaluarlos y posteriormente brindar apoyo para una implementación más extensa, es crítico especialmente en vista que el Decreto 2007 del 2001 pareciera haber tenido un efecto en el deseo de retorno de los hogares desplazados.

**El apoyo a hogares desplazados tiene un impacto positivo.** Aunque el número de hogares que desean retornar a sus sitios de origen es bajo (11%), los que quieren hacerlo presentan características específicas que permiten focalizar mejor la asistencia.

- *El apoyo aumenta la intención de retorno:* Contrario a lo pensado, el apoyo a hogares desplazados no aumenta el desplazamiento motivado por factores económicos. Al contrario, el recibir apoyo oportunamente aumenta la intención de retorno. Mecanismos que aseguren que la asistencia sea suministrada rápida y efectivamente, por ejemplo, a través de fondos que compensen a los municipios receptores que actúan efectivamente sobre los flujos de desplazados, puede traer beneficios significativos.
- *Integración de los desplazados con bajas probabilidades de retorno:* Algunos sectores de la población como son hogares encabezados por viudas tienen pocas probabilidades de retorno, bajo cualquier circunstancia. Puede ser mejor reconocer este hecho y apoyarlos en su integración a los mercados laborales en su sitio de recepción y brindarles apoyo para facilitar la transferencia de sus activos a otros.
- *Facilitar el retorno cuando es deseado:* Otros grupos, especialmente dueños de tierra o empleados del sector agrícola, tienen una alta intención de retorno. Mejorar la seguridad física que permita el retorno voluntario de grupos, junto con asistencia para mantener sus habilidades agrícolas y derechos de propiedad, así como el apoyo para iniciar la producción puede ayudarlos a retornar.

### **Utilizando el mercado de tierras para facilitar la transferencia a pequeños productores que mejoren la productividad**

**El mercado de tierras ha brindado el acceso a productores pobres y más productivos.** Estudios muestran que antes de la apertura a comienzos de los noventa, el mercado de tierras fue impulsado por adquisiciones especulativas que reducían la productividad y la capacidad de los pobres para acceder a la tierra. Nuestros resultados muestran que este ya no es el caso y que tanto, el arriendo como la compraventa facilitan el acceso a la tierra a productores pequeños y muchas veces más productivos. Sin embargo, un mayor acceso a la tierra no necesariamente se traduce en una disminución global en la concentración de tierra, por tres razones. Primero, las transacciones en el mercado de tierras rara vez la transfieren de productores grandes a pequeños y, en cambio, suelen ocurrir entre un mismo estrato. Segundo, dados los diferentes tamaños de predios involucrados, la compra de un productor grande puede afectar la concentración más que varias transacciones que involucren pequeños productores. Finalmente, el desplazamiento y el consecuente abandono de la tierra que suele ser incorporada en unidades más grandes, crean una dinámica de acumulación que puede fácilmente pesar más que el impacto de desconcentración en la tenencia o acceso mediado por el mercado. Resultados claves de nuestro análisis son los siguientes.

- *Mercado de arriendo de tierras:* El mercado de arriendo permite aumentos en productividad y equidad, brindando oportunidades a productores pequeños pero productivos para acceder a tierra y mejorar su bienestar, aún después de contabilizar el costo del arriendo. El impacto potencial del arriendo en la productividad se limita por: (a) el predominio de contratos de corto plazo (anuales) que no fomentan la inversión ni diversificación de la estructura productiva; (b) la incidencia limitada de transferencia de productores grandes a productores pequeños o sin tierra; y (c) altos costos de transacción (parcialmente debido a restricciones) que hacen que persistan diferencias en productividad. Esto implica que,

aunque hubo progreso, las barreras impuestas a la operación del mercado del arriendo, persisten, y los esfuerzos para eliminarlos, serían de gran importancia.

- *Mercado de compraventa de tierras:* Aunque el mercado de compraventa de tierras no facilita la concentración como antes, el campo de acción para la participación de pequeños productores o sin tierra, es restringida por su incapacidad para acceder a mercados de capitales (y la falta de instrumentos financieros que permitan la adquisición). Aunque ser propietario de tierra contribuye significativamente al bienestar de hogar, la educación y la habilidad agrícola son igualmente importantes y los retornos de la tenencia de tierra se aumentan según la disponibilidad de activos complementarios. De hecho, las restricciones de capital de trabajo imposibilitan que pequeños propietarios, especialmente antiguos beneficiarios de reforma agraria, aprovechen su tierra y hagan uso productivo de ella.

**El programa de reforma agraria del gobierno ha sido menos efectivo que el mercado.** A pesar de los altos niveles de inversión en los programas de reforma agraria patrocinados por el Estado en el pasado, el mercado ha sido más efectivo en transferir tierra a productores pequeños o sin tierra, que son productivos. Estudios de caso sustentan esta afirmación, identificando altos niveles de endeudamiento, falta de acceso al crédito y abandono a gran escala, como algunas de las razones que subyacen al impacto limitado en la productividad del programa de reforma agraria. Además de tomar en cuenta lecciones aprendidas, cualquier programa que se cree para mejorar el acceso de los pobres o sin tierra, a este recurso tiene que complementar, mas no sustituir lo que se puede lograr a través del mercado de tierras.

**Más acción es necesaria para facilitar el funcionamiento del mercado de tierras.** Aunque nuestro análisis muestra que los mercados funcionan mejor que antes, su desempeño se puede mejorar con:

- *Recaudo efectivo del impuesto predial:* El impuesto predial es deseable en términos de descentralización fiscal y, si es bien diseñado, genera un incentivo que permite utilizar intensivamente la tierra. El progreso de Colombia en la última década, al aumentar la participación del impuesto a la tierra y a los bienes inmuebles de menos del 0,3% a más del 0,7% del PIB, es muy alentador. Sin embargo, zonas rurales renuncian a importantes ingresos por una cobertura limitada del catastro, avalúos desactualizados, valores catastrales que disminuyen en la medida que crece el tamaño del predio y problemas de recaudo. Remediar esta situación es prioritario, especialmente si los ingresos generados (posiblemente unidas a recursos compensatorios de la Nación) son utilizados para proveer bienes públicos, como seguridad y vías, lo cual incrementaría el valor de la tierra.
- *Bienes públicos y acceso al capital:* Un factor clave que limita la capacidad del mercado de transferir tierra de grandes a pequeños productores es la falta de infraestructura y los altos niveles de violencia que frecuentemente limitan la posibilidad de hacer un uso productivo de la tierra. El iniciar una concertación con todos los sectores para remediar esta situación a través de un programa que combina inversión pública y apoyo privado (que podría involucrar donaciones) para mejorar productividad (y frecuentemente acceso a tierra por parte de pequeños productores) es una tarea clave de los gobiernos locales para catalizar mercados. Alguna ayuda del Gobierno central sería necesaria para apoyarlos.
- *Brindar un ambiente regulatorio para mercados:* La contribución del mercado de arriendo de tierras a la inversión y al cambio estructural es restringida por los altos costos de transacción de contratos de corto plazo (anual). Estas restricciones se pueden mitigar con

medidas que tienen como objetivo aumentar la disponibilidad de información sobre los precios de la tierra, reducir costos de transacción (por ejemplo, facilitando contratos modelo), promover activamente contratos de largo plazo y mejorar el funcionamiento del mercado financiero. En casos donde la concentración de la tierra se debe a factores no económicos (por ejemplo, la violencia y el lavado de dineros provenientes de actividades ilícitas), se tendrán que aplicar otros elementos de las opciones de política a disposición del gobierno. La aplicación de dichas medidas se debe basar en un inventario preciso de uso actual y potencial del suelo y ser implementada con la participación de los principales grupos de interés en un marco que facilite soluciones negociadas. El hecho que, en la mayor parte del País, ni el inventario, ni el marco están disponibles en el nivel local, constituye un obstáculo al desarrollo del mercado de tierras, un hecho que debe ser corregido.

- *Reactivación de tierras improductivas entregadas por el Incora:* Gran parte de las tierras distribuidas por la reforma agraria presentan problemas ocasionados por derechos de propiedad restrictivos, incumplimiento de deudas (muchas veces colectivas) y restricciones a la transferencia de tierras que limitan la inversión y el uso efectivo de la misma. Para desarrollar este potencial y aumentar el bienestar de muchos hogares pobres, se requieren pautas para: i) la transferencia de tierras de reforma agraria mediante compraventa o arriendo; ii) maneras económicas para sustituir los beneficiarios originales de reforma agraria; y iii) alternativas para saldar deudas, especialmente aquellas asumidas por beneficiarios que han abandonado los predios, o aquellas relacionadas con pagos por la tierra que claramente excedieron su valor. Una vez acordadas estas medidas, se deberían implementar rápidamente y ser combinadas con la individualización de la tenencia de tierra cuando los beneficiarios afectados así lo deseen.

### **Mejorando el acceso a la tierra y la productividad mediante una reforma agraria redistributiva**

**La reforma agraria redistributiva ha sufrido una variedad de falencias.** Cuantiosos recursos se han invertido en la reforma agraria redistributiva, especialmente después de aprobado la Ley 160 de 1994 cuando la reforma agraria ocupó una porción importante de los gastos de la Nación en el sector agropecuario, lo cual indica un consenso social en la necesidad de una reforma agraria redistributiva que haga frente a la inequidad estructural en la tenencia de tierra y el consecuente problema generalizado de su subutilización. El mecanismo propuesto por esta Ley – dar un subsidio que complementa los esfuerzos de los beneficiarios y les permite adquirir tierras sin la intervención de una agencia gubernamental – es en principio una política sana. Como la literatura sobre el tema indica, su éxito ha sido menor que lo esperado, por varias razones:

- *Falta de continuidad:* La variabilidad en la asignación presupuestal y el uso de indicadores de implementación (presupuestales) enfocaron al Incora en soluciones de corto plazo, ignorando el hecho de que, sin establecer la necesidad y el alcance de la reforma agraria en el nivel local que contara con la participación de los beneficiarios, los aumentos en productividad resultado de la transferencia de tierra, serían limitados. Este problema es agravado por la imposición de estructuras de tenencia colectiva, muchas veces en contra de la voluntad de los beneficiarios.
- *Temas legales y fallas en el diseño:* El hecho de que el subsidio sólo se podía utilizar para la adquisición de tierra y no para inversiones complementarias, enfocó la atención en tierra mejorada, en vez de tierra subutilizada con alto potencial. El hecho de que el subsidio era proporcional al valor de la tierra (con un tope alto), fomentó pagos excesivos y colusión.

Igualmente, una débil definición de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), llevó a que los beneficiarios adquirieran más tierra de la que podían cultivar, entonces, se establecieron unidades productivas que fueron sólo parcialmente cultivadas, principalmente por restricciones de capital de trabajo y prohibiciones al arrendamiento de tierras. Finalmente, no fueron consideradas opciones de salida para aquellos beneficiarios no exitosos.

- *Implementación centralizada:* En vez de gestionar la reforma agraria en concertación con los planes de desarrollo municipales, el Incora optó por actividades puntuales, redistribuyendo propiedades específicas, con escasa consideración del ambiente en general. La apropiación limitada de los gobiernos locales y del sector privado sobre estos proyectos, limitaron la habilidad de los beneficiarios para integrarse a la infraestructura social y productiva, a los mercados y la asistencia técnica. Nunca se logró la participación del sector privado. La exclusión *de facto* de la sociedad civil y de las ONGs, redujeron la transparencia e independencia del monitoreo y evaluación.

Cualquier programa que propenda por mejorar la utilización y el acceso a la tierra por parte de los pobres, necesita incorporar lecciones de esta experiencia y estar estrechamente relacionado con las actividades e iniciativas de los gobiernos locales y contar con la participación de la sociedad civil y del sector privado.

**Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) pueden ayudar a corregir los errores de la reforma agraria del pasado.** Los POT fueron incorporados al proceso de descentralización con el propósito de crear una base técnica para la planeación espacial de largo plazo. Ellos ofrecen muchas ventajas:

- *Integración del componente territorial:* Una de las debilidades fundamentales de las anteriores políticas, ha sido la falta de integración con iniciativas locales y el cortoplacismo, a veces inconsistente con los criterios de sostenibilidad en el largo plazo. Los POTs se tienen que orientar al largo plazo, ser integrales, y realizados con base en un análisis técnico mínimo. Antes de la aprobación por parte de los municipios, su calidad técnica es revisada por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), por tanto son el enlace ideal con las políticas locales, que trascienden intereses sectoriales, con lo que se asegura que cualquier intervención propuesta será integrada a una estrategia de desarrollo ajustada a la realidad local.
- *Estándares técnicos mínimos:* Análisis de la implementación de POTs en una muestra de municipios indica que la inclusión de asuntos de tenencia de tierra es, de alguna manera, un requisito para que el componente rural de un POT sea de calidad satisfactoria. No todos los POTs han cumplido con las expectativas y el tratamiento que dan a asuntos de tierras es irregular, generalmente caracterizado por un sesgo urbano y ambiental y carecen de monitoreo y seguimiento. A su vez, existen mecanismos legales para el ajuste de los POTs y, especialmente si se combinan con guías y asistencia técnica para apoyar su implementación, se pueden aprovechar para mejorar la calidad de estos documentos.
- *Integración con la política nacional:* Aunque los POTs no pueden sustituir una política nacional para mejorar la utilización de la tierra, pueden brindar información necesaria para una implementación coherente. También pueden crear espacios de concertación para diseñar estrategias apoyadas por los principales grupos de interés local, tendientes a mejorar la explotación de tierras subutilizadas y a evitar la imposición de medidas drásticas, altamente conflictivas, como son la expropiación, instrumento con que cuenta el

Estado como recurso de última instancia. Dado que los planes pueden contener elementos sobre bienes públicos, el apoyo en los diferentes niveles de gobierno para su implementación (incluido el nacional) se justifica. Adicionalmente, el POT, si es combinado con el establecimiento de estándares mínimos de calidad técnica, puede crear un incentivo para que los gobiernos locales presten atención y esfuerzos suficientes para mejorar el proceso de formulación e implementación.

**La transferencia de tierras de productores grandes a pequeños es económicamente viable.**

Estudios de caso que exploran la posibilidad de emplear tierra subutilizada en actividades productivas mediante su transferencia a pequeños productores, establecen que estas transferencias pueden tener retornos económicos altos. De hecho, proyectos exitosos se pueden implementar bajo una variedad de arreglos organizacionales, desde cooperativas a empresas de riesgo (y ganancias) compartido y no siempre involucran la transferencia de la propiedad. Cabe hacer énfasis en tres características comunes a casos exitosos.

- *La participación del sector privado y de beneficiarios:* La principal diferencia entre proyectos exitosos y fracasados radica en que, los primeros involucran la participación del sector privado y los beneficiarios escogen la tierra y la estructura operativa.
- *Viabilidad económica:* Arreglos inadecuados de precios de la tierra que no guardaban relación con su capacidad productiva, así como la tenencia colectiva, severas limitaciones en la disponibilidad de capital de trabajo y la falta de acceso al crédito fueron asociados con el fracaso. Lo anterior implica que sin una viabilidad de largo plazo (y un análisis riguroso *ex ante*) sería muy difícil lograr un éxito sostenido.
- *Integración a un contexto más amplio:* Esfuerzos aislados, sin acceso a tecnología, mercados y transporte tuvieron mayores probabilidades de fracasar, que esfuerzos donde estos elementos fueron contemplados desde el inicio del proyecto.

**Mejorar la productividad agropecuaria, de manera que beneficie a los pobres.** Aunque existen amplias oportunidades para mejorar la utilización de la tierra y por ende, impulsar el desarrollo económico local y la competitividad agropecuaria en Colombia, hacerlo no es responsabilidad de una sola agencia a nivel nacional, como sucedió en el pasado. Esto requerirá de la acción coordinada de los diferentes niveles de gobierno, en un marco de incentivos compatibles que promueva la participación de la sociedad civil y del sector privado. Las principales responsabilidades de los diferentes niveles son:

- *Responsabilidades de los gobiernos locales:* La experiencia indica que los programas que tienen por objeto mejorar el uso de la tierra, tienen pocas probabilidades de éxito si no son acordados por los principales grupos de interés local y enmarcados en una estrategia integral de desarrollo económico municipal. Para esto, los gobiernos locales tienen que decidir con base en criterios técnicos claros (POT), e insistir en políticas adecuadas (por ejemplo, en el recaudo de impuestos), brindar asistencia técnica, y establecer una estructura institucional representativa (por ejemplo, utilizando el Consejo Municipal de Desarrollo Rural -CMDR-) que permite que la sociedad civil y el sector privado interactúen de manera técnica).
- *Responsabilidades nacionales:* El nivel nacional tiene que establecer un marco de política para brindar consistencia entre los esfuerzos para mejorar el acceso a tierra a través de acuerdos concertados y mecanismos de mercados, entre otros (por ejemplo, aquellos que

tienen como objetivo asegurar los derechos de la población desplazada y los relacionados con la extinción de dominio). También tiene que asegurar que la participación de los municipios cumpla con unos requisitos preestablecidos (o ayudarlos a que los cumplan), así como monitorear su implementación.

- *Responsabilidades regionales:* El nivel regional debe suministrar el enlace operacional que tenga en cuenta externalidades como acceso a mercados o tecnología, que trascienda el municipio y, por tanto, no son realizables en un esquema de desarrollo impulsado sólo por el municipio. Esto pone a los representantes regionales en una buena posición para suministrar asistencia técnica y aprobar proyectos individuales con base en criterios técnicos y viabilidad económica.

Una posible limitación de este enfoque es que inicialmente se limite a zonas que ofrecen mejores oportunidades para implementar reforma agraria, lo cual puede traducirse en una oportunidad al crear un efecto dominó liderado por ejemplos exitosos, en vez de al contrario. Aunque la reforma agraria es de mayor importancia política y social y requiere atención a lo largo del país, Colombia ya ha visto más que suficientes fracasos en éste área y no puede aguantar otro, especialmente dada su actual situación fiscal, por tanto, es necesaria una focalización.

**Tres acciones inmediatas.** Aunque la matriz de políticas detalla la lista de recomendaciones, hay tres áreas donde el gobierno puede y debe hacer seguimiento en el corto plazo.

- *Tomar medidas para frenar la acumulación especulativa e improductiva de la de tierra:* Esta recomendación comprende el mejoramiento en el cubrimiento y actualización del catastro, aumento de los incentivos para el recaudo del impuesto predial a nivel local, así como un mayor esfuerzo para relacionar la tierra con el desplazamiento y la puesta en marcha de diferentes elementos de política para mejorar la utilización de tierra. Tal como se demuestra en este informe, el esfuerzo se debe concentrar en áreas donde los mercados de tierra no funcionan bien y deben construirse con base en la colaboración activa de las entidades gubernamentales a nivel municipal, inicialmente con base en la demanda.
- *Brindar apoyo sistemático a gobiernos locales para mejorar el tema de la tenencia de tierra en la revisión de los POTs,* de tal manera que llame la atención de los principales actores en el nivel local y se utilice el ejercicio para mejorar la disponibilidad de información, además de abrir un espacio para facilitar la negociación a nivel local. La meta sería desarrollar propuestas concretas para mejorar la explotación de la tierra subutilizada y hacerle seguimiento a las propuestas con acciones específicas.
- *Explorar mecanismos para la implementación y fuentes para su financiación que se podrían utilizar para mantener un fondo que apoye el establecimiento de empresas productivas,* de manera que se integren los elementos de una política de tierras, accesible a los gobiernos de los diferentes niveles y, por tanto, no sólo incentive la participación, sino que establezca una base para situar la política de tierras en un contexto más amplio, de soluciones negociadas al conflicto, baja productividad y acceso inequitativo a activos, que ha acosado las zonas rurales de Colombia durante tanto tiempo.

## **CAPÍTULO 1: Alcance y consecuencias de una distribución inequitativa de la tierra en Colombia**

Desde hace tiempo la desigualdad en la tenencia y el uso ineficiente de la tierra, así como los patrones de actividad agropecuaria insostenibles que resultan de esta distribución, se identificaron como las causas de los altos niveles de pobreza en Colombia (Currie, 1950)<sup>2</sup>. Este capítulo hace una evaluación empírica del grado de inequidad en la distribución de tierra rural en Colombia y un análisis de las consecuencias adversas de este fenómeno en términos de uso de la tierra y productividad económica, así como la incidencia de la violencia y la baja provisión de bienes públicos en municipios con altos niveles de desigualdad.

### **1.1 La desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia es alta, según estándares internacionales**

Una de las principales críticas a estudios anteriores que buscaban una relación sistemática entre el tamaño de finca y productividad es que no tuvieron en cuenta las diferencias de la calidad de la tierra entre fincas (Binswanger, Deininger y Feder, 1995). Debido a que fincas de mayor tamaño suelen tener tierra de menor calidad, es posible que las mediciones de inequidad en la tenencia de la tierra que se basan sólo en el área, sin haber ajustado por la calidad de la misma pudieron haber sobreestimado el problema resultando en lineamientos de política equivocados.

Existe evidencia que, para el caso colombiano, el no ajustar por la calidad de la tierra puede haber sobreestimado la inequidad en la tenencia. Con base en estadísticas departamentales agregadas del *Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (IGAC) de 1996, el coeficiente Gini de la distribución de tierra 0,84 disminuye a 0,60 si se utiliza el avalúo catastral, un indicador más apropiado, para hacer la medición (Castaño-Mesa 1999). Esto confirma el resultado de otro estudio que utiliza la capacidad productiva de la tierra medida en términos de la UAF para ajustar por diferencias en la calidad (Rincón 1997). En este caso, el coeficiente Gini disminuye de 0,88 basado en área, a 0,64 una vez se utiliza la medición más precisa que ajusta por calidad. Aunque esto sugiere que la inequidad en la tenencia de tierra es exagerada, la única manera de evaluar el tema es mediante la obtención de datos desagregados que, cuando se agreguen o no, según sea el caso, permitirán el cálculo de coeficientes de inequidad en la tenencia de la tierra a diferentes niveles.

Para esto, el estudio tuvo acceso a los datos de 2,68 millones de parcelas rurales del registro catastral del IGAC que cuenta con información para todos los departamentos, excepto Antioquia (Offstein, Hillón, y Caballero 2003). La utilización de los datos para estimar la inequidad en la tenencia de la tierra agropecuaria requirió de varios ajustes. Las 2,68 millones de propiedades en la base fueron reducidas a 2,3 millones al excluir: (a) 348.000 propiedades rurales dedicadas a actividades no agropecuarias; (b) 47.000 propiedades públicas; (c) 8.400 propiedades de comunidades indígenas y negritudes; y (d) 1.824 valores extremos cuyos avalúos eran menores a 1 centavo por hectárea o mayores a 10 millones de pesos por metro cuadrado. De estas, 359.484 propiedades contaban con descripciones claras y únicas de sus características físicas. Finalmente, los coeficientes Gini fueron estimados con base en área bruta y avalúo.

Los resultados, presentados en la Tabla 1.1, muestran resultados interesantes. Primero, el coeficiente Gini para la tenencia de la tierra es bastante alto, 0,85, aunque levemente inferior a los cálculos realizados con base en datos agregados. A su vez, cuando se toma en cuenta el avalúo en vez del área, se reduce ligeramente el coeficiente Gini, a 0,81, muy inferior a los resultados obtenidos en anteriores estudios. Cualquiera sea la medida, la desigualdad en la tenencia de la

---

<sup>2</sup> "...El Ganado se engorda en las planicies mientras que la gente tiene que luchar para sobrevivir en la montaña. Como resultado, sobre explotan la tierra, contribuyendo a la erosión entre otros problemas y por ende, no pueden generar un ingreso adecuado. El patrón de uso de la tierra es una de las causales de la baja productividad de la mano de obra en agricultura y la pobreza que prevalece en el sector rural" (Currie, 1950).

tierra en Colombia es muy alta. Más adelante, se explora hasta donde dicha inequidad puede afectar los resultados económicos.

Antes de esto, cabe anotar que los datos agregados ocultan variaciones importantes entre departamentos presentándose, en algunos casos, mayores diferencias entre las mediciones con base en área y avalúos<sup>3</sup>. Las cifras disponibles indican que la estimación del coeficiente Gini es menor en Caquetá, Cesar y los antiguos territorios nacionales - inferior a 0,65, - y mayor, en Cauca, Quindío, Meta, Casanare y el Valle de Cauca, superior a 0,80. Aunque los datos pueden presentar algunas deficiencias, el coeficiente Gini estimado con base en el avalúo catastral es menos sesgado y, por tanto, es utilizado a lo largo del análisis municipal que se presenta más adelante. Algunas de las implicaciones de política relacionadas con el registro y los posibles sesgos en el avalúo catastral se detallan en la sección sobre el cobro del impuesto predial.

**Tabla 1.1: Coeficiente Gini para la tenencia de la tierra basada en área y avalúo, Colombia 2002**

Departamento	Cifra original		Cifra depurada	
	Tierra	Avalúo	Tierra	Avalúo
Atlántico	74,54	79,09	72,25	79,33
Bolívar	77,99	76,68	70,21	75,48
Boyacá	81,33	74,32	77,94	73,10
Caldas	81,97	79,38	80,44	78,84
Caquetá	89,62	76,37	50,32	69,52
Cauca	87,85	87,03	80,86	83,07
Cesar	71,47	75,99	65,25	74,42
Córdoba	78,90	77,98	74,79	75,48
Cundinamarca	79,78	81,90	76,38	79,56
Chocó	96,35	96,12	75,03	76,02
Huila	79,69	74,79	76,39	72,20
La Guajira	87,79	78,08	67,14	73,58
Magdalena	74,42	72,27	68,74	70,84
Meta	88,79	80,17	86,13	78,22
Nariño	86,28	78,77	77,36	73,46
Norte de Santander	77,83	72,84	69,73	69,97
Quindío	81,59	69,60	78,92	67,52
Risaralda	83,13	79,99	77,15	79,61
Santander	79,62	76,03	77,38	74,99
Sucre	79,96	77,91	77,34	76,64
Tolima	79,88	78,19	76,78	77,02
Valle del Cauca	90,94	85,72	83,06	84,57
Arauca	84,82	71,70	78,22	67,86
Casanare	85,54	79,86	80,95	75,93
Putumayo	90,33	81,97	73,97	69,86
San Andrés	71,39	70,31	65,60	65,55
Amazonas	97,13	72,25		
Guainía	86,21	81,62	24,64	40,90
Guaviare	95,93	95,94	43,12	59,67
Vaupés	77,69	56,06		
Vichada	53,53	66,77	40,85	52,77
Nacional	92,69	82,99	85,38	81,63

Fuente: Cálculos de Offstein, Hillón, y Caballero con base el registro catastral (2003).

## 1.2 La tierra en Colombia es muy subutilizada

<sup>3</sup> Al interpretar estos resultados es necesario tener en cuenta la cobertura limitada del catastro en algunos de estos departamentos.

Como consecuencia directa de la falta de una política nacional de tierras, gran parte de la tierra en Colombia presenta elevados niveles de subutilización. A pesar de una alta desigualdad en la tenencia de tierra que se refleja en la existencia de una gran demanda para acceder a ella por parte de campesinos sin tierra, registros del IGAC indican que altos niveles de subutilización de tierra afectan el 30% del área total. El efecto de la falta de acierto en la asignación de recursos se presenta en la Tabla 1.2 que compara valores actuales y potenciales del uso de la tierra en Colombia en 1999. Una evaluación del potencial de tierra realizado por el IGAC en 1985 reporta que, de un área total de 114,2 millones de hectáreas, el 12,6% es apta para actividades agrícolas, el 16,8 % para pastos y el restante para usos forestales o no agropecuarios. Si se comparan estos datos con el uso actual de la época, sugiere que la tierra apta para actividades agrícolas presenta altos grados de subutilización y sobreexplotación en actividades ganaderas. Sólo el 4,6% del área (o el 37% de la tierra apta para cultivos) fue, en 1987, utilizada para este fin, porcentaje que disminuyó a 3,9% (o 31% del potencial) en 1999. A su vez, hubo una gran sobreexplotación de pastos. Como lo muestra la tabla, aunque sólo el 16% del área total es apta para pastos, más del doble es empleada en esta actividad.

La desagregación regional de estas cifras indica que, aunque la subutilización relativa es más severa en el pacífico y las depresiones interandinas, y, en términos absolutos, en el caribe, las regiones en que se presenta una alta proporción de tierra subutilizada relativa a la tierra disponible, son la región andina (25,8% del total nacional), el caribe (24,4%) y orinoquía (22,5%) seguida por la amazonía (10,4%) y el pacífico (6,7%), las depresiones interandinas (9,1%) y las zonas montañosas (1,1%). Esto sugiere que existen grandes áreas con subutilización severa que se podrían emplear en actividades productivas. Dado que el país tiene mucho potencial agropecuario y existe una alta demanda de tierra por parte de pequeños productores, cualquier mecanismo que logre el uso más intensivo podría traer beneficios económicos y sociales importantes. De hecho, los altos niveles de subutilización de tierras productivas tienen implicaciones importantes para el acceso a la tierra, el uso de factores, la generación de empleo y el bienestar de los hogares en zonas rurales.

**Tabla 1.2: Uso actual y potencial de la tierra en Colombia, 1985 y 1999**

	Potencial (1985)		Uso actual (1987)			Uso actual (1999)		
	Mn Hectáreas	%	Mn Hectáreas	% De potencial		Mn Hectáreas	%	De potencial
Cultivos	14.4	12.6	5.3	4.6	36.8	4.4	3.9	30.6
Pastos	19.2	16.8	40.1	35.1	208.9	41.2	36	214.6
Bosque	78.3	68.6	58.9	51.6	75.2	65.4	57	83.5
No agropecuario			8.5	7.4				
Urbano y aguas	2.3	2.01	1.4	1.2	60.9	3.2	2.8	139.1
Total	114.2	100	114.2	100		114.2	100	

Fuentes: IGAC-ICA (1987); Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura (1999)

Comparando estos resultados con las cifras de distribución de la tierra basadas en la UAF, la figura que propende por la medición de la capacidad de generación de ingresos de una finca, se llega a conclusiones similares, tal como lo ilustra la Tabla 1.3<sup>4</sup>. Los resultados presentados en la tabla, muestran que si se ajusta por la calidad de la tierra, la cantidad de minifundios (menores a dos UAF) aumenta levemente entre 1984 y 1997, de 89,9% a 91,1% de todas las fincas, sin embargo, el área cultivada por estas disminuye levemente de 23,1% en 1984 a 21,4% en 1997 (Machado 1999; Mondragón 1999). Una reducción importante de área, de 30,5% a 24,8%, se

<sup>4</sup> La UAF es el área de tierra que, para unas condiciones agroecológicas dadas, puede generar ingresos de tres salarios mínimos. Como se define a nivel municipal y para regiones naturales dentro de los mismos, brinda, en principio, una mejor manera para tomar en cuenta las potencialmente grandes diferencias en la calidad de tierra que no se consideran en un análisis que se basa sólo en área física. Para una discusión más detallada del concepto de la UAF y las dificultades que implica, vea Jaramillo (1998) y Gruscynski y Jaramillo (2002).

observa para fincas medianas. Las grandes fincas aumentaron su área de 46,3% a 53,8%. El panel inferior indica que este cambio es más pronunciado si se toma en cuenta el área física.

**Tabla 1.1: Estructura de la tenencia y uso de tierra en Colombia, 1984 y 1997**

	Por capacidad productiva		Unidades (#)	
	Área (%)		1984	1997
	1984	1997	1984	1997
Pequeño (0–2 UAF)	23,15	21,40	89,92	91,11
Mediano (2–10 UAF)	30,50	24,80	8,68	7,81
Grande (>10 UAF)	46,35	53,80	1,40	1,08

  

	Por área		Unidades (#)	
	Área (%)		1984	1997
	1984	1997	1984	1997
<100 hectáreas	40,00	34,50	96,90	97,40
100–500 hectáreas	27,50	20,50	2,70	2,30
>500 hectáreas	32,50	45,00	0,40	0,30

Fuente: Panel superior de Machado (1999); panel inferior de Mondragón (1999).

Tradicionalmente, la concentración de la tierra se ha atribuido a tres factores:

- *Lavado de dinero por parte de narcotraficantes:* Colombia tiene una larga historia de inversión especulativa por parte de narcotraficantes, fuerzas guerrilleras y paramilitares quienes adquieren propiedades para fines no productivos con el fin de lavar dinero. Una encuesta de 1995 aplicada en 300 municipios muestra que los narcotraficantes suelen comprar la mejor tierra pero no la emplean en fines productivos, lo cual presiona alzas en los precios de tierra y resulta en ganaderización (Reyes, 1997). Aunque la adquisición de tierras con recursos provenientes del narcotráfico es ilegal y es justificación para iniciar el proceso de extinción de dominio, probarlo es difícil para casos específicos y la tierra obtenida mediante este procedimiento es irrisoria.
- *Violencia:* En algunas de las zonas rurales de Colombia, la presencia de fuerzas guerrilleras y hechos de violencia física impiden el acceso a la tierra y/o su uso óptimo por parte de sus propietarios. La magnitud de este fenómeno y sus implicaciones es difícil de cuantificar. En vez de pagar impuestos a los gobiernos locales, los propietarios pagan protección a fuerzas paramilitares y guerrilleras, perjudicando la capacidad del Estado y su base financiera perpetuando este sistema paralelo.
- *Políticas macroeconómicas y sectoriales:* Hasta la apertura (la liberalización comercial y económica a comienzos de la década de 1990), la actividad agropecuaria de gran escala fue protegida indirectamente mediante subsidios al crédito y directamente con apoyos al precio interno para cultivos sembrados casi exclusivamente por grandes productores. Esto hacía que la acumulación de grandes áreas fuera racional en términos económicos aun cuando el propietario no hacía uso productivo de ellas. Reformas macroeconómicas que eliminaron estas políticas redujeron los incentivos para la concentración de la tierra con base en factores del mercado (Jaramillo, 1999). Sin embargo, algunas de las políticas del Gobierno (por ejemplo, incentivos a la capitalización) siguen favoreciendo grandes productores.

Hay dos consecuencias principales de la concentración de la tierra. Primero, se crea un riesgo ambiental porque los pobres son incapaces de acceder a la tierra (bien sea por mercados de arriendo o compraventa) en valles abundantes en agua, lo cual los obliga a migrar a áreas marginales donde pueden causar daños ambientales (Heath y Binswanger, 1996). De los 1.028 municipios que tenía Colombia, el 39% reporta que del 35% al 70% de su área está afectada por problemas ambientales, mientras que el 7% reporta problemas en más del 70% de su área (Fundación Social, 1998 en Rojas, 2001).

En segundo lugar, la concentración de la tierra, junto con la subutilización generalizada, priva la economía rural de su crecimiento potencial e imposibilita el aprovechamiento de las ventajas comparativas que tiene Colombia en cultivos intensivos en mano de obra con alto valor agregado. Esto reduce los ingresos rurales y, por tanto, la inversión en la economía no agropecuaria, lo que implica que, aún con crecimiento generalizado, no se alcanza ningún beneficio para los pobres. De hecho, cifras recientes muestran que el crecimiento no llegó a los pobres; un aumento de 1% en el crecimiento general, sólo aumenta los ingresos de los pobres en un 0,7 a 0,8% (Banco Mundial, 2003). Lo anterior implica que, si no se toman medidas dirigidas a remediar las inequidades estructurales en Colombia o redistribuir ingresos, la promoción del crecimiento económico acrecienta la brecha entre los estratos sociales y aumenta la inequidad en general.

### 1.3 La distribución desigual de la tierra es asociada con su uso insostenible

Aunque frecuentemente se alude a la relación entre un acceso inequitativo a la tierra y su uso insostenible especialmente en actividades ganaderas que afecten negativamente el medio ambiente (o subutilización de tierra apta para actividades agrícolas), hasta el momento esta hipótesis no se ha probado empíricamente. Para mostrar la existencia de esta correlación a nivel municipal, hemos combinado datos de la distribución desigual de la tierra con datos de uso del suelo y la sostenibilidad de la tierra para diferentes cultivos suministrados por la Universidad de los Andes y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente, en regresiones en su forma reducida. Esto permite relacionar una variable dicotómica de sobrepastoreo y la subutilización de la tierra a un vector de características municipales que incluyen la desigualdad en la distribución de la tierra descrita anteriormente.

Para determinar la subutilización, prima la estimación del potencial agroecológico de cualquier predio para compararlo con el uso actual en actividades agrícolas o pecuarias. Obtenemos una aproximación del área total del municipio apta para cultivos o pastos con base en la clasificación en ocho categorías de áreas y suelos desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía (CEDE) de la Universidad de los Andes (CEDE, 1999)<sup>5</sup>.

Dividimos la cantidad de tierra empleada en cualquiera de estos dos fines por el área apta, lo cual arroja un coeficiente de tierra utilizada que sirve de variable independiente en una regresión estándar en su forma reducida<sup>6</sup>. Debido a la cantidad de ceros en áreas dedicadas a cultivos y ganadería, respectivamente, primero definimos un indicador de sobrepastoreo o subutilización de la tierra, cuyos promedios son 45% y 15%, respectivamente. Empleamos estos datos para realizar regresiones probit y tobit<sup>7</sup>. Al interpretar los resultados de estas regresiones, cabe advertir, que en

---

<sup>5</sup> Las ocho categorías son (la proporción del área total nacional se presentan en paréntesis): (a) tierras que no presentan limitaciones para el establecimiento de cultivos y requieren prácticas de conservación de ligeras a moderadas (0,15%); (b) tierras que presentan limitaciones relacionadas con el suelo, topografía, drenaje o clima. Como consecuencia, requieren prácticas moderadas de conservación para controlar la erosión, el manejo de aguas y la fertilización (0,85%); (c) suelos que presentan limitaciones moderadas debido a la profundidad, erosión, fertilidad, pendiente, clima y drenaje, con potencial agrícola, basado en un manejo moderado; (d) limitaciones severas debidas a la poca profundidad del suelo, erosión moderada a severa, drenaje pobre y acumulación de sales, inundaciones frecuentes o factores climáticos que requieren manejo intensivo del suelo y del agua y control de erosión para que sirvan para la producción agrícola (5,6%); tierras con relieve plano, con pedregosidad, o inundaciones que no presentan problemas de erosión, son aptas sólo para ganadería o uso forestal (7,5%); (f) suelos con limitaciones permanentes por erosión, retención limitada de humedad, pedregosidad, pH y clima que los limita a la actividad ganadera extensiva o usos forestales, aunque una proporción limitada puede ser apta para cultivos agroforestales como café bajo sombra, cacao o plátano, cuando se adopten técnicas adecuadas de manejo (25,1%); (g) suelos que, por limitaciones severas son aptos sólo para bosques y, en algunas circunstancias, para otros usos (45,6%); y (h) tierras que requieren de conservación permanentemente (10,5%). Con base en esta clasificación, el área del municipio que corresponde a cada categoría fue ponderada por su uso agrícola (1, 0,7, 0,7, 0,5, 0,5, 0, 0) y pastos (0, 0,3, 0,3, 0,5, 0,7, 0,6, 0,3, 0), respectivamente para obtener el área apta para agricultura y ganadería.

<sup>6</sup> Sería interesante desarrollar un modelo dinámico que analiza el avance y posible retroceso de la frontera y el cambio en la intensidad en el uso de tierra en el tiempo, pero no existen datos para ello.

<sup>7</sup> Los resultados de mínimos cuadrados no difieren mucho de los reportados, pero no se reportados porque el modelo tobit es más apropiado desde el punto de vista conceptual.

vista de la inhabilidad de medir cambios en el tiempo y la ausencia de un modelo estructural idóneo<sup>8</sup>, las regresiones se deben interpretar como ilustrativas de correlaciones y no de causalidad estricta. Segundo, la precisión limitada de los datos del sistema de información geográfico (SIG) probablemente resulta en una pérdida de claridad, aunque la posibilidad de desarrollar el análisis a nivel municipal compensa esta limitación.

**Tabla 1.2: Determinantes de la subutilización y sobreexplotación de tierras**

	Sobrepastoreo		Subutilización de la tierra	
	Probit	Tobit	Probit	Tobit
Gini de distribución de la tierra	0,478** (2,16)	0,753** (1,97)	2,056** (2,41)	3,335** (2,35)
Distancia a mercados (100kms)	0,130*** (3,27)	0,232*** (3,22)	-0,142* (1,94)	-0,220* (1,83)
Densidad poblacional (1,000s/km <sup>2</sup> )	6,185 (0,24)	-0,140 (0,01)	-21,196 (0,32)	-37,604 (0,34)
Densidad de vías (Km./km <sup>2</sup> )	-0,366* (1,79)	-0,704* (1,79)	-1,213 (1,18)	-1,996 (1,19)
Observaciones	819	819	644	644
Pseudo R-cuadrado	0,14	0,10	0,13	0,10
Log Likelihood	-483,60	-771,91	-161,54	-210,22

\* Significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

*Nota:* Valor absoluto del estadístico z en paréntesis. Variables dicotómicas departamentales y regionales y constante incluidos pero no reportados.

Los resultados de las regresiones en su forma reducida se presentan en la Tabla 1.4 para las regresiones probit y tobit. Ellos indican que hay una fuerte y positiva correlación entre la desigualdad en la tenencia de tierra y sobrepastoreo que afecta negativamente el medio ambiente. De hecho, las probabilidades marginales reportadas en la regresión probit sugieren que un aumento del 10% en el coeficiente Gini conllevará a un aumento de 5% en la incidencia de sobrepastoreo. Los coeficientes de otras variables incluidas en el análisis sugieren que el sobrepastoreo aumenta levemente con distancia a mercados y que la mayor disposición de infraestructura en la forma de densidad de vías es asociada con menores niveles de sobrepastoreo (aunque el coeficiente es significativo sólo al 10%). Para las regresiones de intensidad en el uso de la tierra, la inequidad es la única variable que es significativa tanto para la regresión probit como la tobit, lo cual sugiere que la distancia a mercados no es un factor determinante en la subutilización de tierra.

Los resultados de la regresión apoyan la hipótesis que, a lo largo del país, la alta concentración de tierra es asociada con la imposibilidad de hacer uso efectivo y sostenible de la dotación de los recursos naturales en Colombia. A su vez, el análisis no permite identificar medios para lograr el resultado deseado ni sugiere soluciones específicas. Para explorar estos asuntos en mayor detalle, analizamos los posibles impactos de la distribución desigual de la tierra, los cuales van más allá de la esfera limitada de la agricultura.

## 1.4 La inequidad en la tenencia de tierra en Colombia tiene implicaciones que trascienden el sector agropecuario

La literatura ha enfatizado que, cuando los mercados de crédito son imperfectos, una distribución muy desigual de recursos y oportunidades económicas reducirá tanto la capacidad del hogar de

<sup>8</sup> Las únicas otras variables incluidas en la regresión son la densidad poblacional y de vías, distancia a mercados, en línea con el modelo estándar de von Thunen que supone que la distancia a mercados hará la actividad ganadera más competitiva, mientras que la densidad poblacional y de vías aumentan los incentivos para un uso más adecuado.

invertir como la cohesión social y, por ende, el crecimiento económico (Deininger y Olinto, 2000). La dependencia de los pequeños productores de la buena voluntad de terratenientes para proporcionarles tierra para su sustento en lugar de convertirlos en propietarios reduce el precio sombra de su jornal disminuyendo así el costo de mano de obra contratada y también los incentivos para que campesinos sin tierra adquieran capital humano (Binswanger, Deininger y Feder, 1995; Conning, 2002). Esto también limitará la creación de instituciones independientes influyendo negativamente en el desarrollo económico y social (Nugent y Robinson, 2002).

Colombia ha estado en el primer plano en lo que respeta esfuerzos de descentralización de poder a gobiernos locales en Latinoamérica. Sin embargo, debido a la gran diferencia en el acceso a activos y oportunidades que dificulten la evolución de estructuras locales de gobernanza que respondan a las demandas de la población local, la descentralización sin estructuras de control adecuadas y monitoreo puede empoderar la elite local. Un indicador de dicha dominancia y de la consecuente debilidad de las instituciones locales, podría ser que una mayor proporción de recursos a disposición de la administración local (muchos de los cuales se originan en transferencias del Gobierno Nacional) sean utilizados para gastos administrativos en vez de inversión productiva. Esta hipótesis se puede probar con los datos disponibles y, dado que la inversión pública es una de las pocas herramientas con la que cuenta el Estado para reducir la brecha entre municipios más y menos avanzados, es de mucho interés en materia de política.

Para lo anterior, combinamos los datos de desigualdad en la tenencia de tierra para la mayoría de los municipios colombianos que suministraron información de la composición de su gasto municipal a la Contraloría General de la Nación. Específicamente, usamos como variable independiente el gasto de ingresos locales en inversión (sin incluir gastos administrativos o salariales) y el nivel de inequidad en la tenencia de tierra y otros factores condicionantes.

Los resultados del análisis empírico, presentados en la Tabla 1.5, evidencian claramente que una mayor inequidad es asociada con mayores niveles de gasto público en salarios y gastos administrativos en vez de inversión, lo cual sustenta nuestra hipótesis que en municipios con una alta desigualdad en la tenencia de tierra, las instituciones locales son más débiles y es poco probable que aseguren que los recursos disponibles se destinen a inversiones productivas. En cambio, gastan en las necesidades de corto plazo de unos pocos individuos. La estimación sugiere que la magnitud de este efecto puede ser significativa. De acuerdo con las especificaciones (1) y (2), una disminución de 10 puntos en el Gini de la tenencia de tierra implica una disminución de 2,3% o 1,9% en el nivel de inversión, respectivamente. Para ilustrar lo anterior, notamos que de pasarse a un municipio del mayor cuartil al menor, implica una reducción en inversión de casi 6%, es decir, de 45% a 39%.

A su vez, las regresiones sugieren que el impacto negativo se ha reducido en el tiempo<sup>9</sup>. Sería de mucho interés y relevante para la política explorar si el crecimiento en la participación de la inversión en el gasto municipal se debe a un control central más efectivo que reduce la discreción local sobre las decisiones del gasto, o a través del empoderamiento de actores locales resultado de un proceso de toma de decisiones más participativo. Desafortunadamente, no contamos con datos que nos permite distinguir o probar estas dos hipótesis. Independiente de cual es cierto, el hecho de que la inequidad pareciera afectar la toma de decisiones a nivel local en una variable tan importante como la participación de inversión en el gasto local, muestra que la inequidad estructural que subyace la distribución desigual de la tierra puede tener efectos que van mucho más allá que la producción agrícola.

---

<sup>9</sup> Como se indica en la especificación (3), empleamos la variación en el tiempo de los datos y la interactuamos con el Gini de tenencia de tierra con una variable dicotómica para el año en el cual se toma la observación, lo cual indica que el impacto de la desigualdad en la tenencia de la tierra en la inversión se reduce en el tiempo.

**Tabla 1.3: Determinantes de la inversión municipal**

	Especificación		
	(1)	(2)	(3)
Desigualdad en la distribución de tierra	-0,229*** (9,62)	-0,186*** (7,31)	-0,389*** (17,49)
Densidad de vías		-0,211*** (4,32)	-0,211*** (5,20)
Densidad poblacional		0,802 (0,40)	0,802 (0,48)
Desigualdad x 1992 Variable dicotómica			0,052*** (5,14)
Desigualdad x 1993 Variable dicotómica			0,124*** (12,14)
Desigualdad x 1994 Variable dicotómica			0,157*** (15,42)
Desigualdad x 1995 Variable dicotómica			0,196*** (19,26)
Desigualdad x 1996 Variable dicotómica			0,306*** (30,09)
Desigualdad x 1997 Variable dicotómica			0,357*** (35,10)
Desigualdad x 1998 Variable dicotómica			0,284*** (27,91)
Desigualdad x 1999 Variable dicotómica			0,345*** (33,92)
Constante	0,638*** (12,10)	0,590*** (11,30)	0,590*** (13,62)
Observaciones	6012	5733	5733
R-cuadrado	0,10	0,10	0,38

\*\*\* Significancia al 1%.

Nota: Valor absoluto del estadístico *t* en paréntesis.

Para interpretar este resultado y sus implicaciones, cabe notar que los municipios con mayor desigualdad en la tenencia de tierra son los más atrasados y requieren de tasas de inversión pública que superen el promedio para alcanzar los demás municipios. No obstante, si una distribución inequitativa de la tierra y la debilidad de instituciones representativas que esto significa permiten que intereses particulares se apoderen de los concejos municipales y desvíen recursos a fines cortoplacistas en vez de inversiones de largo plazo, se puede ampliar la brecha entre los municipios más avanzados y los menos desarrollados en vez de disminuirse en el tiempo, atrapando dichas localidades en un círculo vicioso de bajo crecimiento, mayores niveles de violencia y una mayor polarización, los cuales se alimentan entre ellos y se refuerzan.

Estudios muestran que la inequidad en la tenencia de activos afecta el patrón de la provisión de bienes públicos (Foster y Rosenzweig, 2001). Igualmente, es probable que la desigualdad en la distribución de tierra aumente el nivel de polarización social y dificulte el logro de un consenso de cambios de política que se requiere para responder a cambios en el ambiente externo (Rodrik, 1999). Estos dos factores afectarán la cantidad de oportunidades económicas de los pobres y, por su disponibilidad a ingresar a las filas de los actores armados, el nivel de violencia. En casos

como el colombiano donde el control militar permite que algunos grupos se apoderen de rentas provenientes del tráfico de drogas ilícitas o el control de extracción de mineral, son altos los incentivos para que los cabecillas de los grupos armados establezcan ejércitos independientes que eventualmente desafíen la autoridad del Estado. Dado que la distribución desigual de oportunidades económicas (es decir, tierra en el caso de zonas rurales) y la ausencia de infraestructura pública reducen los costos de reclutamiento de la guerrilla o los paramilitares (dada la falta de empleos alternativos), se espera que éste sea particularmente alto en zonas con alta desigualdad y bajos niveles de infraestructura pública (Collier y Hoeffler, 2000; Deininger, 2003a).

Con el fin de probar esta hipótesis para Colombia, repetimos las regresiones en su forma reducida realizadas anteriormente utilizando como variable dependiente la cantidad de acciones violentas, en particular secuestros, masacres y ataques de la guerrilla a un municipio, con datos que obtuvimos de la Universidad de los Andes. Otras variables de control incluyen densidad poblacional, distancia a la capital departamental y densidad de vías como proxy para infraestructura física.

**Tabla 1.4: Regresiones de forma reducida de diferentes tipos de violencia**

	Secuestros		Masacres		Ataques guerrilleros	
	2000	Promedio	2000	Promedio	2000	Promedio
Gini tierra	0,795*** (3,61)	0,374** (2,25)	0,372*** (3,66)	0,479** (2,29)	0,483** (2,42)	-0,229 (1,01)
Densidad poblacional	39,746* (1,88)	154,474 (1,51)	9,361 (1,34)	215,592*** (2,81)	307,086*** (3,59)	62,389*** (2,93)
Distancia a la capital	-0,000* (1,70)	-0,000 (0,80)	-0,000** (2,44)	-0,000** (2,19)	-0,001*** (3,22)	-0,000 (0,66)
Densidad de vías	-2,224 (0,80)	-3,552* (1,74)	4,871 (0,46)	-5,461* (1,90)	-3,860 (1,64)	-1,055*** (2,99)
Observaciones	840	728	815	840	829	819
Pseudo R-cuadrado	0,11	0,14	0,18	0,18	0,15	0,12
Log Likelihood	-510,42	-316,67	-216,96	-432,09	-404,02	-499,92

\* Significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Note: Valor absoluto del estadístico z en paréntesis. Variables dicotómicas regionales incluidas pero no reportadas

Los resultados del análisis de niveles de violencia para un año en particular o, cuando hubo datos disponibles para varios años, se utilizó el promedio de esos años, indican una asociación positiva entre la inequidad en la tenencia de tierra y resultados violentos (vea la Tabla 1.6). La única excepción es el promedio de largo plazo de ataques guerrilleros (columna 6). La distancia a la capital y la densidad de vías tiene los signos esperados en gran parte de las regresiones.

Carecemos de datos para establecer una relación causal más detallada o para explorar como las variables inciden en las diferentes formas de violencia y por tanto, no podemos cuantificar el impacto de las políticas en la reducción la violencia. Los resultados apoyan la hipótesis que altos niveles de desigualdad asociado a la falta de oportunidades económicas e instituciones sociales representativas son factores claves que subyacen a los mayores niveles de violencia municipal.

## 1.5 Conclusiones e implicaciones de política

Hemos mostrado que aun después de controlar por la calidad de tierra (aproximado por avalúos), el alto nivel de desigualdad en la tenencia de la tierra, que ha sido una preocupación central de los

tomadores de decisiones política, es más que una equivocación que resulta de no haber tomado en cuenta la calidad de tierra. De hecho, utilizando los datos del registro catastral para más de 2,8 millones de predios rurales en el País revela que no sólo la desigualdad es alta en comparación con estándares internacionales, sino que el coeficiente Gini basado en sólo área no difiere mucho de la estimación con base en el avalúo.

Niveles de inequidad tan altos tienen consecuencias negativas para la economía rural en términos de crecimiento potencial no percibido, manejo insostenible de los recursos naturales y falta de diversificación. Más importante aún, pareciera ser uno de los factores determinantes por el cual el crecimiento en Colombia no ha beneficiado a los pobres. Igualmente, los altos niveles de desigualdad pueden obstaculizar el establecimiento de instituciones representativas locales y, por la carencia de otras oportunidades, puede presionar a la entrada de los pobres a las filas de los actores armados, resultando en un círculo vicioso. Para probar estas hipótesis empíricamente con respecto al uso sostenible en términos ambientales de tierra, la participación de inversión en el gasto municipal, y el nivel generalizado de violencia, utilizamos datos municipales de desigualdad en la tenencia de tierra. Esto nos lleva a tres conclusiones.

Primero, construimos un índice de aptitud de tierra para fines agrícolas o pecuarios. Esto nos permite mostrar la relación entre una distribución inequitativa de la tierra y su subutilización. Segundo, más importante que la relación entre la desigualdad en la tenencia de la tierra y el uso insostenible en términos ambientales de la tierra en pastos y ganadería, la desigualdad municipal está asociada con una menor porción del gasto público invertido en bienes públicos como educación, salud, infraestructura, tecnología y otros servicios en comparación con municipios con una distribución más equitativa. Aunque el impacto negativo de la desigualdad en la tenencia de tierra se disminuye en el tiempo, no es claro si esto se debe a la imposición de mayores controles desde el nivel central (caso en el cual se esperaría que la élite local afecte otras decisiones más difíciles de controlar desde Bogotá), o debido a que las instituciones locales se han vuelto menos susceptibles a la manipulación a favor de los intereses de terratenientes poderosos.

Finalmente, los municipios con una desigual distribución de tierra son caracterizados por altos niveles de violencia en todas sus manifestaciones (secuestros, masacres y, en menor medida, acciones guerrilleras). Aunque medidas disuasivas y mayor seguridad pueden reducir la violencia en el corto plazo, los resultados sugieren que, para lograr una reducción sostenible de este fenómeno, es necesario combinar dicha estrategia con atención a las inequidades estructurales que son los principales factores que contribuyen a la violencia. Si esto no se hace, es poco probable que Colombia pueda hacer la transición a una paz sostenible.

Aunque el objetivo de presentar estas regresiones no es hacer recomendaciones de política, estos ilustran la complejidad de problema. En particular, si los altos niveles de desigualdad son asociados con resultados económicos y sociales adversos como se describió anteriormente, las políticas que buscan resolver estos problemas de manera sostenible en el largo plazo, junto con medidas indispensables en el corto plazo, tendrán que incorporar la inequidad estructural colombiana de una manera más sostenible.

## CAPÍTULO 2: El papel de la tierra en el desplazamiento forzado

Se ha reconocido cada vez más la profunda relación entre los asuntos de la tierra y el desplazamiento forzado en Colombia. Esta relación surge por el control territorial, elemento clave de la estrategia de guerra tanto de las fuerzas guerrilleras como de los paramilitares en que la expulsión de los usuarios de la tierra se convierte en táctica de la lucha armada, con las trascendentales consecuencias en detrimento del bienestar y las opciones de vida para los hogares.

El Banco Mundial estima que para 1999/2000 el número de desplazados en Colombia ascendía a 1,8 millones, lo que representa la cifra más alta del mundo en términos absolutos, lugar que comparte con la República Democrática del Congo, Afganistán, Angola e Irak (*World Development Report*, 2000/01). La Organización Internacional para las Migraciones, utilizando cifras más actualizadas, enfatiza que junto con Sudán y Congo, Colombia presenta la mayor cantidad de desplazados internos en el mundo. Entonces, la magnitud del desplazamiento hace que sea un tema difícil de ignorar (Arboleda y Correa, 2003).

De hecho, el desplazamiento puede estar generando una “contrarreforma agraria” hacia una reconcentración de la tierra en grandes proporciones. Estimaciones recientes sugieren que la tierra abandonada por desplazados en años recientes asciende a 4 millones de hectáreas (Global IDP Project, 2003), cifra que casi triplica la tierra redistribuida durante más de cuatro décadas de reforma agraria. Dado que es poco probable que la tierra abandonada sea empleada con fines productivos por los que toman posesión de ella, el desplazamiento también repercutirá en una reducción significativa de la productividad. Es más probable que los dueños o usuarios de la tierra sean desplazados, lo cual indicaría que los hogares rurales constituyan el mayor índice entre la población desplazada (Kirchoff y Ibañez, 2001). Estos registros son aún más preocupantes, en razón a que sus habilidades agropecuarias son de poca utilidad en las áreas urbanas o peri urbanas a las que migran, lo que socava aún más el bienestar de hogares que anteriormente ganaban su sustento en actividades agropecuarias, y su grado de afectación es mayor que el de otros grupos de desplazados.

Aunque todo esto implica que sería una irresponsabilidad ignorar el desplazamiento en este informe, la complejidad del problema no nos permite analizarlo de manera exhaustiva. Por tanto, nos enfocamos en tres áreas y desarrollamos varias recomendaciones de política con base en la evidencia. Primero, utilizamos la evidencia descriptiva para caracterizar la población desplazada y mostrar como ha cambiado la naturaleza del desplazamiento y la respuesta gubernamental al problema. Segundo, mostramos que junto con la violencia y los bajos niveles de provisión de bienes públicos, la concentración de la tierra es un factor estructural clave tras el fenómeno del desplazamiento. Finalmente, utilizamos la evidencia sobre los determinantes del deseo de retorno para mostrar que es necesario distinguir entre los diferentes grupos de población desplazada y que la mayor tendencia a retornar es de quienes anteriormente ganaban su sustento en actividades basadas en la explotación de la tierra, crea retos importantes para el futuro.

## 2.1 Características de la población desplazada

Existen tres fuentes de información sobre la población desplazada en Colombia – la base de datos gubernamental administrada por la Red de Seguridad Social (RSS), el sistema de información de la Conferencia Episcopal Colombiana (RUT), y los datos de la Consultorio para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, (CODHES), una ONG.

- La base de datos de la RSS, iniciada a finales de los noventa, es el principal instrumento para canalizar el apoyo gubernamental a la población desplazada. Para ello, los hogares tienen que registrar su condición en una institución gubernamental y posteriormente responder a una encuesta detallada realizada por una ONG que les brinda apoyo. Aproximadamente 223.000 hogares, conformados por aproximadamente 1 millón de personas, se han registrado de esta manera. Estos datos tienen dos limitaciones. Primero, debido a una variedad de factores que incluyen el temor a estigmatización o la carencia de apoyo gubernamental en un lugar particular, se reduce el incentivo a registrarse, por tanto, los datos reportados son un estimativo conservador del número de desplazados. Segundo, debido a que la motivación para registrarse es recibir un apoyo gubernamental, que es otorgado por un tiempo limitado posterior al desplazamiento, es poco probable que se registren hogares que lleven un mayor tiempo desplazado.
- El sistema mantenido por CODHES está diseñado para mejorar la estimación de la magnitud del desplazamiento. Para este fin, identifica zonas donde está ocurriendo el desplazamiento, basándose en fuentes secundarias, incluyendo informes de prensa. Con base en lo anterior genera una muestra y ONGs locales aplican una encuesta corta a los hogares seleccionados.
- Los resultados del RUT provienen de encuestas relativamente detalladas a hogares desplazados que solicitan apoyo a cualquiera de las 3.764 parroquias de la Iglesia Católica. Este sistema se inició en 1997, es administrado por empleados de la Iglesia que reciben capacitación en esta materia, y tiene como objetivo identificar formas de apoyo a los hogares desplazados. Aunque la cobertura de este sistema de información es más limitado que el de la RSS – el sistema RUT actualmente cubre aproximadamente 32.000 hogares rurales – por el gran número de parroquias se espera que no existen sesgos regionales (Ibañez y Querubín 2003). Finalmente, la credibilidad de Iglesia Católica puede reducir la posibilidad de desaciertos en el suministro de información.

**Tabla 2.1: Número de desplazados en Colombia por departamento, varios años**

	Población (Millón)	Número de hogares desplazados				Razón Hh/1,000 Pob
		2000	2001	2002	2003	
Antioquia	5.455	13.460	16.942	11.347	6.424	8,83
Arauca	0.248	347	256	1.148	1.188	11,85
Atlántico	2.175	21	82	65	60	0,10
Bolívar	2.044	9.575	9.207	6.262	2.762	13,60
Boyacá	1.375	87	191	366	275	0,67
Caldas	1.121	110	714	3.357	1.319	4,91
Caquetá	0.428	1.412	1.833	4.966	2.217	24,36
Casanare	0.293	325	997	743	482	8,69
Cauca	1.277	513	2.731	3.119	987	5,74
Cesar	0.979	2.440	3.247	4.561	3.029	13,56
Chocó	0.392	4.096	3.409	3.814	1.090	31,66
Córdoba	1.338	1.983	2.920	3.640	881	7,04
Cundinamarca	2.185	343	823	2.518	2.634	2,89
La Guajira	0.492	8	17	43	35	0,21
Huila	0.939	136	366	1.166	1.051	2,90
Magdalena	1.290	4.193	4.188	7.388	1.922	13,71
Meta	0.715	1.419	1.204	2.692	2.162	10,46
Nariño	1.655	131	1.019	2.432	1.522	3,08
Norte de						
Santander	1.375	1.201	1.489	4.298	1.728	6,34
Putumayo	0.342	1.581	4.094	4.831	3.037	39,60
Quindío	0.573	22	62	190	74	0,61
Risaralda	0.961	192	332	358	342	1,27
Santander	1.990	945	2.463	2.105	900	3,22
Sucre	0.810	3.042	4.238	3.680	1.110	14,90
Tolima	1.301	1.289	2.551	4.664	2.578	8,52
Valle	4.247	2.919	3.409	1.704	2.806	2,55
Otros	0.419	5.265	1.439	3.116	2.544	29,51
Total	42.990	57.055	70.223	84.573	45.139	5,98

*Fuente:* Cálculos del autor con base en datos de la RSS.

Para ilustrar la magnitud del desplazamiento y su distribución regional, presentamos datos agregados del RSS en la Tabla 2.1. Además de los valores absolutos, calculamos la tasa, en términos de hogares promedio desplazados, por cada 1.000 habitantes en cada uno de los departamentos, durante los últimos tres años.

La tabla indica que hubo un aumento en el desplazamiento forzoso entre los años 2000 y 2002, pasando de 57.055 hogares a casi 84.573 pero que este fenómeno disminuyó en 2003 a 45.139. Aunque el número absoluto de desplazados es mayor en Antioquia, Bolívar y Magdalena, los departamentos con una mayor proporción de desplazados respecto a su población total son Chocó, Putumayo, Caquetá y Sucre. Los datos también indican que la cantidad de desplazados en los diferentes departamentos ha variado con el tiempo. En éste mismo período hubo reducciones significativas en Antioquia, Bolívar y Sucre. A su vez, más departamentos (incluyendo Caquetá, Casanare, Huila y Norte de Santander) vieron a su población desplazada duplicarse en el periodo 2000 a 2002 y luego reducirse en 2003.

Debido a que no contamos con datos a nivel de hogar en las estadísticas de la RSS, utilizamos datos del RUT para brindar información básica sobre la naturaleza del desplazamiento, los actores involucrados y las características de los hogares afectados. La Tabla 2.2 presenta las características de los 32.030 hogares inscritos en el RUT en la columna 1 y para aquellos desplazados entre 1999 y 2000 (9.338) y en 2001 y 2002 (14.712) en las columnas 2 y 3, respectivamente. La tabla se complementa con las cifras de los desplazados que recibieron ayuda

y de los que no, en las columnas 4 y 5 respectivamente, y para aquellos que desean o no desean retornar, en las columnas 6 y 7.

Para la muestra total, encontramos que en la mitad de los casos el desplazamiento ocurrió como resultado de un evento específico (36%), asesinato (7%), conflicto armado en la localidad (5,6%) y por la desaparición, secuestro o reclutamiento forzado de menores de edad (4%). Notamos que la mayoría de ellos se quedaron en el mismo departamento (60%) y una proporción importante (26%) permaneció en el mismo municipio. Esto contradice la creencia común que toda la población desplazada migra a Bogotá u otras ciudades grandes.

*Las características de los hogares* desplazados muestran que en promedio, tienen 4,9 miembros y que el 38% son encabezados por mujeres. Este alto porcentaje probablemente se debe a que en muchos casos de desplazamiento, el hombre cabeza de hogar es asesinado o secuestrado. Aunque sólo un 3% de los hogares pertenece a minorías étnicas, un 24% de ellos participaba en algún tipo de organización en su lugar de origen, lo cual sugiere que como parte de la estrategia de guerra, los líderes de la guerrilla o los paramilitares pueden focalizar su acción en aquellos cuyo desplazamiento dañaría el tejido social en un municipio particular. Lo trascendental del desplazamiento es el hecho que el 25% de los hogares afectados con hijos que cursaban primaria reportan que, como resultado del desplazamiento, uno o más de sus hijos desertaron el colegio.

Aunque no todos los hogares informaron su estado de empleo actual o antes del desplazamiento, de los que si lo hicieron, el 51% se reportaron como desempleados, el 19% y 20% trabajaron como independientes o en agricultura, y un 10% contaban con trabajo asalariado. Comparado con su estado de empleo original, notamos que el desplazamiento se asocia con un aumento en el desempleo (de 42% a 51%). Igualmente, la proporción de hogares empleados en agricultura disminuyó significativamente (de 36% a 20%), lo cual sugiere que aquellos empleados en el sector primario tendrán mayor dificultad para obtener empleo en el sector agrícola en su lugar de recepción, impidiendo la utilización y conservación de sus habilidades.

Las columnas 2 y 3 indican cómo la naturaleza del desplazamiento ha variado en los dos periodos estudiados. Primero, notamos que el aumento en el número de hogares desplazados registrados es consistente con datos del RSS, sin embargo, el incremento del 57% (de 9.338 a 14.712) es mayor que el 30% reportado por la RSS.<sup>10</sup> Hubo un marcado crecimiento en el desplazamiento reactivo, cuya incidencia fue del 38% en el primer periodo (es decir, en 1999 y 2000) y del 72% en el segundo. Estas cifras reflejan la duplicación en el número de hogares que tuvieron que abandonar sus lugares de origen (de 24% a 53%) en respuesta a una amenaza específica. También incide en estos resultados el conflicto armado (de 4,7% a 7,8%) y la desaparición forzosa (de 3,3% a 5,7%). El análisis permite deducir que, en el segundo periodo las razones económicas han perdido importancia como motivo del desplazamiento, lo que se evidencia en la reducción de los indicadores desplazamiento intramunicipal (de 39% a 24%) y, en menor medida, el desplazamiento intradepartamental (65% a 59%). Es así como la proporción de hogares desplazados por la guerrilla ascendió del 32% al 50% y por los paramilitares del 35% al 43%. Igualmente, el ascenso pronunciado de hogares desplazados encabezados por mujeres pasó del 32% al 41% y el hecho de que el abandono escolar en primaria se ha duplicado en el tiempo, es consistente con esta interpretación. Por su parte, el desplazamiento de los que pertenecen a grupos étnicos ha disminuido significativamente.

---

<sup>10</sup> Se hace la comparación de 2000 a 2002 para las cifras de la RSS.

**Tabla 2.2: Características de la población desplazada**

	Total Muestra	Fecha de desplazamiento		Recibió apoyo		Desean retornar	
		1999, 2000	Después de 2000	Si	No	Si	No
<b>Naturaleza del desplazamiento</b>							
Desplazamiento reactivo	51,40	38,39	71,76	65,08	35,43	51,04	51,44
Debido a amenaza	36,46	24,46	53,38	47,59	23,48	34,69	36,69
Debido a asesinato	7,08	6,94	7,84	7,46	6,64	2,82	7,63
Debido al conflicto armado	5,63	4,68	7,81	7,79	3,11	11,40	4,89
Debido a la desaparición y tortura	3,96	3,32	5,70	4,63	3,18	3,06	4,07
Intradepartamental	60,07	65,27	58,98	62,45	57,29	83,93	56,99
Intramunicipal	25,57	38,97	23,67	26,82	24,12	49,75	22,46
Expulsado por la guerrilla	36,99	32,24	49,22	44,10	28,69	35,57	37,17
Expulsado por paramilitares	36,18	35,16	42,79	43,18	28,00	53,83	33,90
Duración (días)	327,63	249,58	92,68	317,16	341,21	158,78	350,05
<b>Características del hogar</b>							
Tamaño del hogar	4,91	5,13	4,75	4,95	4,85	4,94	4,90
Hijos <14 años	2,14	2,25	2,08	2,18	2,10	2,04	2,16
Personas 14–60 años	2,54	2,65	2,46	2,56	2,52	2,61	2,53
Deserción escolar de por lo menos 1 hijo	25,62	15,15	36,42	29,97	17,81	35,58	24,15
Mujer cabeza de hogar	37,96	31,96	41,44	38,90	36,86	28,87	39,13
Minoría étnica	3,08	4,59	0,01	1,17	5,32	2,13	3,20
Participaban en una organización	23,90	19,61	31,04	34,37	11,68	36,14	22,32
<b>Empleo antes del desplazamiento</b>							
Trabajo asalariado	9,99	5,42	5,18	6,53	13,65	4,68	10,70
Trabajo independiente	18,97	17,89	22,73	25,78	11,76	12,41	19,84
Agricultura	19,87	34,28	11,09	17,77	22,09	29,03	18,65
Desempleado	51,18	42,41	61,00	49,92	52,50	53,88	50,82
<b>Empleo después del desplazamiento</b>							
Trabajo asalariado	7,81	5,39	12,40	10,62	4,84	7,10	7,90
Trabajo independiente	13,31	10,12	21,41	17,54	8,83	11,07	13,60
Agricultura	36,77	32,94	55,26	50,60	22,15	46,56	35,47
Desempleado	42,11	51,55	10,93	21,24	64,19	35,27	43,02
No. de observaciones	32.030	9.338	14.712	14.635	9.415	3.358	20.692

*Fuente:* Cálculos del autor con base en las cifras del RUT.

Las cifras muestran que los afectados por el desplazamiento en el segundo periodo tuvieron más probabilidad de haber pertenecido a organizaciones sociales (31% comparado con 20%), y señalan una reducción significativa en el desplazamiento de la población desempleada, pero, a su vez, un aumento en el desplazamiento de los empleados en el sector agrícola en su sitio de origen. Lo anterior, sustenta la hipótesis que, después del año 2000, el desplazamiento forzoso fue utilizado con mayor frecuencia como estrategia de guerra para obligar al abandono de la tierra. De hecho, en el segundo periodo, sólo el 11% reportó desempleo antes del desplazamiento, en comparación con un 52% en el periodo 1999-2000, mientras que el 55% se empleaban principalmente en actividades agrícolas (comparado con 33% en el primero periodo). La mayor tasa de desempleo entre los desplazados en el segundo periodo (61% comparado con 42% en el

primero periodo) resalta que es más difícil para que los últimos apliquen sus habilidades en actividades no agrícolas. Del 55% de los desplazados que originalmente fueron empleados en actividades agropecuarias, sólo el 11%, es decir, uno de cada cinco, pudo encontrar empleo en el sector agropecuario, razón que posiblemente está detrás de la alta cifra de desempleo en el segundo periodo.

Al desagregar las cifras en hogares que recibieron asistencia y los que no, se evidencia una mejora significativa en la atención a las necesidades de los desplazados. En el periodo 2001-2002, el 71% de los hogares recibieron apoyo, en comparación con el 44% de 1999-2000. El sistema de atención pública sigue enfocado en el desplazamiento reactivo masivo. Las columnas 4 y 5 muestran que una mayor proporción de los apoyos otorgados fueron dirigidos a desplazados de manera reactiva (65% comparado con el 35% cuyo desplazamiento no fue reactivo), como consecuencia de acciones guerrilleras (44% comparada con 29%) y paramilitares. Aunque es probable que los beneficiarios del apoyo pertenezcan a algún tipo de organización, el hecho de que la proporción de hogares encabezados por mujeres que reciben apoyo no sea significativamente mayor a los que no, implica que aun exista campo para mejorar la focalización. Más importante, la deserción escolar es mayor en los hogares que recibieron apoyo. Esto podría significar que, si bien el apoyo Estatal fue dirigido a los hogares más necesitados, también puede sugerir que, como no fue suministrado en el momento más crítico, por ejemplo, por procesos complejos, dicha asistencia pudo haber resultado menos efectiva que si hubiera llegado de manera oportuna. De otra parte, ante el hecho de que es menos probable que los desplazados originalmente desempleados recibieran apoyo, indicaría que no hay una buena focalización de la asistencia.

Las columnas 6 y 7 muestran que la porción de la muestra con intenciones de retorno, presenta un bajo índice, sólo el 11 y el 12%. No debe sorprender que una mayor proporción de los que desean retornar continúen viviendo en el mismo departamento (84%) o municipio (50%). Es menos probable el deseo de retorno en los hogares que se desplazaron como resultado de eventos específicos como el asesinato. Aunque una menor proporción de los hogares encabezados por mujeres expresan un deseo de retorno que aquellos encabezados por hombres (29% comparado con 39%), la propensión a retornar es mayor entre aquellos que participaron en organizaciones antes del desplazamiento y entre los que tienen por lo menos un hijo que haya abandonado el colegio. La mayor cantidad de hogares originalmente empleados en agricultura que indican un deseo de retorno frente a los que no desean retornar es consistente con la hipótesis que es difícil transferir habilidades agropecuarias y adquirir los medios de producción para aplicar estas habilidades en el lugar de recepción. Resulta muy interesante observar que entre los desplazados que han obtenido empleo en actividades agrícolas persiste el deseo de retorno, lo cual contrasta con lo observado en el grupo que obtuvo empleo asalariado o independiente. Esto sugiere que es más difícil responder a las necesidades de desplazados que han sido empleados en actividades agrícolas, que a aquellos que encontraron otro tipo de trabajo.

La Tabla 2.3 informa sobre el acceso y tenencia de la tierra antes del desplazamiento, el acceso de la población desplazada al apoyo gubernamental y las necesidades que ellos expresan. La posibilidad de que la tenencia de la tierra aumente la probabilidad de desplazamiento se sustenta en que aproximadamente el 60% de los hogares afectados por este hecho tenían acceso a tierra antes de haber sido obligados a abandonar su sitio de origen, un porcentaje mucho mayor al número de los propietarios en otra muestra nacional representativa. Abandonaron parcelas de 22 hectáreas aproximadamente, aunque la mediana es más pequeña, sólo de 7 hectáreas por hogar.

El panel inferior de la Tabla 2.3 indica que aproximadamente el 54% de los hogares reciben apoyo. El gobierno y la Iglesia son los que más brindan asistencia (representando aproximadamente el 28% cada uno), seguidos por la Cruz Roja (26%) y amigos o familiares (15%). En cuanto a las necesidades expresadas, el 75% requiere alimentación, seguida por

trabajo (54%), salud (49%) y educación (35%). Cabe notar que entre los que tuvieron acceso a la tierra y posteriormente recibieron apoyo, se expresa claramente un mayor deseo de retorno. Aunque las dos terceras partes de los que abandonaron su tierra tenían propiedad individual, el 17% tenían acceso en acuerdos de arrendamiento, el 11% en formas colectivas y el 5% bajo colonato. Es interesante que fuera más probable que los que participaban en formas de tenencia colectivas recibieran apoyo y manifestaran un mayor deseo de retorno, mientras que aquellos con tenencia individual expresaran un menor interés en retornar. Los arrendatarios son indiferentes.

Si observamos los cambios de estos indicadores en el tiempo, notamos que después de 2001, la proporción de hogares que tuvieron acceso a la tierra fue del 60%, menor que en el periodo anterior (68%). La alta incidencia del acceso previo a la tierra para la población desplazada es consistente con la literatura que indica que la tierra es un factor que aumenta el riesgo del desplazamiento forzado (Reyes, Bejarano, 1998; Erazo et. al, 2000)<sup>11</sup> La desagregación por tipo de tenencia indica una caída en la porción de los que habían arrendado tierra (quienes representaban el 24% de los productores que informaron entre 1999-2000 en comparación con el 10% entre 2001-2002). Los datos señalan que una mayor proporción de hogares desplazados recibió apoyo en el segundo periodo, además de indicar un marcado cambio en la fuente de dicho apoyo. Consistente con la idea de que el gobierno se ha vuelto más efectivo en suministrar asistencia, la porción de los hogares que recibieron ayuda estatal aumentó del 20% al 41%, igualado por un incremento en el número de hogares que la recibieron de la Iglesia, de ONGs (de 23% a 38%) y de familiares y amigos (de 8% a 26%); por su parte, estos datos registran también una disminución en la actividad de la Cruz Roja (de 33% a 19%). En cuanto a las necesidades expresadas por los hogares desplazados, notamos que los requerimientos de apoyo en materia de trabajo y salud son levemente inferiores en el segundo periodo en comparación con el primero (46% comparado con 62% y 46% comparado con 55%, respectivamente). Notamos que el área promedio abandonada fue de 22 hectáreas aunque la mediana fue de 7 hectáreas, lo cual sugiere que el promedio es afectado por valores extremos.

---

<sup>11</sup> En este último estudio se encontró que aproximadamente un 50% de los desplazados tenían acceso a la tierra en su lugar de origen y que de estos más del 80% dependían de la tierra para su sustento y no recibieron compensación por la tierra perdida (Erazo et. al, 2000).

**Tabla 2.3: Acceso a la tierra, apoyo y necesidades expresadas por la población desplazada**

	Total Muestra	Fecha de desplazamiento		Recibieron apoyo		Desean Retornar	
		1999, 2000	Después de 2001	Si	No	Si	No
<b>Acceso a la tierra y tenencia</b>							
Acceso a la tierra antes	60,01	68,1960.4	59,7858.9	66,20	52,79	79,69	57,47
Área promedio abandonada	22,1524	21,87	19,44	21,95	22,47	16,29	23,36
Propiedad individual	67,1853.9	65,9552.9	69,1056.6	67,34	66,91	58,7152.04	68,8854.21
Propiedad colectiva	11,108.9	4,506.2	18,1016.5	15,47	4,10	22,3719.83	8,836.95
Arriendo	16,7713.5	23,5215.1	10,148.7	13,28	22,36	15,2913.55	17,0713.43
Colonato	4,964.0	6,034.6	2,652.1	3,91	6,63	3,643.22	5,224.11
<b>Apoyo y necesidades</b>							
Recibieron apoyo	53,81	44,35	71,15	100,00	0,00	69,08	51,89
Gobierno	28,37	19,67	41,05	52,73	0,00	41,22	26,77
Cruz Roja	25,57	33,39	19,33	33,04	0,00	46,53	22,91
Iglesia y ONGs	28,74	22,50	38,44	53,42	0,00	43,90	26,80
Familiares/amigos	15,34	7,95	25,96	28,52	0,00	22,20	14,48
Alimentación	74,64	75,93	77,02	78,75	69,85	78,84	74,08
Trabajo	54,13	62,19	45,46	54,91	53,22	53,75	54,13
Educación	34,80	38,86	28,14	35,96	33,45	36,99	34,47
Salud	49,41	55,44	45,69	52,63	45,65	54,95	48,64
Deseo de retorno	11,42	12,33	15,01	14,65	7,65	100	0,00

*Fuentes:* Cálculos del autor con base en cifras del RUT.

Al desagregar el análisis entre los que recibieron apoyo y los que no y el deseo de retorno, una mayor propensión de recibir asistencia de parte de los que tenían tierra se refleja en que una considerable proporción de los que recibieron apoyo, tenían acceso a la tierra. De la misma manera, la porción de los que tenían acceso a la tierra es significativamente más alta entre aquellos que manifiestan interés en regresar a su lugar de origen, observación que resulta influenciada por los hogares con tenencia colectiva. Igualmente, el hecho de que el porcentaje de hogares que recibió apoyo es significativamente más alto entre los que desean retornar, comparado con los que no lo desean, implica que la asistencia no reduce y en cambio, sí puede aumentar la propensión al retorno, algo que requiere mayor estudio mediante análisis econométrico.

## 2.2 Causas del desplazamiento

Con el anterior análisis descriptivo se estableció que poseer tierra es factor clave para desplazamiento forzado y sería oportuno complementarlo con un análisis riguroso que explore esta hipótesis a nivel de hogar. Debido a que la muestra se definió sólo con hogares desplazados, no podemos establecer una relación causal, sin embargo, ésta se ha demostrado en la literatura aunque para una muestra pequeña. De una muestra de 336 hogares desplazados y no desplazados, los principales determinantes de haber recibido una amenaza fueron la propiedad de activos (tierra y animales) y la participación en organizaciones sociales<sup>12</sup>. Esto es consistente con evidencia descriptiva mencionada anteriormente y corrobora la hipótesis de que el control territorial es un elemento crítico en la estrategia de guerrilleros y paramilitares quienes eligen como blanco líderes comunitarios o personas con influencia en la comunidad para motivar un

<sup>12</sup> Cabe notar que la presencia policial tuvo un impacto fuerte negativo en la probabilidad de haber recibido una amenaza, lo cual sugiere que un mayor nivel de seguridad local puede, por la reducción de amenazas, contribuir a reducir la incidencia del desplazamiento.

desplazamiento generando una reacción en cadena (Kirchoff e Ibáñez, 2001). Por otro lado, el mismo estudio predice la probabilidad de haber recibido una amenaza es un determinante clave del desplazamiento junto con factores económicos (una mayor cantidad de tierra – pero no activos – , el tener empleo, la disponibilidad de servicios públicos y el acceso a los medios de información, reducen la probabilidad de desplazamiento)<sup>13</sup>. Esto indica que la propiedad de la tierra es una variable de política estatal, decisiva en la dinámica del desplazamiento a nivel individual.

No obstante, es poco probable que la consideración de variables a nivel del hogar explique la dinámica general de acumulación especulativa de la tierra y del lavado de dinero que, según la literatura, son esenciales para comprender el fenómeno del desplazamiento (Reyes, 1997). La disponibilidad de una información detallada a nivel municipal permite explorar los factores estructurales que suelen contribuir a mayores niveles de desplazamiento. Nos basamos en la literatura (Collier y Gunnin, 1999; Deininger, 2003a) para formular la hipótesis de los factores generales que causan el desplazamiento (desigualdad y acceso a las rentas de los recursos que se pueden aprovechar si se ejerce dominio territorial) y de los factores que tienden a mitigarlo (bienes públicos como infraestructura). Contrario a la literatura, que suele fundamentarse en datos poco confiables para estimar regresiones de corte transversal entre países que pueden ser afectados por grandes diferencias estructurales (Durlauf y Quah, 1998), la disponibilidad de datos de una gran cantidad de municipios para diferentes años permite una aproximación a relaciones que varían en el tiempo. Para lo anterior, estimamos la siguiente ecuación:

$$D_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 Z_i + \alpha_3 E_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde  $D_{it}$  es el número de hogares desplazados de la localidad  $i$  en el año  $t$ ,  $Z_i$  es un vector de características estructurales de la localidad que no varían en el tiempo, y  $E_{it}$  refiere a eventos que varían en el tiempo que ocurrieron en el municipio en el año  $t$ . En cuanto a los factores estructurales, la teoría predice que la presencia de infraestructura productiva aumenta la ganancia de actividades económicas remunerativas, lo cual hace que sea menos probable que se desplacen hogares. De otra parte, la riqueza mineral, genera un incentivo adicional para que la guerrilla o los paramilitares aumenten sus ganancias mediante acciones armadas e inviertan sus recursos para ganar control de un territorio. Asimismo, los altos niveles de desigualdad en la tenencia de la tierra hacen que sea más fácil expulsar la población y disminuir la cohesión social (que reduciría el costo de mantener el orden público y facilitaría el establecimiento de control gubernamental).

Por su parte, el vector  $Z$  incluye la densidad de vías como medición de la disponibilidad de infraestructura cuyo signo esperado es negativo. Como proxy a la presencia de una importante riqueza mineral, incluimos una variable que indica cuando las regalías componen más del 10% de los ingresos corrientes del municipio en por lo menos un año de los reportados, variable que esperamos sea positiva. Finalmente, la desigualdad en la distribución de la tierra, con signo esperado negativo, se incluye también junto con la densidad población que sirve como variable de control.

Si los actores en conflicto en la guerra civil utilizan el dominio del territorio como un objetivo estratégico, ellos utilizarán la amenaza de acción violenta y la violencia misma como un elemento clave en su estrategia de guerra para despoblar áreas específicas en las cuales pueden posteriormente ejercer control económico o político. El uso estratégico de la violencia se sustenta en el hecho de que los eventos violentos ocurren de manera irregular con picos de acciones violentas, seguidos por una falta de actividad. Para ilustrar esta relación usamos valores rezagados para una variedad de actividades violentas que incluye el número de ataques guerrilleros, víctimas de masacres, ataques explosivos, secuestros, muertes violentas, homicidios

<sup>13</sup> Curiosamente, la presencia militar no tuvo ningún impacto en la probabilidad de desplazamiento per se, implicando que el principal impacto de la presencia del Estado resultará de una reducción de amenazas.

y robos a bancos como los principales elementos de  $E_{it}$ . Predecimos que los primeros tienen un impacto significativo en aumentar la tasa de desplazamiento, mientras que las muertes violentas homicidios y robos bancarios, indicadores de violencia generalizada, son menos volátiles en el tiempo y probablemente sean menos significativos.

Además de acciones violentas, el gasto gubernamental es una variable clave que debe reducir la propensión al desplazamiento de un hogar. Para captar este efecto, incluimos variables rezagadas de gasto per cápita en educación, salud, infraestructura, policía y justicia. Aunque se espera que el gasto en educación y salud tenga impacto inmediato y disminuya la probabilidad de desplazamiento, el gasto en infraestructura tendrá un periodo de gestación más largo, por lo tanto, puede no ser significativo en las regresiones.

**Tabla 2.4: Determinantes del desplazamiento a nivel municipal**

	Datos de la RSS		Datos del RUT	
			Desde 1999	Muestra total
Acción guerrillera	0.194*** (8.78)	0.199*** (7.39)	0.046*** (2.60)	0.032** (2.36)
Robos bancarios	0.029 (1.55)	0.025 (1.38)	0.064*** (5.40)	0.064*** (6.90)
Masacres (no. de víctimas)	0.057*** (8.94)	0.049*** (6.67)	0.013*** (2.83)	0.015*** (3.77)
Secuestros	0.062*** (17.55)	0.058*** (15.21)	0.037*** (14.71)	0.037*** (18.04)
Gini tenencia de tierra	0.478** (2.31)	0.546** (2.24)	1.375*** (8.63)	1.016*** (9.04)
Densidad poblacional (1,000s/km <sup>2</sup> )	0.494*** (7.86)	0.502*** (8.26)	0.199*** (5.01)	0.117*** (4.17)
Densidad vías (Km./km <sup>2</sup> )	-1.182*** (6.43)	-1.136*** (5.49)	-0.125 (0.92)	-0.085 (0.89)
No. de homicidios	0.001 (1.10)	0.001 (0.96)	0.002*** (4.22)	0.001*** (3.33)
Muertes violentas	0.057*** (5.44)	0.064*** (6.21)	0.050*** (7.37)	0.058*** (10.22)
No. Ataques explosivos	0.025*** (3.05)	0.027*** (3.30)	0.015*** (2.70)	0.019*** (4.54)
Gastos educativos per cápita		-0.008*** (3.08)	-0.006*** (3.66)	-0.007*** (4.99)
Gastos en salud per cápita		-0.009*** (3.72)	0.002 (1.27)	0.002 (1.40)
Riqueza mineral (>10% de ingresos)		0.201*** (2.84)	-0.060 (1.30)	-0.033 (0.94)
Inversión en infraestructura per cápita		0.001 (0.78)	0.000 (0.41)	0.001 (1.34)
Gasto en policía y justicia per cápita		0.048 (1.24)	0.040 (1.58)	0.067*** (3.27)
Constante	0.799*** (2.87)	1.341*** (2.71)	-0.856*** (2.65)	-1.772*** (7.16)
Observaciones	5022	3822	3822	5733
R-cuadrado	0.59	0.62	0.36	0.33

\*\* Significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Fuente: Variables dicotómicas de año y departamental incluidas en las regresiones pero no reportadas.

Para la estimación del número de hogares que fueron desplazados de manera forzosa en un año en particular, la variable dependiente  $D_{it}$  en la anterior regresión se puede obtener directamente de la RSS o el RUT sumando el número de hogares. De hecho, una de las ventajas de contar con dos fuentes de información diversas entre sí, es que permiten medir la robustez de los resultados obtenidos de dos fuentes a fin de compararlos. Sin embargo, para controlar que las dos han aumentado su cobertura en el tiempo y tienen mayor presencia en algunos departamentos que en

otros, es importante incluir variables dicotómicas de año y departamento. Los datos de la variable independiente de violencia provienen del CEDE y los de gasto público son del DNP.

La Tabla 2.4 presenta los resultados del análisis de los datos del RUT y de la RSS. Aunque la magnitud de los coeficientes varían entre las dos muestras, hay un grado sorprendente de consistencia, en el sentido de que todos los signos y, en la mayoría de casos, el nivel de significancia de las variables son idénticos<sup>14</sup>. Los principales resultados tienen relación con el impacto de variables estructurales, el uso estratégico de actos de violencia y el impacto del gasto público en el nivel local.

- *Impacto de factores estructurales:* De acuerdo con la evidencia anterior, encontramos que mayores niveles de desigualdad en la tenencia de tierra tienen un impacto importante y significativo en el desplazamiento. De acuerdo con la teoría, la presencia de riqueza mineral aumenta la probabilidad de desplazamiento presumiblemente porque aumenta las ganancias de controlar un territorio por parte de un grupo. Finalmente, la densidad de vías que se utiliza como proxy para la infraestructura en general y la presencia del Estado, tiene un impacto fuerte y negativo en el desplazamiento, lo cual sugiere que un mejoramiento de los beneficios económicos de mantenerse en un municipio dado, por ejemplo, mediante la provisión de bienes públicos, puede reducir la propensión al desplazamiento.
- *Uso estratégico de violencia:* La alta significancia de acciones violentas específicas confirma que la gente que abandona su lugar de origen, lo hace como reacción a actos específicos de violencia y a las amenazas que resultan de ellos. Esto fortalece la hipótesis de que el desplazamiento se constituye en un medio para ganar el dominio territorial y es un elemento claro en la estrategia de los grupos armados en la guerra continua en Colombia. Comparado con la alta significancia de acciones específicas de grupos armados el número de homicidios no es significativo. Lo anterior se debe a que este indicador, que representan un tipo de violencia generalizada, es muy diferente en relación con las acciones específicas dirigidas a lograr el dominio territorial. Mayores niveles de densidad poblacional tienden a aumentar el desplazamiento, lo cual sugiere que la guerra no es limitada a regiones alejadas y marginales pero que el desplazamiento sistemático de propietarios o usuarios de la tierra se puede utilizar como estrategia de guerra.
- *Medidas de corto plazo:* Un tercer resultado que sobresale del análisis de relevancia para la política, es que el gasto en servicios sociales, particularmente en educación, tiene un impacto importante en la reducción del desplazamiento. Esto sugiere que mediante un aumento de la inversión (o mayor eficacia en el gasto actual), el Gobierno puede hacer más atractivo la decisión de mantenerse en el lugar de origen y, a su vez reduce el incentivo para que la población se enliste en los ejércitos irregulares. Los gastos en infraestructura tienen un periodo de gestación más largo y no tienen un impacto inmediato en los hogares individuales.

## 2.3 Política de tierra para apoyar a los desplazados

Las anteriores regresiones y el análisis sugieren que el Gobierno puede propender por la reducción del desplazamiento mediante una estrategia en dos vías, que de un lado, corrija factores estructurales como la acumulación de grandes áreas de tierra improductiva, factor que subyace al desplazamiento y, de otro lado, tome medidas específicas que reduzcan la propensión

---

<sup>14</sup> Las únicas variables donde cambian los signos en las diferentes regresiones son riqueza mineral y gasto en salud. Adicionalmente, existen diferencias en significancia en los dos conjuntos de variables (negativo pero significativo para los datos de la RSS pero insignificantes para el RUT), robos bancarios y homicidios (positivo e insignificante para RSS pero significativo para RUT).

a abandonar, por ejemplo, mejorando la seguridad física y reduciendo la incidencia de violencia, factor que induce a los hogares a abandonar sus lugares de origen. Aunque un tratamiento detallado de las políticas del gobierno en esta materia trasciende el alcance de este estudio y se ha mencionado en otra literatura (Ibáñez y Vélez, 2003), el papel fundamental de la tierra en el proceso justifica una discusión breve de dos programas relacionados con ella: el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y el Decreto 2007 de 2001 que sirve de base para registrar bienes inmuebles de la población bajo amenaza de desplazamiento.

Antes de analizar estos dos programas, notamos que el presupuesto dirigido al problema de desplazamiento ha aumentado de manera significativa en los últimos años. Entre 1997 y 1998, se asignaron menos de US\$ 60 millones del presupuesto nacional, cifra que aumentó a US\$ 360 millones entre 1999 y 2002 (Ibáñez y Querubín, 2003). Adicionalmente, organismos internacionales, la ONU y sus entidades y donantes bilaterales han venido brindando apoyo a los desplazados. Inicialmente, la asistencia se enfocó casi exclusivamente a la estabilización socioeconómica de los desplazados, lo que abarcó más del 80% del presupuesto. Gradualmente, se fue complementado con una política más proactiva que tiene como objetivo tratar las causas del desplazamiento, observando lo establecido en el SAT y en el Decreto 2007 de 2001.

La principal política de tierras incluida en el Decreto 2007 de 2001, requiere que el Incoder (anteriormente el Incora): (a) registre las tierras abandonadas por la población desplazada: (b) establezca mecanismos para congelar la movilidad de activos en zonas de inminente riesgo de desplazamiento: y (c) regule e implemente un programa que permita a población desplazada cambiar por otra, la tierra que perdió, posiblemente con predios adquiridos por el Estado mediante extinción de dominio. La provisión de predios alternativos, es tarea encomendada al Incoder para facilitar el acceso a la tierra a población desplazada en predios de paso, posiblemente bajo acuerdos de arrendamiento mientras se estabiliza la situación en su lugar de origen y el retorno sea posible.

En la práctica, la aplicación del Decreto 2007 y de otras iniciativas ha sido limitada, en parte debido a restricciones presupuestales. Un ejercicio en Landázuri (Santander) nos da las siguientes lecciones. Primero, dado que el registro catastral se encontraba desactualizado, fue necesario realizar una actualización sistemática y masiva. Este ejercicio, cuando cuenta con la participación de buena parte de la población y posiblemente de la supervisión de entidades públicas reconocidas para resolver oportunamente posibles disputas, probablemente genere resultados positivos. Estos procesos tendrán que utilizar el testimonio oral en casos donde los documentos legales no son disponibles y es necesario distinguir entre la tierra y las mejoras realizadas por los usuarios. Una vez desarrollados estos mecanismos, sería deseable contar con mayores recursos para facilitar su implementación para proteger los bienes inmuebles de la población amenazada con desplazamiento.

El reconocimiento de la importancia de una estrategia más proactiva para prevenir el desplazamiento, es el fundamento del SAT, sistema que fue establecido para responder de manera flexible y rápida a las amenazas de violencia física, mediante el despacho de fuerzas adicionales. Inicialmente, la efectividad de este mecanismo fue limitado. De 20 casos en los que se declaró riesgo de desplazamiento en 2001, 11 sucumbieron a la violencia (Global IDP Project, 2003). En la medida en que se reconoce la importancia de garantizar la integridad física y se dan a conocer experiencias innovadoras basadas en procesos participativos que involucran a la comunidad, la capacidad de enfrentar el problema se aumentará.

## 2.4 Determinantes del deseo de retorno

Facilitar el retorno de los hogares desplazados a su lugar de origen es un componente esencial de la estrategia gubernamental. Actualmente, la cobertura de dichos programas es limitada. Las estadísticas de la RSS indican que tan sólo el 11% de la población desplazada retornó en 2001 (Ibáñez y Querubín, 2003)<sup>15</sup>. La anterior evidencia descriptiva sugiere que, bajo las actuales condiciones, pocos hogares desean retornar. Aunque la respuesta a esta pregunta pudo haber sido afectada por el momento de aplicación de la encuesta<sup>16</sup>, el limitado deseo de retornar es confirmado por otros estudios. Por ejemplo, en una investigación realizada por CODHES en Urabá y Medellín se encontró que un 68% de los hogares desplazados no querían retornar a su lugar de origen. Esto sugiere que, excepto que se de un cambio radical en las circunstancias, la posibilidad de implementar políticas (y su éxito) para facilitar el retorno puede ser limitada debido a la falta de interés de los hogares para acogerse a ellas. A su vez, el hecho de que un 45% de los hogares desplazados señalan a la inseguridad y el miedo como las razones principales para su desinterés en retornar, implica que si cambian las condiciones, las demandas de un programa de retorno podrían aumentar fácilmente.

En este contexto, es importante analizar los determinantes del deseo de retorno de los hogares para identificar aspectos relevantes para la política, principalmente en tres aspectos. Primero, al resaltar las características del hogar que aumentan su propensión al retorno, es posible identificar los hogares que responderán favorablemente a programas que tienen como objetivo facilitar el retorno voluntario de la población desplazada, ayudando así al diseño y focalización de dichos programas. Finalmente, mediante la identificación de las características del hogar con deseo de retorno, es posible diseñar programas que en hogares similares permitan prevenir el desplazamiento.

Para el hogar  $j$   $R_j$  es una variable dicotómica igual a 1 si el hogar desea retornar y 0 si no. Es probable que esta variable sea afectada por las actuales características del hogar  $X_j^t$  (por ejemplo, si un hogar tiene empleo) y las anteriores características del hogar (por ejemplo, el sector en que trabajaba antes del desplazamiento o si el hogar tenía acceso a la tierra). Igualmente, si se toma la selección del lugar de recepción como una variable exógena dada, el deseo de retorno será afectado por las características de la comunidad en su lugar de origen  $Z_i^O$  (por ejemplo, el nivel de seguridad) y en el lugar de recepción  $Z_i^D$  (por ejemplo, la diferencia en el nivel de seguridad y de gasto social). Podemos estimar una regresión probit para identificar y evaluar cuantitativamente el impacto de las características de los hogares y comunidades, presente y pasado, en el deseo de retorno. Formalmente, estimamos la siguiente ecuación:

$$R_j = \alpha_1 + \alpha_2 X_j^t + \alpha_3 X_j^{t-1} + \alpha_4 Z_i^O + \alpha_5 Z_i^D + \varepsilon_{jt}.$$

Las variables independientes importantes y los signos esperados y sus coeficientes se discutan en seguida:

- *Características del hogar:* En cuanto a la composición familiar, esperamos que los hogares encabezados por mujeres, posiblemente viudas y aquellos que tienen una mayor cantidad de miembros, tengan menor deseo de retorno porque para ellos el costo y riesgo de hacerlo es mayor que para los demás. Esperamos que una mayor dotación de capital humano, (educación) aproximada por si la cabeza de hogar ha completado la educación primaria o secundaria, facilite a los hogares adaptarse a su nueva comunidad, lo cual reduce la propensión a retornar. Se espera que la participación en una organización

<sup>15</sup> El hecho de que, de acuerdo con el mismo estudio, el 37% de los hogares desplazados reportaron haber retornado a su sitio de origen en 2000 muestra no sólo que se ven grandes cambios en periodos relativamente cortos sino que este resultado es consistente con la evidencia descriptiva presentada en este estudio, que indica que hubo un cambio dramático en la naturaleza del desplazamiento.

<sup>16</sup> Las personas fueron encuestadas cuando se registraban en la RUT, momento en el cual pudieron necesitar más apoyo.

campesina y la pertenencia a una minoría étnica brindan acceso a redes sociales y a mecanismos para suavizar el consumo, lo que no sólo reduce el riesgo de retornar sino que mejora los beneficios de dicho traslado, y por tanto esperamos que tenga un impacto positivo. También esperamos que los hogares con empleo en su lugar de recepción muestren menos interés en retornar porque esto implicaría que estarían obligados a cambiar una seguridad relativa por una incertidumbre significativa en su sitio de origen. Finalmente, se espera que tener empleo en el sitio de origen (comparado con haber sido desempleado) aumenta el deseo de retorno para todos; esperamos que este efecto puede ser especialmente pronunciado para hogares originalmente empleados en agricultura, debido a que es menos probable que puedan utilizar sus habilidades específicas al sector para fines productivos en su lugar de recepción en comparación con su sitio de origen.

- *Proceso de desplazamiento:* Se espera que hogares que abandonaron su lugar de origen en respuesta a una amenaza o evento específico capturada en la variable dicotómica de “desplazamiento reactivo” tengan menor deseo de retorno. Igualmente, esperamos un signo negativo similar para los coeficientes de desplazamiento causado por guerrilleros y paramilitares. Dado que los costos de retorno son significativamente más bajos para aquellos que residen en el mismo departamento, esperamos que la variable dicotómica para el desplazamiento intradepartamental tenga un signo positivo. También esperamos que el deseo de retorno disminuya con la duración del desplazamiento aunque a una tasa decreciente (efecto que se espera medir con el término cuadrático).

**Tabla 2.5: Determinantes del deseo de retorno de un hogar**

	(1)	(2)	(3)
Desplazamiento intradepartamental	0.072*** (20.41)	0.072*** (20.52)	0.071*** (20.21)
Duración del desplazamiento	-0.000*** (20.37)	-0.000*** (19.11)	-0.000*** (19.27)
Duración cuadrado	0.000*** (17.19)	0.000*** (16.24)	0.000*** (16.36)
Desplazamiento reactivo	-0.014*** (4.36)	-0.013*** (3.87)	-0.014*** (4.18)
Personas <14 años	-0.002*** (2.70)	-0.002*** (2.70)	-0.002*** (2.73)
Personas >60 años	-0.001 (0.48)	-0.002 (0.55)	-0.002 (0.64)
Mujer cabeza de hogar	-0.020*** (5.98)	-0.020*** (6.02)	-0.020*** (6.02)
Cabeza de hogar con educación primaria	0.016*** (4.89)	0.016*** (4.84)	0.016*** (4.64)
Cabeza de hogar con educación secundaria	0.031*** (6.20)	0.031*** (6.11)	0.029*** (5.83)
Edad de la cabeza de hogar	0.001*** (6.21)	0.001*** (6.31)	0.001*** (6.18)
Minoría étnica	-0.030*** (3.90)	-0.028*** (3.53)	-0.026*** (3.27)
Pertenencia a organización campesina	0.036*** (7.54)	0.037*** (7.70)	0.032*** (6.60)
Trabajo asalariado	-0.034*** (6.60)	-0.033*** (6.28)	-0.032*** (6.16)
Trabajo independiente	-0.024*** (5.79)	-0.022*** (5.25)	-0.021*** (5.02)
Actualmente trabaja en sector agropecuario	0.020*** (4.73)	0.023*** (5.42)	0.025*** (5.80)
Trabajo asalariado de origen	0.002 (0.30)	0.002 (0.32)	0.001 (0.17)
Trabajo independiente lugar de origen	0.006	0.005	0.004

En sector agropecuario lugar de origen	(1.11) 0.009**	(0.88) 0.008**	(0.68) 0.006*
Desplazado por la guerrilla	(2.41) 0.009***	(2.16) 0.004	(1.67) 0.005
Desplazado por paramilitares	(2.66) 0.040***	(1.06) 0.036***	(1.49) 0.036***
Recibió apoyo después del desplazamiento	(11.25) 0.027***	(10.20) 0.025***	(9.96) 0.025***
Acceso a tierra antes del desplazamiento	(8.20) 0.041***	(7.72) 0.036***	(7.47) 0.028***
Decreto* acceso a tierra	(12.59)	(10.55) 0.020***	(7.01)
Decreto* colectivo		(3.75) 0.041***	
Tenencia individual de tierra		(4.64)	0.013***
Tenencia colectiva de tierra			(3.14) 0.078***
Decreto individual*			(7.36) 0.017***
Decreto colectivo*			(3.00) -0.011 (1.17)
Observaciones	32028	32028	32028
Pseudo R-Cuadrado	0.20	0.20	0.20
Log Likelihood	-9161.46	-9146.47	-9118.67

\* Significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Nota: Valor absoluto del estadístico z en paréntesis. Variables dicotómicas departamentales y años incluidos en las regresiones pero no informadas.

Finalmente, como es de gran interés para la política estatal evaluar empíricamente el impacto de recibir apoyo y el deseo de retorno, un signo negativo reafirmará la hipótesis revisionista que sugiere que, debido a la falta de mecanismos idóneos para focalizar el apoyo a los desplazados y así excluir inmigrantes económicos, una asistencia más efectiva puede crear incentivos perversos para mayores niveles de inmigrantes con motivaciones económicas que aparentarán ser desplazados por la violencia. En contraposición, un coeficiente positivo indicará que no existe tal efecto y que, contrariamente, suministrar apoyo oportuno y efectivo aumentará el deseo de retorno porque permite a los hogares mantener su dotación de bienes.

- *Tenencia de activos:* Un gran volumen de evidencia empírica resalta que, bajo el riesgo de desplazamiento inminente, no es posible ni conveniente que los hogares vendan sus bienes inmuebles. Esto implica que aquellos que tenían tierra antes del desplazamiento pueden tener la expectativa de nuevamente tomar posesión de este activo, lo cual nos lleva a esperar que aumente el deseo de retorno del hogar. La tenencia colectiva de la tierra probablemente hará más fácil la reclamación de la tierra puesto que los costos que demandaría este proceso serían compartidos por muchos propietarios. Esto sugiere que los arreglos colectivos facilitarán el retorno.
- *Variables de política:* Como se describió anteriormente, la política estatal ha reconocido la importancia de asegurar la tenencia de la tierra a los desplazados y esto llevó a la aprobación del Decreto 2007 de 2001. Además de fortalecer la seguridad en la tenencia a los desplazados (facilitando la reclamación de tierra abandonada), el Decreto establece que las instituciones gubernamentales deben realizar un inventario de tierra en situaciones de riesgo inminente de desplazamiento. Aunque la implementación de este Decreto se ha limitado a unos pilotos, es factible hacer una medición general de su efectividad, por

ejemplo, comprobando si por el cambio en la percepción de la seguridad de tenencia, lo estipulado en el Decreto ha influido en el deseo de retorno. Para esto, agregamos una variable dicotómica que indica si un hogar fue desplazado antes o después de la firma del Decreto e interactuamos esta variable con la tenencia de la tierra. Aunque la falta de significancia del coeficiente implicaría que el Decreto no ha sido efectivo, un signo positivo indicaría que puede haber ocasionado un efecto y, por tanto, una mayor exploración del tema sería de interés.

Los principales resultados presentados en la Tabla 2.5 se explican en seguida. Para interpretarlos, cabe notar que los coeficientes son los efectos marginales de los cambios de una unidad en la variable de interés en el promedio de las demás variables. Para controlar los efectos no observados a nivel departamental u otros cambios sistemáticos no observados en el tiempo, incluimos en todas las regresiones variables dicotómicas departamentales y de tiempo.

- *Características del hogar:* Como se esperaba, las mujeres cabeza de hogar con hijos menores de 14 años indican un menor deseo de retorno. Sin embargo, sorprende que a mayores niveles de educación se aumenta el deseo de retorno, en vez de verse disminuido, como se esperaba. Igualmente, aunque la participación en una organización aumenta el deseo de retorno, el pertenecer a una minoría étnica no lo incrementa. Es de mucho interés y consistente con las expectativas, que los que pudieron obtener trabajo asalariado o independiente en su lugar de recepción muestran un deseo de retorno muy inferior. La gran excepción a esto es la agricultura. Aquellos que trabajan en agricultura en su lugar de recepción muestran una mayor inclinación a retornar a su sitio de origen que aquellos que están desempleados, preferencia que va más allá del hecho de haber trabajado en agricultura originalmente (cuya magnitud es menor). En términos de diseño de política, es necesario tener en cuenta que un gran número de hogares que realizaban actividades agrícolas antes de su desplazamiento manifiestan un mayor deseo de retornar, por lo que, arreglos temporales (por ejemplo, acuerdos de arriendo) son más adecuados que otros esfuerzos que los induzcan a convertirse en residentes permanentes en su lugar de recepción.
- *Tipo de desplazamiento:* No sorprende, que en los hogares que se reubicaron en el mismo departamento se exprese un deseo de retornar significativamente mayor (7%) a los que se desplazaron a otro departamento, mientras que los que sufren de desplazamiento reactivo tienen menor interés en retornar. Los desplazados por la actividad guerrillera o paramilitar sufren de desplazamiento reactivo. y los resultados sugieren, de manera algo sorprendente, que es más probable que los desplazados por los paramilitares retornen. Un hallazgo igualmente sorprendente es la falta de una relación entre el deseo de retorno y la duración del desplazamiento, debido a que esta variable no es exógena, pero depende del momento en que el hogar se registró. Un resultado de mucho interés es el coeficiente de haber recibido apoyo, que es positivo y significativo. Esto sugiere que el apoyo está bien focalizado en quienes realmente lo requieren, y que ayudarlos a enfrentar el impacto inmediato de la conmoción del desplazamiento, aumenta su capacidad para superarlo y el deseo de retornar a su lugar de origen.
- *Acceso a la tierra y política:* Como se esperaba, encontramos que el acceso a la tierra es positivo y significativo. Es interesante, el coeficiente positivo de la interacción entre el acceso a la tierra y la variable dicotómica que indica si el Decreto 2007 de 2001 estuvo vigente o no en la especificación (2) sugiere que este Decreto puede haber tenido un efecto. Para explorar el efecto potencial en más detalle, interactuamos la variable dicotómica del Decreto con las dos de tenencia de tierra, propiedad individual y colectiva (especificación 3). Los resultados sugieren que la aprobación de este Decreto no mejoró la

seguridad de tenencia en predios colectivos (la cual ya era alta antes de la aprobación del Decreto) pero mejoró el impacto de la tenencia individual en el deseo de retorno.

## **2.5 Implicaciones de política**

En vista de la complejidad del problema y sus diversas facetas regionales, además de las limitaciones en la disponibilidad de datos e investigaciones, cualquier recomendación de política deberá ser adaptada a las condiciones locales. No obstante, la evidencia presentada sugiere que, en general, se debe enfatizar en medidas preventivas y no sólo reactivas que respondan a los hogares en el momento del abandono de su lugar de origen. En ambas categorías, las políticas relacionadas con la tierra son de suma importancia. Discutimos las políticas relativas a la prevención del desplazamiento, las medidas para facilitar el retorno y la estabilización de los afectados.

En cuanto a las medidas preventivas, nuestro análisis indica que hay campo para políticas estructurales no específicamente relacionadas con la tierra. Un tema fundamental es brindar seguridad física de manera flexible con base en políticas nacionales de seguridad implementados por las fuerzas militares. Recomendamos considerar el establecimiento de una fuerza de reacción rápida que de respuesta al Sistema de Alertas Tempranas. De hecho, este sistema se puede ampliar y sistematizar mediante: (a) la realización de una evaluación del riesgo en diferentes regiones; (b) el mejoramiento de la comunicación entre las autoridades locales y la población; y (c) el diseño de estrategias que permitan implementar las acciones necesarias. La restitución de la seguridad en las áreas afectadas se debe combinar con procesos de fortalecimiento del control social y su participación, de tal manera que se aumente la capacidad de las comunidades locales para resistirse al desplazamiento. Esto puede incluir mejoras en la efectividad del gasto público, cuyo efecto tiende a reducir el desplazamiento involuntario, aspecto que el análisis econométrico ha identificado como factor crítico.

En el tema de tenencia de la tierra, los mecanismos preventivos incluyen la puesta en marcha de un programa para actualizar el registro catastral que priorice zonas con alto riesgo de desplazamiento. Para esto, es necesario establecer registros móviles con una sólida participación local y comunitaria, instrumento cuya validez va más allá de la declaración de riesgo inminente, reduciendo así los costos de transacción y asegurando la participación de los pobres brindando algún medio de protección de sus activos. Los problemas e inconsistencias del Decreto 2007 de 2001 deben ser resueltos (por ejemplo, aclaración de deudas, mejoras y derechos de usufructo). Posteriormente, se debe prestar más atención (y presupuesto) para que el programa sea efectivo en la práctica. Igualmente, mecanismos (por ejemplo, arriendo de tierras) para mejorar el acceso a tierras privadas y públicas por parte de la población desplazada con habilidades agrícolas podrían ser muy importantes para que mantengan sus habilidades y garanticen su sustento.

La Política debe promover el retorno voluntario de los hogares desplazados, brindando apoyo dirigido a satisfacer las necesidades de corto plazo focalizado en aquellos hogares que tengan mayor probabilidad de retorno. La estrategia debe basarse en relaciones preexistentes y en el establecimiento de mecanismos de control y cohesión social. Es apremiante restaurar la seguridad, la participación comunitaria y las relaciones sociales fortalecidas antes del retorno. Adicionalmente, enfocarse en grupos con relaciones sociales preexistentes sería beneficioso. En casos donde es posible un programa de retorno masivo, una instancia independiente con amplia legitimidad y reconocimiento puede ayudar a reducir los costos de transacción y resolver disputas de manera oportuna antes que se convierten en problemas más grandes.

El programa de retorno debe constituirse en una de varias opciones para hogares desplazados. Deberá focalizarse en regiones donde el retorno sea factible y a gente para los cuales esto ofrece

una opción sostenible, es decir, para quienes tienen habilidades agrícolas específicas y han encontrado pocas posibilidades económicas en su situación actual. Los programas estarán basados en la divulgación de los derechos legales de los desplazados e implementados de manera concertada para evitar que sean impuestos desde afuera en hogares que pueden tener poco en común y, por tanto, pueden que los beneficiarios abandonen su tierra a la primera oportunidad. Dependiendo de la naturaleza de los activos perdidos y el tiempo de ausencia, puede ser necesario complementar el retorno con asistencia técnica, crédito y adquisición de tierra, mediante el arriendo con opción de compra. Impulsar un programa de esta naturaleza no sólo disminuye la probabilidad de que los hogares abandonen nuevamente, sino que facilita el acceso a la tierra, así como la transferencia de tecnología y el acceso a los mercados, aspectos esenciales para emplear productivamente los activos inmuebles de su propiedad.

En lo que tiene que ver con la estabilización de corto plazo, nuestros resultados indican que hacer más efectivo este apoyo no sólo tendrá beneficios inmediatos sino que contribuirá a un mayor deseo de retorno de la población desplazada. Cualquier medida que mejora la efectividad del apoyo y la capacidad de los gobiernos locales para suministrarlo, sería bienvenida. Un asunto que merece la mayor atención es el relacionado con muchos de los municipios receptores, que aún en las mejores circunstancias, no tienen incentivos financieros o de otro tipo para brindar asistencia a la población que se desplaza o para integrar a los hogares que tienen pocas probabilidades de retornar (principalmente los encabezados por mujeres).

Brindar a los gobiernos locales que reciben grandes flujos de población desplazada los medios e incentivos para ofrecerles servicios efectivos a esta población que faciliten su eventual integración a la sociedad probablemente tenga un efecto de amplio alcance. Puede ser útil combinar esto con un monitoreo efectivo y sistemático. La integración de los hogares desplazados al mercado laboral se puede promover facilitando el acceso a la información, creando incentivos (tributarios) al sector privado cuando contrata a los que se encuentran registrados en el Sistema Único de Registro (SUR) y creando cupos en guarderías para los hijos de los hogares desplazados encabezados por mujeres.

## **CAPÍTULO 3: Evaluando y mejorando el desempeño del mercado de tierras**

Los anteriores capítulos sugieren que Colombia está caracterizada por una variedad de problemas estructurales y distorsiones de política que dificultan que el mercado transfiera tierra de manera que aumente eficiencia y ayude a igualar la distribución operacional de la misma aun si hubiera un ambiente con pocas distorsiones de política. Es más, en condiciones de violencia y acumulación especulativa de la tierra, el mercado puede llevar a situaciones que no fomentan la productividad. Sin embargo, en los últimos años, el Gobierno ha impulsado reformas dirigidas a promover el potencial del mercado para mejorar la productividad y, a su vez, facilitar el acceso a la tierra a los pobres.

En este capítulo utilizamos datos a nivel del hogar para examinar dos asuntos críticos. Primero, nos interesa conocer si el mercado ha transferido tierra a productores pobres pero productivos, y comparar los resultados con las iniciativas de reforma agraria patrocinadas por el Gobierno. Segundo, utilizamos evidencia de transacciones individuales de tierra (y la motivación de las mismas) y complementamos este con análisis del impacto que ha tenido el acceso a la tierra en términos de bienestar para el hogar con el fin de determinar la capacidad del mercado para enfrentar el problema de desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra identificado anteriormente, y así mismo, establecer las medidas que se requieren para que el mercado contribuya a la solución del problema.

### **3.1 Determinantes de la participación en el mercado de tierras**

Primero, exploramos los determinantes de la participación en el mercado de arriendo y compraventa de tierras con el fin de establecer cómo ha permitido que productores relativamente pobres tengan acceso a la tierra, lo que necesariamente conlleva a un mejoramiento en la producción y en la equidad. Este análisis hace énfasis en que, debido a las barreras a la entrada en el mercado de compraventa, el arriendo probablemente aumente la equidad más que la adquisición, y que tanto el mercado de arriendo como el de compraventa logren mejor desempeño que los programas de reforma agraria patrocinados por el Estado. Por tanto, es recomendable una mayor utilización de mecanismos de mercado para mejorar el desempeño de programas públicos de reforma agraria.

#### **3.1.1 Estadísticas y cifras descriptivas**

Para estudiar el mercado de tierras en Colombia usamos datos panel de aproximadamente 1270 unidades productivas agropecuarias obtenidos de una encuesta del Gobierno colombiano realizada con la cooperación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Banco Mundial (Primera Encuesta de Calidad de Vida y Eficiencia de los Productores Agropecuarios –PECVE– y Segunda Encuesta de Calidad de Vida y Eficiencia de los Productores Agropecuarios –SECVE). La muestra proviene de 55 núcleos que comprenden las 11 principales regiones agroecológicas de Colombia en 1997 y 1999. Con el fin de obtener una variación máxima de los tamaños de finca se incluyeron plantaciones de azúcar, plátano, café y palma africana por muestreo de lista.<sup>17</sup> La encuesta provee información detallada sobre la producción agrícola, la participación en el mercado de tierras y las formas de tenencia. En aproximadamente 1.000 casos la encuesta a la unidad de producción agropecuaria se complementa con otra estándar del hogar. Para corregir las diferencias entre área cultivable,

---

<sup>17</sup> Es decir, la selección comprende más observaciones de estas plantaciones de lo que hubiera resultado de un muestreo aleatorio de unidades productivas.

cultivos permanentes, pastos y barbecho, convertimos la tierra en “unidades de tierra equivalentes” multiplicando las diferentes clases por un valor predeterminado<sup>18</sup>.

Las estadísticas descriptivas para el total de la muestra y para el subgrupo de hogares se muestran en la Tabla 3.1, donde los resultados están divididos según la participación en el mercado de tierras y la participación en el programa de reforma agraria. La fila superior indica que aproximadamente el 14% de empresas de la muestra toman tierra en arriendo, el 4% la arriendan, el 11% (ligera y superior al 2% anual) han participado en mercados de compraventa durante el quinquenio comprendido entre 1994 y 1999, y que aproximadamente el 6% vendieron su tierra. El hecho de que el 10% de los hogares de la muestra se hayan beneficiado del programa de reforma agraria habla de la importancia de la intervención estatal en el mercado de tierras. Mientras no es sorprendente encontrar diferencias significativas en las dotaciones promedio de capital en ganado y maquinaria (es aproximadamente un 75% superior para la muestra entera comparado con el promedio de hogares), sí sorprende el hecho de que el rendimiento por hectárea no siga esta misma tendencia. De otra parte, la edad promedio del cabeza de hogar es de 53 años, el nivel promedio de educación es de casi 7 años y el 18% de los hogares están en cabeza de mujeres.

---

<sup>18</sup> Los factores utilizados son 2 para cultivos permanentes, 0,5 para pastos, 0,3 para bosques y 0,1 para otra tierra improductiva.

**Tabla 3.1: Estadísticas descriptivas para el total y muestras de hogares**

	Muestra total							Beneficiarios RA
	Total	No arrendando	Tomando en arriendo	Arrendando	Vendió*	Compró*		
Número de unidades productivas agropecuarias	1275	81,96%	13,96%	4,24%	5,80%	10,59%	8,55%	
Tierra cultivada 1999 (promedio)	29,12	31,21	8,62	55,97	56,62	24,66	15,09	
Tierra cultivada 1999 (mediana)	3,91	4,14	2,59	7,00	5,85	4,75	8,37	
Tierra poseída 1999 (mediana)	3,15	4,10	0,00	6,70	5,10	4,51	7,95	
Activos ganaderos promedio (EEUU, \$)	6.984	7.797	1.468	9.228	12.132	8.216	4.018	
Activos de maquinaria promedio (EEUU, \$)	849	848	471	2095	3003	898	297	
Valor total producción 1999 (mediana)	1.212,41	1.212,98	1.089,41	2.252,70	1.572,21	1.733,71	1.200,46	
Valor de producción por ha 99 (mediana)	326,70	295,64	509,72	290,84	281,89	359,47	166,92	
	Muestra de hogares							
	Total	No arrendando	Tomando en arriendo	Arrendando	Vendió*	Compró*	Beneficiarios RA	
Número de hogares	1.011	83,68%	12,66%	3,86%	6,33%	10,19%	10,09%	
Tamaño del hogar	4,62	4,56	4,95	4,82	4,78	4,55	5,51	
Edad de cabeza de hogar	53,39	53,94	49,48	53,97	56,73	44,46	51,93	
Educación de cabeza de hogar	5,67	5,67	5,49	6,26	6,48	6,17	5,35	
Mujer cabeza de hogar	18,20%	18,91%	10,16%	28,21%	14,06%	8,74%	15,69%	
Número de personas ≤14 años	1,38	1,33	1,72	1,51	1,08	1,49	1,94	
Número de personas 14-55 años	2,45	2,41	2,66	2,69	2,69	2,55	2,87	
Número de personas >55 años	0,79	0,83	0,57	0,62	1,02	0,51	0,70	
Nivel promedio de educación	6,55	6,54	6,49	6,86	7,15	6,76	6,42	
Tierra cultivada 1999 (promedio)	14,47	15,84	5,68	13,77	23,43	11,24	13,89	
Tierra cultivada 1999 (mediana)	3,63	3,77	2,87	5,20	4,81	4,92	8,28	
Tierra poseída 1997 (mediana)	2,75	3,48	0,01	8,29	4,29	4,12	9,76	
Activos ganaderos promedio (EEUU \$)	4.021	4.530	1.112	2.428	4.553	3.924	4.045	
Activos de maquinaria promedio (EEUU \$)	509	500	619	343	1064	275	266	
Valor total producción 1999 (media)	1.168,79	1.161,73	1.166,00	1.849,46	1.151,54	1.742,77	1.210,99	
Valor de producción por ha 99 (media)	337,39	310,86	452,79	370,34	291,38	369,47	165,47	

Las características del hogar de los grupos de la muestra indican que el mercado de tierras realiza una función importante en la transferencia intergeneracional. Esto se manifiesta en que aquellos

que adquirieron tierra en el mercado, a través de arriendo o compra, son significativamente más jóvenes y en el caso de arriendo también tienen familias más grandes. El mercado de arriendo parece contribuir a la igualación de la distribución operacional de la tierra; de hecho para ambos grupos el arrendatario promedio en la muestra tiene poca tierra o carece de ella. La productividad parcial, aproximada por el valor bruto del rendimiento por hectárea menos insumos (excluyendo la mano de obra familiar no remunerada), es significativamente superior para arrendatarios que para el resto de la muestra. Esta relación es menos clara en el caso de los compradores de tierra donde ninguna de estas diferencias es significativa. En cuanto a los beneficiarios de reforma agraria, los datos reflejan que aunque el rendimiento total mantiene la tendencia general, sus dotaciones de tierra son relativamente grandes en promedio, lo que sugiere que este grupo no hace uso eficiente de los recursos a su disposición, hipótesis que se confirma por el nivel relativamente bajo de rendimiento por hectárea.

### 3.1.2 Modelo econométrico y resultados

Con base en un modelo de hogar que se analiza en mayor detalle en Deininger y Jin (2002), formulamos tres hipótesis. Primero, esperamos que los hogares con mayor habilidad agrícola y menor dotación de tierras obtengan mayores cantidades de tierra en el mercado mediante arrendamiento o posiblemente, el de compraventa. Esto implica que la transferencia de tierra a productores pobres pero eficientes conlleva a una igualdad gradual en la estructura de tenencia. Segundo, los costos de transacción reducen el nivel de actividad en el mercado de tierras aumentando la cantidad de productores autárquicos que no participan en el arrendamiento. La reducción en los costos de transacción permitirá mayores transacciones de tierra lo que conllevará a un aumento inequívoco en el bienestar social. Tercero, aumentos exógenos en el empleo extra predial incrementan la cantidad de tierra transada en el mercado de arriendo y, por tanto, la producción y el bienestar en general porque son los productores con pocas habilidades los que se emplean fuera de la finca y arriendan sus predios a aquellos con mayor habilidad. Esto se reflejará en la disminución del valor óptimo de los arriendos y, a menos que haya un riesgo alto de pérdida del trabajo, aumentará el bienestar general. Todo lo anterior indica que el mercado de arriendo de tierras tendrá un impacto positivo en términos de equidad y eficiencia, y puede ser la causa y consecuencia de un mayor desarrollo del sector no agrícola.

Para la estimación de la anterior relación, requerimos de una estimación de la habilidad  $\alpha_{ij}$  de la finca  $i$  en el municipio  $j$ . Para ello se estima una función de producción de Cobb-Douglass:

$$Q_{ijt} = \exp(\alpha_i + \alpha_j) A_{ijt}^{\theta_1} L_{ijt}^{\theta_2} K_{ijt}^{\theta_3} \quad (1)$$

donde  $Q_{ijt}$  es la producción agrícola del hogar  $i$  en el municipio  $j$  en el año  $t$ .  $A_{ijt}$ ,  $L_{ijt}$  y  $K_{ijt}$  son la tierra, la mano de obra y los insumos de capital respectivamente,  $\theta_1$ ,  $\theta_2$ , y  $\theta_3$  son los coeficientes técnicos a estimar, y  $\exp(\alpha_i + \alpha_j)$ , es el parámetro de eficiencia de interés. Tomando logaritmos de ambos lados, agregando un  $T$  de tendencia en el tiempo y un término de error de *iid*, obtenemos una ecuación de producción estimable para el hogar como sigue:

$$\log(Q_{jit}) = \alpha_{ij} + \lambda_1 \log(A_{jit}) + \lambda_2 \log(L_{jit}) + \lambda_3 \log(K_{jit}) + \lambda_4 T + \varepsilon_{jit}$$

donde  $\alpha_{ij} = \alpha_j + \alpha_i$  es el parámetro de eficiencia compuesto de un elemento idiosincrásico a nivel de hogar ( $\alpha_i$ ) y un efecto municipal ( $\alpha_j$ ) que refleja el acceso a la infraestructura y mercados, la calidad de suelos y el clima, entre otros. El mercado de tierras agrícolas es local, por lo que el parámetro de interés para la participación en el mercado de tierras es  $\alpha_i$ , es decir, la habilidad de cada productor comparada con la media municipal. La disponibilidad de observaciones múltiples por hogar en el panel nos permite obtener este parámetro en un procedimiento de dos pasos,

donde primero realizamos una estimación a nivel municipal para recuperar  $\alpha_{ij}$ , seguida por el mismo procedimiento a nivel regional que permite recuperar  $\alpha_j$ . La variable de interés,  $\alpha_i$ , se obtiene como la diferencia entre los dos parámetros estimados anteriormente. Una ventaja adicional de esta estimación es que nos permite evaluar si el tamaño de la dotación de tierra está asociado a mayores niveles de productividad. Hacerlo (resultados no reportados) sugiere que no existen economías de escala en la producción agrícola en Colombia.

Para hallar los determinantes de participación en el mercado de arriendo, estimamos la siguiente ecuación:

$$R_i = \beta_0 + \beta_1 \alpha + \beta_2 X_i + \beta_3 Z_i + \varepsilon_{ii}$$

donde  $R_i$  es una variable dicotómica igual a uno si el hogar participa en el mercado de arriendo y cero si no. El parámetro  $\alpha_i$  es la habilidad agrícola del hogar determinado como se explicó anteriormente. El vector  $X_i$  contiene las características del hogar, en particular su tamaño y composición, la edad de la cabeza del hogar y su educación, el valor de su dotación de tierra y otros activos agrícolas y no agrícolas, así como una variable dicotómica que indica si algún miembro del hogar participó en un empleo fuera de la finca. Finalmente,  $Z_i$  es un vector que denota las características de la comunidad e incluye la porción de productores en el municipio, excluyendo al productor de interés<sup>19</sup>, que participan en el mercado de tierras y crédito reflejando así los costos de transacción en estos mercados en un municipio particular.

La expectativa que sea más probable que los individuos más productivos arrienden tierra implica que  $\beta_1 > 0$  cuando se toma en arriendo y  $\beta_1 < 0$ , cuando se arrienda. Por otro lado, como esperamos que el mercado de arriendo transfiera tierra de grandes a pequeños productores que podrían hacer uso más productivo de este recurso, se espera que el elemento de  $\beta_2$  que corresponde a la cantidad de tierra poseída sea positivo cuando se arrienda y negativo si se toma en arriendo. Si el mercado para otros factores, especialmente el de capital, funciona bien, la composición del hogar y sus activos no debe tener un impacto significativo en las decisiones de producción y participación en el mercado de arriendo o compraventa. Si se halla un coeficiente significativo para capital, esto indicaría imperfecciones en el mercado de capitales, y por ende imposibilitaría, por ejemplo, destinar una cosecha futura como garantía para financiar insumos productivos. Igualmente, la hipótesis que aumentos en el jornal pagado por trabajo extra predial aumente la cantidad de tierra transada en el mercado de arriendo y mejore la productividad en general, nos lleva a esperar que el elemento de  $\beta_2$  que corresponde a la disponibilidad de empleo no agrícola a nivel local sea negativo.

Finalmente, usamos el nivel de actividad de arriendo en el municipio como *proxy* para explicar los costos de transacción asociados con estos mercados. Así, para cualquier productor los costos marginales relacionados con la participación en el mercado de tierras (por ejemplo indagando sobre precios y oferta, negociando los términos de las transferencias y ejecutando los contratos) disminuirán con el nivel de actividad del mercado en el municipio. Una variable similar es la proporción de productores con acceso al crédito formal que se utiliza como una aproximación a la oferta de crédito y se introduce para evaluar si la disponibilidad de financiamiento a nivel local tiene un impacto en el mercado de tierras. Otras características municipales no observadas, como el acceso a la infraestructura y los mercados, están representadas en las variables dicotómicas regionales.

<sup>19</sup> Asumiendo que el número de productores en un núcleo viene dado por  $N$ , el número de productores que participa en el mercado de arriendo (o crédito) es  $M$  (o  $C$ ) y asumiendo que  $m$  (o  $c$ ) sea una variable dicotómica igual a 1 si el productor de interés participa en el mercados de arriendo (o crédito) y 0 en caso contrario, entonces la variable incluida en la regresión es definida como  $(M-m)/(N-1)$  o  $(C-c)/(N-1)$ .

Para la participación en el mercado de compraventa de tierras, estimamos una ecuación similar

$$S_i = \beta_0 + \beta_1 \alpha + \beta_2 X_i + \beta_3 Z_i + \varepsilon_{it}$$

donde  $S_i$  denota la participación en compra o venta de la tierra. Las definiciones de las variables explicativas son las mismas del caso anterior, a excepción de  $X_i$  que esta vez incluye variables de dotaciones iniciales de tierra, donde esta información esté disponible. El elemento en el vector  $Z_i$  que representa el costo de transacción es estimado como el nivel municipal de actividad en el mercado de compraventa, excluyendo al productor de interés. La principal diferencia entre los mercados de compraventa y arriendo es que las imperfecciones en el mercado de crédito, las distorsiones de política y otros factores no económicos que afectan el valor percibido de la tierra, tienen un impacto más profundo en los resultados observados en dicho valor. Si la superación de imperfecciones en los mercados de crédito y seguros es más importante que la capacidad de hacer uso productivo de la tierra  $\beta_1$  en la anterior ecuación, puede no ser positivo para la compra de tierras. Igualmente, si la tierra se mantiene con fines especulativos y otros propósitos improductivos carentes de lógica económica, el coeficiente de habilidad ya no será negativo en la ecuación de compraventa. A su vez, la educación, que aumenta la habilidad de hacer uso productivo de la tierra, puede tornarse irrelevante. Lo anterior, más las imperfecciones en los mercados de capitales, implica que la tierra no sea adquirida por productores con una dotación baja de tierra inicial, ni vendida por propietarios con grandes dotaciones y que la distribución inicial de activos (o ingresos extra-prediales) pueda tener impacto decisivo en la compra o venta de tierras.

Finalmente, para comparar el programa de reforma agraria del Estado con el funcionamiento del mercado descentralizado, especificamos la siguiente ecuación donde la variable dependiente,  $B_i$ , es una variable dicotómica igual a 1 si la mayor parte de la tierra de un hogar fue recibida del INCORA y 0 en caso contrario.

$$B_i = \beta_0 + \beta_1 \alpha + \beta_2 X_i + \beta_3 Z_i + \varepsilon_{it}$$

En lugar de hacer inferencias de desempeño, como en los anteriores análisis de los mercados descentralizados, los coeficientes en esta ecuación proporcionarán una visión sobre el éxito de la intervención gubernamental en beneficiar campesinos pobres pero relativamente productivos, es decir, aquellos con mayor habilidad agrícola ( $\beta_1$ ), con limitadas dotaciones iniciales de tierra y otros activos y, posiblemente, con bajos niveles de educación. Una evaluación rigurosa de la reforma agraria sobre el impacto del programa en la productividad requiere de una comparación de la productividad de la misma parcela antes y después de que fuera sujeta a la reforma agraria; sin embargo, suponemos que la selección de campesinos más productivos tiene un impacto positivo en la productividad. El proporcionar acceso a la tierra a productores pobres que probablemente no tendrán otra forma de acceso es una justificación importante para una intervención estatal; y encontrar que el programa no fue bien focalizado sería un argumento más para revisar la justificación de la política de tierras o los mecanismos específicos de intervención.

Es de suponer que, si los derechos de propiedad son seguros, los arriendos de largo plazo son posibles y los ingresos provenientes del arriendo se pueden utilizar como garantía de créditos, los resultados del mercado de compraventa también se pueden obtener mediante arriendos de largo plazo. En seguida, utilizamos una estimación de la habilidad del productor para probar la proposición 1; y la información requerida para la operación del mercado de arriendo (y para hacer

cumplir contratos) a nivel comunitario para la proposición 2; y la participación en el empleo por fuera de finca para la proposición 3.

**Tabla 3.2: Regresión de probit para participación en compraventa de tierra y mercados del arriendo o recibo de tierra a través de reforma agraria**

	Mercado del arriendo (1998)		Mercado de compraventa (últimos 5 años)		INCORA
	Tomando en arriendo	Arrendando	Tierra vendida	Tierra comprada	Tierra recibida
Habilidad agrícola	0,005** (1,96)	-0,001 (0,64)	-0,008** (2,21)	-0,004 (0,69)	-0,007* (1,70)
Tierra poseída (equivalente ha)	-0,071*** (9,24)	0,012*** (2,69)	0,034*** (5,77)	-0,019** (2,23)	0,025*** (3,59)
Valor de activos agrícolas (log)	0,007*** (3,15)	-0,002 (1,10)	-0,003 (1,10)	-0,001 (0,33)	0,002 (0,79)
Valor de bienes de consumo	0,006** (2,46)	0,000 (0,06)	0,001 (0,55)	0,011*** (3,27)	-0,004 (1,41)
Obtiene ingresos extra-prediales	-0,018 (1,54)	0,012 (1,34)	0,033** (2,17)	-0,014 (0,76)	0,024 (1,50)
Nivel de ingresos extra-prediales en el municipio	-0,019 (0,54)	0,072*** (2,62)	-0,010 (0,25)	-0,009 (0,18)	0,057 (1,21)
Educación de cabeza de hogar	-0,014*** (3,00)	0,009** (2,29)	0,003 (0,47)	-0,013* (1,85)	0,005 (0,81)
Educación de cabeza de hogar cuadrado	0,001*** (2,63)	-0,001** (2,02)	0,000 (0,12)	0,001* (1,74)	-0,001 (1,52)
Edad de cabeza de hogar	-0,001*** (2,94)	0,000 (0,49)	0,001** (2,22)	-0,004*** (5,74)	-0,001 (1,20)
Mujer cabeza de hogar	-0,025** (2,09)	0,023* (1,96)	-0,019 (1,18)	-0,041* (1,91)	-0,006 (0,31)
Tamaño del hogar	0,007*** (2,78)	0,000 (0,21)	-0,000 (0,03)	-0,005 (1,26)	0,011*** (3,67)
Acceso a crédito en el municipio	0,007 (0,14)	0,050 (1,32)	-0,006 (0,09)	0,085 (1,17)	
Arriendo en el municipio	0,220*** (6,81)	0,060** (2,44)	0,096 (0,98)	0,151* (1,66)	
Número de observaciones	1.009	1.009	1.009	1.009	1.009
Pseudo R-cuadrado	0,39	0,16	0,14	0,14	0,17
Log likelihood	-235,87	-138,86	-204,46	-286,64	-272,61

Valor absoluto del estadístico z en paréntesis

\* Significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Las variables dicotómicas regionales incluidas pero no reportadas en la tabla.

<sup>1</sup> La variable para tierra poseída y activos se refiere a 1999 para arrendatarios y a 1994 para el resto

Los resultados de la participación en el mercado de arriendo se presentan en las columnas 1 y 2 de la Tabla 3.2 y los coeficientes se reportan como probabilidades marginales para facilitar su interpretación. La habilidad agrícola es muy significativa para los productores que tomaron tierra

en arriendo pero no para los que la arrendaron. Como se esperaba, el arriendo de la tierra tiene un fuerte impacto redistributivo, indicado por el signo negativo del coeficiente de tierra poseída en la decisión de tomar en arriendo y por el signo positivo en la ecuación de arriendo de tierra. El hecho de que las dotaciones de los activos agrícolas y de consumo aumenten la propensión a tomar tierra en arriendo, sugiere la existencia de restricciones en la disponibilidad de capital de trabajo. El mercado de arriendo proporciona acceso a la tierra a hogares más jóvenes y con un nivel educativo relativamente bajo; un nivel superior de educación reduce la propensión a tomar en arriendo antes de los 7 años de instrucción, después, la propensión sube nuevamente. Es más probable que los hogares con un mayor número de personas tomen tierra en arriendo, por el contrario, ésta tendencia es menos probable en las mujeres cabeza de hogar, lo que muestra la presencia de imperfecciones en el mercado laboral que hace más fácil emplear su mano de obra en la producción del hogar. Finalmente, el coeficiente de la porción de productores que arriendan tierra en el municipio es muy significativo y grande sugiriendo que el nivel de actividad de mercado de arriendo varía considerablemente a lo largo del país. Una interpretación de esto es que la percepción de seguridad de los derechos de propiedad, la facilidad con que se transmite la información sobre el arriendo y la dificultad para hacer cumplir los contratos son factores que impiden el funcionamiento del mercado de arriendo.

Los coeficientes de arrendar son en muchos casos el opuesto a los de tomar en arriendo. Las características de la economía local son elementos clave a la hora de tomar la decisión de arrendar. Un factor positivo y significativo que facilita el funcionamiento del mercado de arriendo de tierras es la porción de hogares en el municipio que tiene miembros participando en el mercado de trabajo fuera de finca, así como el nivel de arriendo de tierras en el municipio. Por otro lado, la propensión a arrendar aumenta hasta llegar a aproximadamente 4,5 años de educación; es más probable que los hogares con mayor dotación de tierra arrienden y menos probable que mujeres cabeza de hogar arrienden. Acerca de la magnitud de los coeficientes obtenidos, se observa que la propensión a tomar en arriendo disminuye a medida que el productor posee más tierra. Por ejemplo, un hogar con 2 hectáreas de tierra es un 14% menos propenso a tomar en arriendo en comparación con un hogar que no posee tierra. Igualmente, un hombre de 30 años cabeza de hogar, con 7 personas a cargo, tiene un 8% más de probabilidad de tomar en arriendo que una mujer de 50 años, cabeza de hogar, con sólo 2 familiares. Si se aumenta la porción de arrendatarios en un municipio en 10%, se incrementa en 2% la propensión de todos los habitantes rurales a tomar en arriendo, aunque la magnitud de los resultados es menor para la propensión a arrendar.

Aunque es alentadora la evidencia de que el mercado de arriendo funciona en la dirección correcta, la magnitud del coeficiente de productividad es relativamente baja, lo cual implica que, aunque éste mercado puede funcionar en el sentido correcto, es relativamente reducido. Por otro lado, imperfecciones en otros mercados pueden imponer restricciones a trabajadores rurales pobres pero productivos para convertir su habilidad en demanda efectiva. Comparado con estos resultados relativamente importantes, el impacto de habilidad agrícola es significativo pero en menor magnitud. La diferencia entre el decil más alto y el más bajo es sólo de 3,5% para esta variable. Es decir que, si se cambia un productor del decil de habilidad más bajo al más alto, aumentaría su propensión a arrendar en menos de 2%. Serían útiles mecanismos que aseguren que la habilidad se traduzca en una efectiva demanda por tierra.

Los resultados del mercado de compraventa se presentan en las columnas 3 y 4 de la Tabla 3.2 y su análisis permite dos conclusiones sorprendentes. Primero, el coeficiente negativo y significativo en la habilidad de productores que vendieron tierra indica que, por lo menos, algunos de ellos que son ineficientes, la están vendiendo. Esto es acorde con la evidencia descriptiva que señala la baja rentabilidad y la necesidad de pagar deudas como razones importantes para la participación

en el mercado de compraventa de tierras y apunta a que la política tiene algún efecto en el mercado. Segundo, es probable que hogares con menor dotación adquirieran tierra, mientras los dueños de grandes extensiones tiendan a ponerla en venta. Esto sugiere que, contrario a lo que se podría haber esperado en vista de las preocupaciones continuas sobre la reconcentración de la tierra, los mercados de compraventa de tierra podrían realizar un papel redistributivo, por lo menos en la muestra utilizada para este análisis<sup>20</sup>. De hecho, comparando el tamaño de los coeficientes en la dotación inicial de tierra en las ecuaciones de compra/toma en arriendo y en las ecuaciones venta/arriendo respectivamente, sugiere que es más fácil para productores sin tierra adquirirla a través del mercado de arriendo y que aquellos con mayores dotaciones iniciales de tierra prefieran vender que arrendar. Del mismo modo notamos que la incidencia generacional es más pronunciada en el mercado de compraventa de tierras que en el de arriendo y que la propensión a comprar tierra disminuye rápidamente con la edad, mientras que la tendencia de vender aumenta, aunque a una tasa más lenta. A su vez, el impacto de la educación es similar en magnitud para comprar y tomar en arriendo, aunque menos significativo cuando se trata de arrendar.

Volviendo a la magnitud de los coeficientes, se nota que un factor importante que motiva los hogares a comprar la tierra es su riqueza no agrícola. Al aumentar el valor de la dotación de bienes de consumo del decil más bajo al más alto, aumenta la propensión a comprar tierra en aproximadamente un 6,5%. Por otro lado, los dos factores que contribuyen a que un hogar venda su tierra son la dotación inicial y el acceso a ingresos no agrícolas. Un aumento de una hectárea en la dotación inicial de tierra incrementa la propensión a vender en aproximadamente 3%, similar al efecto observado para ingresos no agrícolas. Tomando estos factores juntos, se observa que la falta de rentabilidad junto con tamaños de finca grandes lleva a los productores a vender la tierra aunque no es un determinante principal. Al mismo tiempo, las restricciones de capital son más importantes en el mercado de compraventa que en el de arriendo, lo cual restringe la capacidad de los productores eficientes a adquirir tierra a través del mercado.

Con el fin de comparar el resultado de la reforma agraria patrocinado por el Gobierno con el funcionamiento del mercado, estimamos la última ecuación para los beneficiarios de éste programa. En primer lugar encontramos que el coeficiente de dotación inicial de tierra es positivo y significativo al 1%. Esto, junto con la falta de importancia de los coeficientes de activos agrícolas y de consumo, explica que los esfuerzos de reforma agraria estatal fallaron al no beneficiar campesinos sin tierra. Este resultado es consistente con la hipótesis de un proceso de reforma agraria centralizado que no tuvo en cuenta las condiciones y necesidades locales. Un segundo hallazgo notable es el coeficiente negativo en la habilidad agrícola (significativo al 10%), lo cual sugiere que los beneficiarios de reforma agraria fueron en promedio menos productivos que los demás productores rurales. Para explorar si éste fue sólo un efecto temporal, se interrelacionó la habilidad del productor y tiempo en el momento de la adquisición de la tierra (este resultado no fue reportado en la tabla ya que no fue significativo). El hecho de que el coeficiente de esta variable no es significativo permite concluir que la habilidad de los beneficiarios de reforma agraria no mejoró con el tiempo.

La regresión para los beneficiarios de la reforma sugiere que los hogares beneficiados por la reforma agraria son más grandes en promedio, tienen menos educación (significativo al 10%) y, a pesar de haber recibido parcelas más grandes que el productor promedio, es más probable que trabajen en actividades extra prediales. Esto es consistente con las estadísticas descriptivas de rendimientos bajos por hectárea (Tabla 3.1). Además de reflejar que la reforma agraria, tal como fue implementada, no redujo la pobreza ni mejoró la productividad, los resultados indican que las

---

<sup>20</sup> Esto no elimina la posibilidad de que en regiones excluidas de la muestra, especialmente las caracterizadas por altos niveles de violencia o con flujo de dinero del narcotráfico, pueda seguir existiendo una fuerte tendencia de acumulación especulativa de la tierra.

restricciones impuestas a los beneficiarios de reforma agraria en el sentido de prohibir la transferencia de su tierra, constituyen un obstáculo para aumentar la productividad de estas tierras y el bienestar de sus dueños.

El hecho de que, contrario a lo observado en anteriores periodos, no encontramos evidencia de concentración de la tierra a través de los mercados de arriendo o compraventa, hace suponer que las reformas de política iniciadas a comienzos de los noventa e implementadas en los años siguientes generaron un impacto en los resultados del mercado. A su vez, la actividad en el mercado de arriendo, sólo el 12%, es baja en comparación con estándares internacionales<sup>21</sup>. Además, observamos que, aunque la tendencia a la acumulación especulativa de tierra se ha frenado, los costos de transacción junto con las imperfecciones en otros mercados indican que no es siempre el más productivo es quien obtiene acceso a la tierra mediante el mercado de compraventa. Para explorar si es posible justificar medidas que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras y brinden la posibilidad de que los productores pequeños participen en este mercado, procedemos a analizar las motivaciones de las transacciones individuales y el impacto del acceso a la tierra en el bienestar del hogar.

### **3.1.3 Análisis por tipo de transacción**

Información sobre las características del vendedor brinda la posibilidad de determinar si un alto nivel de participación de pequeños productores en el mercado de arriendo de tierras propicia la superación de la segmentación que existe entre estratos por tamaño de predio y favorece la redistribución de la tierra de grandes a pequeños productores, o por el contrario simplemente evidencia una rotación en donde pequeños productores compran o toman en arriendo tierra de otros productores pequeños, con un mínimo impacto en la distribución general de la tierra. Aunque nuestra muestra no es ideal para este fin, el hecho de que fue incluida la información de compradores y vendedores, así como el principal motivo de la transacción, nos permite tener algunos elementos para el análisis. Los resultados se presentan en la Tabla 3.3 para el mercado de arriendo y la Tabla 3.4 para el de compraventa.

Consistente con la evidencia de la regresión, la mayor parte del arrendamiento es realizado por arrendatarios que poseen menos de 15 hectáreas (89% del total). Casi el 70% de los arrendadores son pequeños productores y sólo el 19% son propietarios con más de 50 hectáreas (Tabla 3.3), lo que denota una limitada contribución del mercado en la superación de los altos niveles de desigualdad en el acceso a la tierra. Por otra parte, el hecho de que en la gran mayoría de las transacciones (59%) median factores relacionados con la edad y la salud, sugiere que el deseo de aumentar la rentabilidad como motivación para participar en el mercado de tierras juega un papel mínimo.

---

<sup>21</sup> En varios países europeos, más de la mitad de los productores participan en el mercado de arriendo de tierra. En Vietnam, la porción de arrendatarios ha aumentado de menos del 3% en 1993 a 16% en 1998. En Uganda más de la tercera parte de hogares arriendan tierra (Deininger, 2003b).

**Tabla 3.3: Detalles del desempeño del mercado de arriendo**

<b>Estrato de tierra por tamaño (ha)</b>	<b>Propietarios arrendando</b>			
	<b>Total</b>	<b>0-15</b>	<b>15-50</b>	<b>&gt;50</b>
Arrendando en 1999 (observaciones)	54	69%	13%	19%
Área arrendada	1,57	0,19	1,16	12,53
Razón (porcentajes)				
Edad	22,2	21,6	14,3	30,0
Viudez o invalidez	37,0	35,1	57,1	30,0
Mejor oportunidad laboral	24,1	27,0	14,3	20,0
Falta de crédito	7,4	8,1	14,3	-
Otro	9,3	8,1	-	20,0
<b>Estrato de tierra por tamaño (ha)</b>	<b>Productores que toman en arriendo</b>			
	<b>Total</b>	<b>0-15</b>	<b>15-50</b>	<b>&gt;50</b>
Tomando en arriendo 1999 (observaciones)	178	89%	8%	2%
Área arrendada ( ha)	6,03	2,99	30,23	36,13
Forma de pago				
Aparcería (pago diferente a efectivo)	37,97%	43,87%	-	-
Efectivo	62,03%	56,13%	100,00%	100,00%

--- = Ninguna observación

Fuente: Cálculos del autor con base en la PECVE/SECVE

No son alentadores los resultados sobre la capacidad del mercado de compraventa para transferir tierra entre estratos. Como lo indica el panel superior de la Tabla 3.4, casi las dos terceras partes de las ventas de tierra (62%) son realizadas por pequeños productores propietarios de fincas menores a 15 hectáreas. La principal motivación de venta en el período 1994-1999 fue el pago de deudas (47%), seguido por la categoría "otros" que incluye violencia y seguridad (23%), necesidad de generar liquidez para la compra de artículos de consumo (16%), falta de rentabilidad (7%) y deseo de reubicarse (7%). La falta de rentabilidad y la necesidad de pagar deudas son más comunes en el caso de los productores grandes (64%) en comparación con los medianos (57%) y pequeños (50%), al igual que la venta de tierra por razones de seguridad (28% grandes, 14% medianos y 24% pequeños). Existe evidencia de la segmentación del mercado, ya que la mayoría de las ventas de los pequeños productores se realizan a otros propietarios pequeños (87%), mientras que el 50% de los grandes terratenientes venden sus fincas a productores grandes o empresas. Este resultado es consistente con estudios anteriores que encontraron que, a pesar de la actividad considerable en el mercados de tierras, se habían realizado pocas ventas o compras entre los diferentes estratos de finca (FAO, 1994).

Los datos sobre compradores de tierra presentados en el panel inferior de la Tabla 3.4 refuerzan la hipótesis de que los costos de transacción limitan las ventas de tierra entre diferentes estratos. Casi toda la tierra comprada por pequeños productores (94%) pertenecía a otros pequeños propietarios. Los grandes compradores obtuvieron su tierra tanto de productores pequeños como de grandes (46% cada uno). Esto sugiere que hay considerables oportunidades para mejorar el funcionamiento del mercado de tierras, mejorando la seguridad de tenencia y ayudando a reducir los costos de transacción, sobre todo para intercambios entre diferentes estratos.

**Tabla 3.4: Detalles del desempeño del mercado de compraventa de tierra**

Mercado de compraventa					
Estrato de tamaño de tierra ( ha)	Vendedores de tierra				
	Total	0-15	15-50	>50	
Tierra vendida último quinquenio	74	62%	19%	19%	
Área vendida (ha)	3,3	0,2	1,5	29,0	
Tierra vendida (porcentajes)					
Productor pequeño	75,7	87,0	85,7	28,6	
Productor grande	8,1	2,2		35,7	
Empresa	5,4	2,2	7,1	14,3	
Otro o no informó	10,8	8,7	7,1	21,4	
Razón de venta (porcentajes)					
Pago de deudas	47,3	45,7	57,1	42,9	
Compra bienes de consumo	16,2	17,4	28,6	-	
Falta de rentabilidad	6,8	4,3	-	21,4	
Compra de tierra en otro lugar	6,8	8,7	-	7,1	
Otras razones (incluyendo seguridad)	23,0	23,9	14,3	28,6	
Estrato de tierra por tamaño (ha)	Compradores de tierra				
	Total	0-15	15-50	>50	
Compró tierra en el último quinquenio	135	73%	18%	10%	
Área comprada ( ha)	39,30	5,78	50,38	271,60	
Tierra comprada (porcentajes)					
Productor pequeño	85,19	93,88	70,83	46,15	
Productor grande	12,59	4,08	29,17	46,15	
Otro o no informó	2,22	2,04	-	7,69	

*Fuente:* Cálculos del autor con base en la PECVE/SECVE.

Aunque el análisis destaca que el mercado de tierras ha mejorado significativamente, persisten barreras a la participación, especialmente en el mercado de compraventa, donde casi todas las transacciones ocurren dentro estratos de finca del mismo tamaño y no entre ellos. Medidas para activar el mercado de arriendo y el de compraventa son, por tanto, una recomendación de política fundamental para el Gobierno. Sin embargo, antes de hacer esta recomendación, es necesario hacer referencia a las preocupaciones, según las cuales, el mercado no lleva a un mejoramiento en el bienestar del hogar porque la tierra es poco importante o, mas bien, porque los terratenientes pueden utilizar su posición privilegiada para acaparar la mayor parte del excedente de un contrato de arriendo, lo que dejaría a los arrendatarios en una situación poco mejorada ante la alternativa de no acceder a la tierra mediante el mercado. Tratamos estas preocupaciones de dos maneras.

Una apreciación descriptiva, donde la comparación del ingreso neto por hectárea entre arrendatarios y propietarios de menos de 30 hectáreas (para hacerlos comparables) revela que aun después de restar todos los gastos, incluido el pago del arrendamiento, los arrendatarios tienen un ingreso neto significativamente superior al de los propietarios (US\$ 311 comparado con US\$ 106 para toda la muestra y US\$ 317 comparado con US\$ 82 en regiones donde el nivel mínimo de actividad en el mercado de arriendo, permite la comparación entre los dos grupos) (Suárez y Vinha, 2003). Profundizando en el análisis, la razón principal puede radicar en que los propietarios de fincas cultivan menor área de su tierra que los arrendatarios, lo cual indica que pueden existir restricciones de capital que impiden a los propietarios utilizar su tierra de manera

más productiva, esto, junto con imperfecciones del mercado, no les permite arrendar sus tierras<sup>22</sup>. Por ende, se confirma el análisis econométrico respecto al impacto positivo de arrendar la tierra sobre el bienestar del hogar y la productividad en general. Aunque datos de corte transversal no son la base más adecuada para probar esta hipótesis empíricamente, el hecho de que más del 15% de los productores en nuestra muestra operan a pérdida (y por ende se beneficiarán de arrendar su tierra en vez de cultivarla por su cuenta) indica que aún en la muestra considerada, algún elemento de tenencia especulativa puede estar presente. Una estimación preliminar señala que la prima a la tenencia especulativa de tierras puede ascender a un 30% (Ibíd.).

Aunque la importancia de la tenencia de activos para los hogares colombianos se ha mostrado en la literatura (Deininger y Olinto, 2001), no existe evidencia que compare el impacto del acceso a la tierra mediante el arriendo, por ejemplo, y la propiedad de la misma. Debido a que se ha originado un debate en la literatura sobre el impacto de la propiedad en el bienestar del hogar relativo a otros factores (López y Váldez, 2000; Finan, Sadoulet, y de Janvry, 2002), utilizamos nuestros datos para probar esta relación empíricamente para el caso colombiano. En comparación con literatura previa, unas características adicionales de este análisis son de interés: (a) en vez de utilizar el gasto, variable sujeta a errores de medición y que no siempre refleja el ingreso permanente, utilizamos un índice más amplio de bienestar que se deriva de la tenencia de activos y otras características del hogar cuya construcción se explica en mayor detalle en Deininger, González y Castagnini (2003); (b) distinguimos entre la propiedad de la tierra y el acceso a la misma mediante el arriendo, como se expuso anteriormente y adicionalmente permitimos efectos no lineales de dicha relación; e (c) incluimos una medida de habilidad agrícola y la interacción entre la tenencia de la tierra y otros activos para tener en cuenta posibles complementariedades entre las dos clases de activos.

**Tabla 3.5: Estimación de mínimos cuadrados ordinarios del impacto de la tierra en el bienestar del hogar**

	Especificación					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tierra poseída <sup>1</sup>	0.010*** (6.15)	0.029*** (5.02)	0.018*** (2.76)	0.007*** (3.75)	0.024*** (4.19)	0.015** (2.32)
Tierra poseída cuadrada <sup>1</sup>		-0.088** (2.19)	-0.086** (2.03)		-0.077* (1.95)	-0.078* (1.82)
Tierra poseída cúbica <sup>1</sup>		0.000 (1.38)	0.000 (1.47)		0.000 (1.14)	0.000 (1.41)
Tierra arrendada <sup>1</sup>	0.072*** (2.90)	0.166*** (2.66)	0.157** (2.53)	0.061** (2.50)	0.126** (2.03)	0.118* (1.91)
Tierra arrendada Cuadrada <sup>1</sup>		-2.845 (1.53)	-2.551 (1.38)		-1.868 (1.01)	-1.629 (0.89)
Habilidad				0.193*** (5.45)	0.187*** (5.27)	0.183*** (4.72)
Tierra* <sup>1</sup> Activos			0.005*** (4.09)			0.005*** (3.72)
Tierra* <sup>1</sup> Educación			0.001** (2.27)			0.001* (1.86)
Tierra* <sup>1</sup> Habilidad						-0.000 (1.18)
Edad cabeza de hogar	0.014** (2.40)	0.012** (2.12)	0.011* (1.95)	0.012** (2.09)	0.010* (1.80)	0.010* (1.69)

<sup>22</sup> Si esta muestra se limita a aquellos productores que cultivan más del 75% de su área, el ingreso neto de los arrendatarios sigue siendo significativamente mayor (US\$ 429 en comparación con US\$ 349), aunque debido al tamaño más pequeño, la diferencia ya no es significativa a niveles convencionales de significancia. Cabe mencionar que en esta muestra, el valor de la tierra utilizada por los propietarios es más del doble que la utilizada por los arrendatarios, lo cual implica que en términos de productividad de la tierra, el arriendo sigue siendo preferible.

Educación cabeza de hogar (años)	0.228*** (11.53)	0.220*** (11.17)	0.199*** (9.27)	0.214*** (10.91)	0.207*** (10.61)	0.189*** (8.61)
Mujer cabeza de hogar (variable dicotómica)	-0.246 (1.49)	-0.232 (1.42)	-0.217 (1.34)	-0.256 (1.58)	-0.244 (1.51)	-0.232 (1.45)
Miembros <14 años	-0.065 (1.47)	-0.058 (1.31)	-0.050 (1.13)	-0.075* (1.72)	-0.067 (1.54)	-0.058 (1.34)
Miembro 14–55 años	0.157*** (3.90)	0.141*** (3.50)	0.139*** (3.48)	0.149*** (3.76)	0.134*** (3.38)	0.133*** (3.38)
Miembros <55 años	0.133 (1.53)	0.140 (1.61)	0.144* (1.69)	0.130 (1.51)	0.136 (1.59)	0.141* (1.67)
Constante	-2.469*** (5.80)	-2.451*** (5.80)	-2.297*** (5.41)	-2.423*** (5.78)	-2.399*** (5.76)	-2.292*** (5.46)
No. de observaciones	934	934	934	934	934	934
Adj. R-cuadrado	0.20	0.21	0.23	0.22	0.24	0.25

<sup>1</sup> Toda tierra es en unidades equivalentes como se explica en el texto.

\* Significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Fuente: Cálculos del autor con base en la PECVE/SECVE.

Los resultados de este análisis para diferentes especificaciones se presentan en la Tabla 3.5, y nos permiten llegar a varias conclusiones. Primero, encontramos un impacto muy significativo de la tenencia de la tierra sobre el bienestar. El hecho de que este impacto no es lineal sugiere que las imperfecciones en el mercado siguen siendo relevantes en las áreas estudiadas. Segundo, el impacto de mejorar el bienestar debido a la tenencia de tierra es elevado, ya que es necesario considerar la tenencia de otros activos, además de la educación. La habilidad agrícola tiene un fuerte impacto sobre el bienestar del hogar cuando se considera de manera independiente (pero no cuando interactúa con otras variables). Finalmente, es el acceso a la tierra mediante el mercado de arriendo, aspecto de mayor relevancia en términos cuantitativos, a lo estimado para la propiedad de la tierra. Para profundizar en este tema, sería importante contar con un estudio más detallado sobre la relación entre la tierra y el bienestar del hogar, que tenga en cuenta las características que prevalecen en los países en desarrollo.

### 3.2 La utilización del impuesto predial para facilitar el funcionamiento del mercado de tierras

La literatura teórica sugiere que el impuesto predial tiene varias características deseables. Además del hecho de que tiene un efecto mínimo en distorsionar la economía, lo que implica una pequeña pérdida de eficiencia, un impuesto predial bien diseñado suele fomentar el uso productivo de la tierra y desalienta su acumulación especulativa, problema que es especialmente relevante para el caso colombiano. El impuesto predial es de interés no sólo porque representa una de las pocas fuentes de ingresos sostenibles para los gobiernos locales, sino porque ha mostrado desarrollar un mayor sentido de responsabilidad del gobierno mediante el establecimiento de un enlace más directo entre el gasto y el recaudo de impuestos.

De otro lado, se ha enfatizado en la dificultad política para recaudar el impuesto predial, especialmente en ambientes rurales en los cuales el gobierno local puede ser controlado por grandes terratenientes quienes tendrían que pagar gran parte del impuesto. Además, los requerimientos administrativos asociados con el cobro del impuesto predial (es decir, la actualización del catastro, los sistemas de valorización y avalúo predial y el recaudo de impuestos) pueden superar la capacidad de los gobiernos locales en muchos países en desarrollo (Bird y Slack, 2002). Finalmente, dado que los ingresos tributarios serían menores en zonas marginales con menor valor de la tierra, se requerirían transferencias compensatorias adicionales para asegurar equidad (horizontal) entre gobiernos locales, reobjetivo que se puede alcanzar mediante

incentivos ligados al recaudo de impuestos locales, por ejemplo, en la forma de un multiplicador simple.

Estos dos factores, resistencia política y complejidad administrativa, pueden explicar la razón por la cual el impuesto predial es una parte significativa del PIB en contados países, como Canadá (4,1%) y Australia (2,5%). Colombia es uno de los pocos países en desarrollo que ha tenido grandes avances en el recaudo del impuesto predial durante la última década. La contribución del impuesto predial alcanzó un 0,70% del PIB en 1999 (0,45% sin Bogotá) en comparación con el 0,30% de finales de los 80, proporción mayor a lo recaudado en Chile (0,61%) o México (0,31%) (Leibovich y Nuñez, 2002).

Un análisis de la tasa efectivamente cobrada para 74 municipios revela algunos aspectos interesantes (Leibovich y Nuñez, 2002). Primero, los datos sugieren que las diferencias entre las tasas rurales y urbanas son menores a lo esperado. De hecho, para la muestra considerada, el impuesto no varió significativamente entre áreas urbanas y rurales y ascendió a 0,53% en los dos casos. Aunque no implica que esto sea cierto para los demás municipios colombianos, significa que no hay razones inherentes para que las zonas rurales se queden rezagadas ante las áreas urbanas, en términos del esfuerzo tributario. Un segundo hallazgo de esta muestra se refiere a que la tasa impositiva es relativamente plana mas no progresiva ante el valor de la propiedad. Aún para las propiedades de mayor valor, la tasa fue del 10 por mil, significativamente inferior al potencial de 16 por mil, un hecho que se utiliza para argumentar que todavía queda mucho campo para incrementar la tasa impositiva. Finalmente, no debe sorprender, que no obstante las similitudes, existen diferencias importantes en la tasa cobrada entre municipios – gobiernos locales de menor tamaño, con un mayor estándar de vida y ubicados en la región pacífica cobraban mayores tasas que otros municipios.

Para explorar en más detalle los determinantes del impuesto predial rural para un mayor número de municipios, utilizamos datos de avalúo del registro catastral del IGAC, descritos en la primera sección sobre la desigualdad en la tenencia de la tierra. Además del tamaño, esta base de datos contiene información sobre la calidad de los suelos, el acceso a infraestructura, entre otros, el avalúo y su fecha de actualización. Esto nos permite estimar no sólo la calidad de los avalúos existentes, sino los ingresos no percibidos por la falta de actualización. Para esto, estimamos la siguiente regresión:

$$A_i = \alpha_0 + \alpha_1 Q_i + \alpha_2 T_i + \alpha_3 O_i + \varepsilon_i$$

donde  $A_i$  es un logaritmo del avalúo por hectárea para el predio  $i$ ,  $Q_i$  representa las características físicas del predio y  $T_i$  son los años transcurridos desde la última actualización del avalúo. Esto constituye un modelo hedónico que brinda el valor marginal de diferentes características del predio.

Los resultados se presentan en la Tabla 3.6. Lo primero que se resalta es la alta variabilidad en las cifras que se explica por las características incluidas en la regresión ( $R^2$  de 0,68 para el corte transversal), lo cual sugiere que la calidad de los avalúos es satisfactoria. Para interpretar las cifras individuales, cabe mencionar que, debido a que la variable dependiente es expresada como logaritmo, el coeficiente para cualquier variable dicotómica es el aumento porcentual en el valor de la tierra por una característica dada. Notamos que los avalúos disminuyen rápidamente de acuerdo con el tamaño del predio, lo cual implica que la tributación efectiva para predios grandes es menor a la de predios pequeños y que los avalúos más viejos son menores (por 2,6% por año). Mejor calidad de suelo, la presencia de cultivos permanentes, vías de acceso y menor pendiente aumentan el valor de la tierra de acuerdo con las expectativas.

Tabla 3.6: Detalles de los determinantes del impuesto predial rural

	MCO	Nivel municipal	
		Efectos aleatorios	Efectos fijos
Área (log)	-0.297*** (339.01)	-0.298*** (339.73)	-0.258*** (314.66)
Edad del avalúo	-0.026*** (31.12)		
Edad del avalúo cuadrado	0.000*** (10.67)		
Edificios y jardines	1.345*** (132.11)	1.359*** (133.22)	1.167*** (99.18)
Sembrados con cultivos permanentes	0.143*** (19.91)	0.139*** (19.26)	-0.036*** (4.05)
Tierra irrigada	0.347*** (33.19)	0.380*** (36.36)	0.344*** (28.94)
Tierra con maleza	-0.223*** (25.67)	-0.231*** (26.66)	-0.355*** (36.84)
Tierra improductiva	-0.602*** (38.48)	-0.620*** (39.57)	-0.489*** (29.34)
Pastos	-0.086*** (15.67)	-0.083*** (15.13)	-0.174*** (26.85)
Pastos mejorados	0.287*** (25.60)	0.307*** (27.35)	0.273*** (19.02)
Bosques	-0.407*** (36.63)	-0.376*** (34.19)	-0.465*** (39.47)
Uso mixto	-0.045*** (4.53)	-0.018* (1.82)	0.058*** (4.44)
Pavimentado, dos o más vías	0.758*** (97.40)	0.775*** (99.76)	0.579*** (70.32)
Sin pavimentar, dos o más vías	0.329*** (38.79)	0.339*** (40.34)	0.449*** (44.71)
Vía angosta	0.430*** (65.17)	0.436*** (66.12)	0.327*** (48.44)
Vía transitable clima seco	0.168*** (16.51)	0.183*** (18.18)	-0.075*** (6.81)
Sendero	0.101*** (14.73)	0.098*** (14.33)	-0.015** (2.17)
Agua abundante	-0.068*** (6.45)	-0.077*** (7.28)	0.097*** (7.74)
Agua suficiente	0.054*** (8.17)	0.035*** (5.34)	0.211*** (26.56)
Agua escasa	0.164*** (27.31)	0.158*** (26.18)	0.165*** (24.28)
Altitud <1,000m	-0.703*** (32.84)	-0.656*** (30.58)	0.115*** (4.42)
Altitud 1,000–2,000m	-0.449*** (21.14)	-0.411*** (19.32)	0.119*** (4.68)
Altitud 2,000–3,200m	-0.277*** (13.12)	-0.251*** (11.83)	0.239*** (9.60)
Clima seco	0.453*** (59.37)	0.413*** (54.33)	0.168*** (10.74)
Clima húmedo	0.226*** (30.90)	0.194*** (26.62)	0.054*** (3.56)
Suelos muy pobres	0.122*** (9.26)	0.111*** (8.41)	0.189*** (14.19)
Suelos pobres a muy pobres	0.422*** (29.80)	0.405*** (28.53)	0.369*** (25.59)
Suelos pobres	0.660*** (46.06)	0.647*** (45.04)	0.601*** (40.86)
Suelos regulares a pobres	0.856***	0.840***	0.730***

	(59.20)	(57.99)	(48.66)
Suelos regulares	1.022***	0.989***	0.931***
	(68.23)	(65.92)	(59.71)
Suelos medianos a regulares	1.222***	1.200***	1.081***
	(78.96)	(77.39)	(66.54)
Suelos medianos	1.413***	1.390***	1.225***
	(89.20)	(87.53)	(73.10)
Suelos moderadamente buenos a medianos	1.428***	1.432***	1.184***
	(85.01)	(85.01)	(64.73)
Suelos moderadamente buenos	1.756***	1.760***	1.349***
	(102.05)	(101.98)	(68.98)
Suelos buenos	1.929***	1.875***	1.583***
	(41.53)	(40.26)	(31.13)
Suelos muy buenos	1.571***	1.601***	1.365***
	(55.85)	(56.76)	(45.55)
Pendiente 3'–7'	-0.023***	-0.002	-0.096***
	(3.31)	(0.26)	(13.23)
Pendiente 7'–12'	-0.010*	0.020***	-0.135***
	(1.65)	(3.19)	(19.22)
Pendiente 12'–25'	-0.173***	-0.163***	-0.256***
	(22.39)	(21.17)	(29.19)
Pendiente 25'–50'	-0.372***	-0.356***	-0.400***
	(45.62)	(43.65)	(43.55)
Pendiente 50'–75'	-0.382***	-0.376***	-0.682***
	(31.61)	(31.02)	(52.06)
Pendiente >75'	-1.011***	-0.992***	-1.162***
	(10.15)	(9.93)	(12.49)
Número de propietarios	0.023***	0.023***	0.018***
	(20.55)	(20.38)	(17.85)
Constante	7.876***	7.749***	6.088***
	(181.25)	(178.45)	(214.26)
Observaciones	394417	395436	395436
R-Cuadrado	0.68	0.67	0.49
Número de municipios			577

\* Significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Nota: Valor absoluto de estadístico *t* en paréntesis.

Para evaluar el posible impacto de actualizar sistemáticamente el registro catastral, combinamos lo anterior con la información sobre el recaudo efectivo del impuesto predial (tanto rural como urbano), la participación del avalúo de la propiedad rural en el total, y la participación del impuesto predial en los ingresos corrientes de cada municipio con base en datos del DNP. Consideramos el impacto a partir de tres opciones: (a) actualizar sistemáticamente los avalúos; (b) aumentar la consistencia del avalúo entre municipios; y (c) aumentar la tasa cobrada para zonas rurales a 1%, una propuesta aun inferior al 1,6% que los expertos en la materia consideran razonable para las condiciones colombianas (Leibovich y Núñez, 2002).

Para obtener el posible aumento de una actualización, utilizamos los resultados de la regresión reportada anteriormente para predecir un avalúo hipotético actualizado y compararlo con el avalúo vigente. Agregando los predios dentro de cada departamento nos permite desestimar el aumento que podría ser obtenido por una actualización consistente. Similarmente, la consistencia es impuesta al estimar la anterior ecuación por medio de efectos fijos, restando los efectos fijos municipales de los departamentales, y suponiendo que todos los municipios con avalúos inferiores al promedio departamental tendrían que aumentar su estándar de avalúo para que, por lo menos, corresponda a este promedio. Para la cuarta hipótesis, utilizamos el recaudo tributario promedio de cada municipio, bajo el supuesto conservador de que las tasas de recaudo rural y urbano son

equivalentes<sup>23</sup> y estimamos el aumento en los ingresos que se obtendría al incrementar el recaudo a un cierto porcentaje del avalúo de la tierra.

**Tabla 3.5: Potencial para aumentar ingresos mediante la actualización del catastro, consistencia en avalúos y cambio en tarifas**

Departamento	Aumento porcentual en el impuesto predial mediante			Aumento porcentual en gasto mediante		
	Actualizar y		Incrementar	Actualizar y		Incrementar
	Actualización	Estandarización al 1%		Actualización	Estandarización al 1%	
Atlántico	13,2	90,6	67,8	2,7	18,4	13,8
Bolívar	17,3	68,4	72,1	2,7	10,8	11,3
Boyacá	16,1	25,9	104,4	1,6	2,5	10,1
Caldas	19,0	49,1	7,5	3,2	8,3	1,3
Cauca	16,5	45,2	69,5	2,1	5,8	8,9
Cesar	19,5	64,5	45,4	4,0	13,1	9,2
Córdoba	13,5	144,9	50,4	3,5	37,0	12,9
Cundinamarca	16,5	28,8	36,6	3,1	5,4	6,8
Huila	21,5	42,8	93,6	2,5	4,9	10,8
Magdalena	20,6	49,9	22,0	8,0	19,5	8,6
Meta	22,3	95,5	32,5	5,6	23,8	8,1
Nariño	23,8	28,5	109,8	1,6	1,9	7,2
Norte de Santander	21,5	86,2	38,6	3,5	13,8	6,2
Risaralda	21,6	44,5	21,0	4,4	9,0	4,2
Santander	19,9	38,7	11,3	3,8	7,3	2,1
Sucre	30,9	90,3	82,4	13,1	38,4	35,0
Tolima	22,5	79,1	25,4	2,7	9,4	3,0
Valle	10,3	33,3	-11,3	3,0	9,8	-3,3
Nacional	16,1	34,6	40,9	2,8	5,9	7,0

*Fuente:* Simulaciones del autor con base en datos del registro catastral de 533 municipios y cifras del DNP de 823 municipios.

Los resultados de este ejercicio se presentan en la Tabla 3.7, en términos porcentuales de ingreso del impuesto predial (columnas 1 – 3) y el aumento en el gasto gubernamental local (columnas 4 – 6). Este último se calcula con base en cifras de la participación del impuesto predial en los ingresos corrientes del municipio y la porción del avalúo rural comparado con el urbano (nuevamente utilizando el supuesto implícito de tasas equivalentes) para que se traduzca el mayor recaudo en mayores niveles de gasto. Aunque las cifras resultantes son menores, son impresionantes. Al interpretar estos resultados es necesario tener en cuenta que, dada la cobertura limitada del catastro, estos estimativos son conservadores, y los ingresos aumentarían considerablemente si, junto con las medidas propuestas, se ampliara la cobertura. El hecho de que sólo se contaba con datos para 533 municipios sugiere que hay vacíos importantes en la base de datos. El aumento de 2,8% en el gasto municipal que se podría, con base en nuestros datos, lograr mediante la actualización sistemática de los avalúos en zonas rurales no es una cifra insignificante e indica que un mayor estudio del tema del impuesto predial rural, valdría la pena.

<sup>23</sup> Esto es creíble por una variedad de razones y consistente con gran parte de la evidencia de países en desarrollo, que indica que el recaudo es una mayor porción del avalúo en áreas urbanas que en zonas rurales. En este caso, cualquier cálculo del aumento en los ingresos tributarios que se pueden obtener de aumentar el recaudo rural a un cierto porcentaje, sería una estimación conservadora del aumento que se podría lograr.

### 3.3 Conclusiones e implicaciones de política

Las principales conclusiones del análisis de como los mecanismos de mercado y otros como son el impuesto predial y la reforma agraria podrían ayudar a superar la gran inequidad en la tenencia de la tierra característica en Colombia, se puede resumir como sigue:

- Por lo menos en el área encuestada, el mercado de tierras no ha resultado en mayor concentración, sino que ha brindado acceso a tierra a productores pobres y más productivos. Esto indica que, donde la concentración de la tierra ha ocurrido, ha sido a causa de factores externos al mercado relacionados con violencia y desplazamiento forzado.
- El mercado de arriendo es más efectivo en términos de aumentar la productividad que el mercado de compraventa caracterizado por barreras significativas a la entrada. La efectividad del mercado de arriendo es, sin embargo limitado, pues se caracteriza por contratos de corto plazo que no incentivan la inversión. La evidencia indica que el desempeño de los programas de reforma agraria ha sido inferior al del mercado respecto a la transferencia de tierras a productores pequeños o sin tierra.
- Tanto el mercado de arriendo como el de compraventa es relativamente reducido y, lo que es más importante, no hace gran contribución para la superación de las barreras que separan los grandes terratenientes de los productores pequeños y sin tierra. Sólo una porción mínima de las transacciones en el mercado de arriendo y compraventa, se realizaron entre estratos de diferentes tamaños de predios.
- Contrario a los temores respecto a que la tenencia de la tierra puede ya no ser relevante en Colombia, o que los terratenientes feudales acaparan gran parte o todo el excedente que se puede obtener de las transacciones de arriendo, el arriendo de tierras hace una gran contribución positiva a los ingresos y al bienestar del hogar.
- Mejoras en el recaudo del impuesto predial en zonas rurales brindan una opción para mejorar el funcionamiento del mercado de tierras. Colombia ha logrado avances considerables en esta materia y mayores logros serían posibles si se actualizara el catastro, se ampliara la cobertura, y se adoptara medidas para que el recaudo fuera uniforme entre municipios y estratos por tamaño de finca y aumentos en la tasa impositiva.

Aunque es buena noticia que el mercado de tierras ya no contribuye a la concentración (especulativa) de tierras, las limitantes que persisten, indicaran que otras acciones de política serían apropiadas.

- Mejorar el funcionamiento del mercado de arriendo facilitando la suscripción de contratos de largo plazo daría mayor incentivo a la inversión mediante mecanismos innovadores como: (a) medidas para mejorar la seguridad en la tenencia de la tierra (por ejemplo, actualización del registro catastral); (b) divulgación de información y anexar contratos estándar para aumentar el conocimiento de opciones disponibles y reducir los costos de transacción asociados con el arriendo de tierras; y (c) estudio sobre la posibilidad de realizar inversiones en tierra mediante contratos de largo plazo y diseño de procedimientos para hacerlas elegibles para los beneficios otorgados por el Gobierno<sup>24</sup>.
- Reducir los incentivos a la acumulación especulativa de la tierra mediante: (a) mayor consistencia en los avalúos y recaudo efectivo del impuesto predial, con el fin de incentivar el uso productivo de la tierra; (b) definición clara de los procedimientos del Estado para aplicar las políticas de reforma agraria vigentes (por ejemplo, extinción de dominio a

---

<sup>24</sup> Esto puede ser especialmente fácil para transferencias intergeneracionales.

tierras adquiridas ilegalmente y rápida implementación de dichas medidas); y (c) realización de un foro a nivel local para la negociación de mejoras en el uso del suelo.

- Mejorar el funcionamiento del mercado de compraventa de tierras divulgando información, reduciendo los costos de transacción y promoviendo la provisión de financiación de largo plazo, con el fin de facilitar la adquisición de tierras a una mayor variedad de demandantes.
- Mejorar la productividad de las tierras que fueron distribuidas en programas de reforma agraria, para establecer credibilidad en las políticas del gobierno y probar acuerdos legales e institucionales que permitan a la reforma agraria convertirse en un instrumento eficaz para combatir la subutilización generalizado de este recurso natural tan valioso.
- Considerando que es poco probable que el mejoramiento del funcionamiento del mercado resuelva el problema de concentración de la tierra por sí sólo, es necesario complementar la operación del mercado con un programa que fomente un mejor uso de la gran extensión de tierra subutilizada en Colombia, facilitando el acceso a ella a productores pequeños o sin tierra. Este programa deberá ser focalizado y compatible con otros incentivos, además requerirá del apoyo de gobiernos locales y el sector privado. Algunos problemas que puedan surgir en el establecimiento e implementación de dicho programa se discutirán en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 4: Mejorando la competitividad y acceso a la tierra**

La discusión hasta ahora ha resaltado tres hechos estilizados. Primero, la presencia de una gran cantidad de tierra improductiva o subutilizada causa pérdidas económicas. Adicionalmente, por el efecto negativo en la gobernancia y al impedir que gente que podría hacer uso productivo de la tierra tenga acceso a este factor de producción, se aumenta la incidencia y la severidad de la pobreza rural. Segundo, la subutilización de la tierra se aumenta mediante un círculo vicioso de violencia y desplazamiento, que, además de enfocar atención en dificultades estructurales que subyacen el problema, puede estar creando desafíos considerables para la política de tierras. Tercero, aunque el mercado de arriendo y, en alguna medida el de compraventa, ya no actúan de manera perversa contribuye poco a aumentos en la productividad, su contribución en transferir tierra de grandes propietarios a productores pequeños, o sin tierra, es limitada. Aunque medidas complementarias (como son mayor recaudo del impuesto predial) pueden mejorar esta situación, el mercado sólo puede brindar una parte de la solución a los problemas de tierra enraizados de Colombia. Lo anterior se debe a que la participación en el mercado de compraventa requiere acceso al mismo y que hay muchas regiones en Colombia donde los incentivos económicos son supeditados a imperativos de poder político y la dinámica del conflicto armado.

Lo anterior justifica una intervención gubernamental más directa que propende por remediar los desequilibrios estructurales del sector rural, algo que el Gobierno ha buscado mediante el establecimiento en 1961 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora).<sup>25</sup> Aunque el análisis del anterior capítulo mostró que los esfuerzos del Incora no lograron el éxito deseado, no da suficiente argumentos para identificar las razones por el fracaso ni identificar posibles alternativas. Esto es el objetivo de este capítulo. Para ello, procedemos en tres fases.

Primero, resaltamos algunas características de los programas de reforma agraria del pasado e identificamos posibles causas del fracaso basados en la literatura y estudios de caso. Se enfatizan los siguientes elementos: la falta de continuidad en el proceso de reforma agraria; una estructura de incentivos inadecuada para estimular el esfuerzo propio de los beneficiarios (en cambio, fomenta la corrupción); una estructura de implementación centralizada que dificulta el seguimiento de parte del gobierno local; y la falta de participación de la sociedad civil y el sector privado. Posteriormente, exploramos la posibilidad que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) brinden un marco institucional adecuado que supere las falencias identificadas anteriormente, ubique la reforma agraria en un contexto territorial de desarrollo espacial y asegure que las iniciativas de reforma agraria disfruten del seguimiento y apoyo necesario para su éxito. Estudios de caso de 12 POTs en municipios con alta incidencia de reforma agraria muestran que, aunque la calidad varía, existe un potencial para construir con base en las lecciones de ejemplos exitosos y, mediante la provisión de asistencia técnica para revisiones, mejorar la calidad de estos planes para que sean una guía útil para la reforma agraria a nivel local.

Para determinar si la reforma agraria tiene sentido económico, nos basamos en otros estudios de caso que analizan en detalle las características de ejemplos exitosos del sector público y privado en que se superó la barrera entre productores grandes y pequeños por medio del mercado de arriendo y compraventa. Utilizamos esta evidencia para sugerir varios parámetros económicos. Aunque no sustituye un análisis económico más detallado necesario para implementar intervenciones específicas, por lo menos indica que la reforma agraria es una alternativa

---

<sup>25</sup> Recientemente, este instituto fue transformado en el Incoder, una agencia responsable de las iniciativas de desarrollo rural integral, mediante la fusión del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), Instituto Nacional de Pesca y Agricultura (INPA) e Incora.

económicamente viable y une las posibles dimensiones y modalidades de un programa que trata el legado de la subutilización de tierra en Colombia.

Resumimos la evidencia presentada desarrollando una propuesta para la estructuración de un fondo que da una subvención que, en aquellos municipios que cumplan con los requisitos, ayudará a financiar el establecimiento de proyectos productivos por beneficiarios calificados quienes, por supuesto, harán una contribución propia para complementar los recursos de cualquier subvención.

#### **4.1 La incidencia e impacto de anteriores programas de reforma agraria**

A Colombia no le faltan iniciativas legales que sirvan de base de la reforma agraria iniciando con la Ley 135 de 1961 que estableció el Incora, a la Ley 160 de 1994, que introdujo el concepto de negociación voluntaria<sup>26</sup>. Desde el inicio, la reforma agraria se ha entendido como un instrumento clave para hacerle frente a las causas de la violencia, luchar contra la pobreza e indigencia del sector rural, modernizar la estructura agraria y avanzar en la descentralización administrativa. La Ley 160 buscó remediar las falencias de anteriores procesos mediante el ofrecimiento de un subsidio equivalente al 70% del valor de la tierra para beneficiarios elegibles (junto con un subsidio para el establecimiento de cooperativas equivalente a un 5% a 7% del valor de la tierra) bajo el supuesto que el 30% restante sería financiado con crédito o ahorro propio. Adicionalmente, la Ley buscó superar las dificultades en los procesos anteriores mediante (1) una mejor planeación y coordinación; (b) la introducción de procesos más participativos que darían un mayor papel a los beneficiarios; (c) el otorgamiento de un subsidio con base en el concurso de proyectos regulado por la necesidad de focalizar el subsidio en compradores pobres de tierra y en propiedades en que el aumento potencial de productividad es mayor en un proceso público transparente sujeto a un subsidio tope por beneficiarios; y (d) el establecimiento de un proceso sistemático de monitoreo y evaluación.

La Tabla 4.1 muestra que, especialmente después de la aprobación de la Ley 160, el gasto directo en reforma agraria y en la Caja Agraria, quien fue el principal proveedor de crédito complementario para financiar el 30% del valor de la tierra no cubierto por el subsidio, fue considerable:

---

<sup>26</sup> Rojas (2001) distingue seis fases de reforma agraria en Colombia: (a) iniciación de 1961 a 1966 que enfatizó el establecimiento de la institucionalidad e infraestructura mientras que la acción se enfocó en la expropiación; (b) Actividad considerable iniciando con la Ley de Aparcería de 1968 aunque la mayor parte de la tierra fue adquirida mediante la compra y sólo el 8% de la expropiación; (c) desaceleración de 1973 a 1983 acompañado por un énfasis en la modernización de la hacienda tradicional y la introducción del DRI que fue vista como una alternativa a la reforma agraria; (d) reactivación por el Plan Nacional de Rehabilitación 1983-87; (e) reactivación en 1988 mediante el establecimiento del concepto de la UAF basado en el concepto de un ingreso mínimo en 1988 y una política agresiva de adquisición de tierra y titulación de la frontera agrícola que benefició casi 34.000 hogares; y (f) la fase de negociación voluntaria de 1995 a 1997.

#### 4.1 Incidencia e impacto de anteriores programas de reforma agraria

Tabla 4.1: Gasto público en reforma agraria y proyectos complementarios (miles millones de pesos 2000)

	1985	1995	1996	1997	1998	1999
<b>INCORA total</b>	<b>3,12</b>	<b>88,24</b>	<b>130,78</b>	<b>124,26</b>	<b>89,34</b>	<b>69,00</b>
Asistencia técnica	19,4%	11,4%	3,0%	3,5%	9,7%	18,6%
Subvención	0,0%	5,7%	52,1%	55,2%	60,3%	20,1%
Infraestructura	41,6%	12,3%	4,7%	16,6%	1,6%	1,1%
Titulación y catastro (RA)	29,9%	56,4%	31,1%	16,2%	16,5%	25,7%
Caja Agraria (crédito y vivienda)	4,95	32,10	237,27	197,29	81,59	132,61
<b>INCORA + Caja Agraria</b>	<b>8,07</b>	<b>120,34</b>	<b>368,04</b>	<b>321,55</b>	<b>170,93</b>	<b>201,62</b>
Total gasto central	40,28	707,12	1.039,15	931,23	891,42	791,32
Gasto municipal	0,00	435,12	593,29	764,69	967,61	1.253,71
<b>Gasto total reforma agraria</b>	<b>40,28</b>	<b>1.142,24</b>	<b>1.632,44</b>	<b>1.695,91</b>	<b>1.859,03</b>	<b>2.045,03</b>
INCORA/central	7,8%	12,5%	12,6%	13,3%	10,0%	8,7%
INCORA/total	7,8%	7,7%	8,0%	7,3%	4,8%	3,4%
(INCORA + Caja Agraria)/central	20,0%	17,0%	35,4%	34,5%	19,2%	25,5%
(INCORA + Caja Agraria)/total	20,0%	10,5%	22,5%	19,0%	9,2%	9,9%

Fuente: FAO (2000)

El análisis econométrico en el anterior capítulo nos mostró que, por lo menos a nivel agregado, el impacto del programa no ha cumplido con las expectativas. La falta de éxito es confirmada por los estudios de caso que encontraron tasas de deserción de 50% y que sólo el 5% de los hogares lograron el ingreso de tres salarios mínimos señalado como objetivo en la Ley (Suárez y Vinha, 2003)<sup>27</sup>. El éxito menguado ha resultado en recortes presupuestales significativos en los últimos años. Como no tiene sentido invertir recursos en programas que no producen resultados económicos sólidos, este recorte se justifica. Sin embargo, para identificar lecciones para programas alternativos, es necesario analizar las razones del fracaso en mayor detalle y construir con base en las lecciones de proyectos piloto implementados en Colombia en los últimos años (Höllinger, 1999; Rojas y Urbina, 1999) junto con otros estudios de caso de reforma agraria.

*Falta de continuidad:* Las decisiones concernientes a la reforma agraria, tanto a nivel local como central, fueron, con frecuencia, motivadas por razones políticas. La implementación fue sujeta a oscilaciones en la disponibilidad de recursos motivados por razones políticas que dificultaron la planeación de largo plazo. Una vez hubiera disponibilidad de recursos, se gastaron rápidamente para cumplir con metas de transferencia en términos de área, y no de éxito de largo plazo y el desarrollo gradual de la capacidad de beneficiarios. La presión por una ejecución rápida fue uno de los principales factores tras decisiones de titulación colectiva, mas no individual, de tierra a beneficiarios.

- En vez de adoptar procedimientos arduos de capacitación de beneficiarios e inversión en mejoras y establecimiento de otros enlaces para lograr ganancias productivas, el deseo de mostrar resultados rápidos fomentó la adopción de soluciones improvisadas. Estos incluyeron la transferencia de fincas relativamente bien desarrolladas a beneficiarios que no hubieran sido elegibles en un programa bien focalizado en la reducción de pobreza.

<sup>27</sup> La efectividad limitada de la inversión es ilustrado por el hecho de que, si uno invirtiera los recursos del subsidio en un banco, sólo los intereses hubiesen sido suficiente para pagar el ingreso objetivo a muchos de los beneficiarios. Cálculos revelan que, en 1999, haber hecho esto hubiese sido suficiente para pagar tres salarios mínimos al 50% de los hogares que recibieron tierra en ese año.

- Decisiones de financiación se tomaron anualmente y muchas veces los recursos no eran disponibles sino hasta finales de año. Esto, junto con la alta variabilidad en la financiación de un año a otro, entorpeció la predecibilidad del presupuesto y creó desincentivos fuertes para el diseño de un programa de una reforma agraria que fomentara la eficiencia, lo cual requiere un compromiso de largo plazo para desarrollar tierra subutilizada. Esto también dificultó el establecimiento y mantenimiento de la capacidad técnica necesaria para la puesta en marcha de una reforma agraria exitosa.
- Debido a la necesidad de agilizar el proceso y obedeciendo a la noción preconcebida de la presencia de economías de escala en agricultura, los beneficiarios fueron organizados en estructuras colectivas y cooperativas aún cuando mostraban una clara preferencia por la tenencia individual. Aunque es relativamente fácil individualizar la producción, la responsabilidad colectiva del crédito para lo cual fue utilizado el predio titulado en común y pro indiviso como garantía ha sido un desastre, creando limitaciones al desarrollo, y se identifica como una de las principales causales de la deserción de los beneficiarios.

*Asuntos legales y falencias en el diseño:* Ni la Ley 135 o la Ley 160 dan incentivos adecuados para apalancar iniciativas de los beneficiarios, en cambio las desincentivan.

- El hecho de que el subsidio es un porcentaje del valor de la tierra y no se podía utilizar para mejoras para convertir tierra subutilizada en productiva, sesgó los compradores hacia tierra mejorada. También incentivó a que los beneficiarios adquirieran más tierra a la que necesitaban y los dejó sin oportunidades para obtener el capital de trabajo necesario. El resultado fue que mucha de la tierra transferida a productores pequeños mediante la reforma agraria se mantiene ociosa o se arrienda a terceros. El efecto neto de esto fue la inflación a los precios de tierra así creando una transferencia directa a terratenientes y no a beneficiarios.
- No se realizaron evaluaciones económicas técnicas a los proyectos para determinar si los ingresos generados por los proyectos propuestos cubrirían el pago de la deuda y sostendrían al productor a lo largo de la vida del proyecto. Como resultado, lo que se pagó por la tierra fue muchas veces superior al valor productivo de este recurso y los beneficiarios se sintieron engañados, sin obligación de pagar, un sentimiento que se manifiesta en las altas tasas de deserción.
- No se le dio consideración adecuada a opciones de salida en la Ley 160. Esto implica que los problemas de deserción son más difíciles de resolver que bajo anteriores legislaciones. Como consecuencia, existen muchos hogares “sustitutos” en los predios de reforma agraria con precarios derechos de propiedad. Normalización de estos hogares podría requerir procesos judiciales complejos y costosos. Un proceso igualmente complicado se requiere para propiedades originalmente registrados como común y pro indiviso donde puede ser imposible obtener el consentimiento de todos los beneficiarios originales y que, como consecuencia de la responsabilidad colectiva por los créditos obtenidos para la compra de la propiedad, los hogares que se quedaron en la propiedad no pueden acceder a crédito para capital de trabajo, lo cual es esencial para que hagan uso productivo de su tierra.

*Implementación centralizada:* el hecho de que la implementación fue centralizada en el Incora (o sus oficinas regionales) dificultó el establecimiento de un enlace entre el programa y planes e iniciativas de desarrollo local, no generó incentivos para que gobiernos locales colaboraran y, por tanto, dificultó que las nuevas propiedades ganaran acceso a mercados, asistencia técnica y otros elementos críticos para el éxito. A su vez, la falta de participación de la sociedad civil y sector privado en ejercer veeduría y seguimiento técnico dificultó la eliminación de prácticas dudosas.

- Para que sea exitoso, se ha reconocido que la reforma agraria tendrá que organizar beneficiarios y fortalecer su capacidad; brindar servicios básicos, infraestructura, vivienda y seguridad social; brindarles acceso a investigación y asistencia técnica; y relacionarlos con el mercado, procesamiento agroindustrial y financiamiento de manera sostenible, además de facilitarles tierra. Sin embargo, ha sido difícil poner en práctica este entendimiento porque los esfuerzos para lograr una coordinación entre instituciones a nivel nacional han sido inútiles y han tenido poco impacto en terreno.
- Esto implicó que los gobiernos locales no se sentían responsables por los proceso de reforma agraria, y, por ende, no contribuyeron a ellos. Esto fue a pesar de que sin la participación de instituciones como las Unidades municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y el sector privado (por ejemplo, mediante infraestructura, educación, capacitación y otros servicios), es más difícil que la reforma agraria sea efectiva en el largo plazo especialmente cuando, en el caso del Incora, la agencia de reforma agraria, no tenga la capacidad o recurso humano para hacer seguimiento o sustituir estas instituciones.
- No hubo consulta adecuada con otros sectores de la sociedad (el sector privado) para que ellos apoyaran el proceso en especie o por medio de una contribución. Por tanto, no se veían como programas compartidos que traerían paz al País y que ayudarían a construir con base en las ventajas comparativas de cada municipio de manera que beneficiara a todos. En cambio, se ha visto como una intervención aislada de una agencia en particular con una mala reputación. La falta de veeduría de la sociedad civil y la falta de información pública también implicó que no fue siempre posible contrarrestar las influencias políticas o de otra naturaleza sobre procesos sensibles como fue la selección de beneficiarios.

*La falta de evaluación económica y seguimiento:* La anterior discusión implica que la viabilidad económica y la sostenibilidad de los proyectos de reforma agraria no estuvieron dentro de las principales prioridades del Incora. Adicionalmente, debido a que no hubo ningún esfuerzo serio de monitoreo y evaluación, no fue posible poner en marcha procedimientos que permitieran la superación de las falencias identificadas.

- En vez de brindarle a beneficiarios alternativas para gradualmente acumular capital, conocimiento y experiencia que son necesarios para administrar una operación agrícola, por ejemplo, por medio de un periodo en el cual se arrendara el predio con opción de compra. En cambio se optó por transferir una UAF completa desde el inicio. Esto se hizo a pesar de que en muchos casos los beneficiarios de la propiedad carecían de capital de trabajo. Haberles dado menos tierra pero algún capital de trabajo les hubiera dado la oportunidad de superar estas restricciones de capital.
- La incapacidad estructural de la reforma agraria no permitió tomar en cuenta las necesidades de diferentes poblaciones (por ejemplo, mujeres cabeza de hogar), un problema particularmente pronunciado en el caso de proyectos establecidos para beneficiar a los desplazados. Aunque existe poca evaluación sistemática, las evaluaciones que hay son consistentes a resaltar que el éxito de dichos proyectos es aún más difícil cuando se mezclan individuos de diferente origen. También pueden ser problemáticos cuando la situación en el lugar de origen se normaliza y los beneficiarios deciden retornar.
- En vez de enfocarse en tierras subutilizadas, el sistema de incentivos de la Ley 160 premió la transferencia de propiedades mejoradas, lo cual redujo la posibilidad de que se logran aumentos en la productividad. De hecho, aumentos en la productividad se materializan en menos de la mitad de los casos estudiados de transferencia gubernamental. Altos costos redujeron la sostenibilidad fiscal del proceso.

## 4.2 Integrando la reforma agraria al desarrollo local: Planes de Ordenamiento Territorial

De lo anterior, se evidencia la necesidad de que el proceso de reforma agraria corrija el uso inadecuado de la tierra, reforme relaciones sociales rurales, modernice el sector y frene el crecimiento de la frontera agrícola, para lo cual se requiere una mejor integración de iniciativas de reforma agraria a la planeación local. De hecho, el ordenamiento territorial propende por lograr este objetivo en el contexto de las políticas de descentralización vigentes. Esto requiere que los gobiernos locales establezcan Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que son estrechamente relacionados con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) para brindar guías técnicas a sus actividades relacionadas con el uso de tierra.

En términos generales, el ordenamiento territorial se define como un esfuerzo de parte del Estado para organizar la estructura política y administrativa de la Nación para facilitar la implementación de políticas sociales, económicas, ambientales y sociales de manera diferenciada para que se mejoren las condiciones de vida y se protege el medio ambiente. Para corregir las falencias, especialmente en lo que respecta la base técnica para hacerlo, la Ley 388/97 introdujo el POT o su equivalente<sup>28</sup> para complementar los PDM y, por tanto, mejorar el proceso de planeación. El objetivo es dar un énfasis territorial a la implementación de políticas que complementen y, donde necesario, corrijan las perspectivas sectoriales tradicionales (como salud, educación e infraestructura) y aproveche las sinergias entre ellos. Esto tiene varias ventajas especialmente para zonas rurales.

### 4.2.1 Base legal y conceptual y sus posibles ventajas

El uso del POT como base de la planeación municipal tiene varias ventajas potenciales, todas de las cuales son relevantes para la política de tierras. Desde una perspectiva sustantiva, el requerimiento que se establezca una visión integral del desarrollo local y se construya con base en ella, reduce la posibilidad de iniciativas aisladas que, como son motivados por intereses particulares y no principios superiores de desarrollo, no son sostenibles. Desde el punto de vista procedimental, el hecho de que sean de largo plazo y la existencia de requisitos claros para su aprobación sirven para establecer criterios técnicos mínimos de calidad. Contar con un plan que es acordado por los principales sectores facilita la implementación con base en iniciativas gubernamentales y del sector privado.

*Enfoque integral:* Dado que una de las principales debilidades de la reforma agraria tradicional ha sido la falta de un enlace con los objetivos de desarrollo local y del al proyecto específico y la consecuente dificultad en dar soporte en tecnología, servicio social, entre otros, el enfoque integral del POT es particularmente atractivo.

- El POT reemplaza las perspectivas tradicionales sectoriales a enfatizar el territorio, su potencial y medidas que se requieren para implementar este potencial (incluyendo la identificación de centros intermedios urbanos que podrían servir de núcleos de desarrollo). Por esto, trasciende el sector rural e incorpora mercados, tecnología, educación y servicios sociales sirviendo como mecanismo para evitar las inconsistencias de una planeación improvisada. Todo esto es relevante porque la evidencia muestra que sin un fuerte enlace con el mercado, mecanismos para agregar valor e integración con el sector privado, las iniciativas de reforma agraria son insostenibles.

---

<sup>28</sup> Dependiendo de su tamaño, los municipios o distritos tienen que implementar Planes de Ordenamiento Territorial (POT) si tienen más de 100.000 habitantes, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) si tienen entre 30.000 y 100.000 habitantes o Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) si tienen menos de 30.000.

- A cambio de avanzar de manera errática, el POT brinda mecanismos para coordinar con las diferentes entidades descentralizadas del Gobierno y el sector privado. Porque es de obligatorio cumplimiento para una variedad de actores, puede, por lo menos en principio, evitar la asignación equivocada de recursos (o planeación con objetivos contradictorios). En lo concerniente a reforma agraria, esto puede evitar la falta de comunicación y coordinación con los sectores sociales que han sido una característica de anteriores iniciativas de reforma agraria.
- La coordinación de diferentes políticas donde las aproximaciones de mercado y las alternativas se complementen es particularmente relevante para la política de tierras. Por tanto, la aproximación integral del POT debe brindar la base técnica para una intervención focalizada, tanto en términos de áreas de tierra que son subutilizadas y con respecto a los segmentos de la población (sean desplazados, campesinos marginales o jornaleros sin tierra) que más se podrían beneficiar con el acceso a estas tierras.

*Continuidad y base técnica y legal:* El POT fue diseñado explícitamente como un instrumento de largo plazo independiente de ciclos políticos que, con un proceso de aprobación de dos pasos, asegure la calidad técnica. Esto sirve de base para aclarar mecanismos para monitorear el progreso y especificar con más detalle las circunstancias bajo las cuales las revisiones del POT serían necesarias (y los procedimientos que se requieren para cada caso).

- El hecho que el POT es un requerimiento legal (Ley 388 de 1997) y cubre un periodo de nueve años, es decir tres periodos de alcalde, implica que es menos vulnerable a consideraciones políticas de corto plazo que son endémicos a nivel local y que han causado estragos en los proyectos de reforma agraria. La naturaleza de largo plazo del POT implica que propenda por desarrollar la ventaja comparativa de largo plazo de una localidad en vez de responder a los ciclos de corto plazo.
- La Ley claramente define los procedimientos para la elaboración y aprobación de los POT<sup>29</sup>. Adicionalmente, el hecho de que el POT requiere de la aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el municipio, dificulta la intromisión de intereses especiales, limita la naturaleza discrecional de la planeación y obliga el cumplimiento de estándares técnicos mínimos. Aunque la legislación no es clara sobre la manera de monitorear los POT ni especifica si los resultados de dicho monitoreo tengan implicaciones fiscales, la base para realizar dicho monitoreo está disponible.
- Existen mecanismos que permiten las revisiones de los POT por un cambio en circunstancias o para remediar fallas. De hecho, el Decreto 932 de 2002 establece los procedimientos para revisiones extraordinarias y brinda la posibilidad de revisión parcial de sus contenidos con respecto a zonas urbanas o rurales.

*Relevancia para la implementación:* Los POT junto con los PDM, como elementos de una estrategia integral, brindan potencial considerable para seguimiento con justificación, implementación y monitoreo de intervenciones que pueden resolver algunos de los asuntos identificados.

- Existe la potencialidad para utilizar planes municipales como el POT como una condición previa a la implementación de proyectos en zonas específicas en dos sentidos. Primero, el hecho de que gran parte del análisis técnico está incluido en el POT probablemente reduzca los costos de la preparación de proyectos y evita la duplicación de esfuerzos y sus costos sin sacrificar calidad. Al exigir una mínima correspondencia entre el proyecto y el

---

<sup>29</sup> Esto no implica que no hay campo para mejorar agilizando la aprobación por parte de las CAR cuyas demoras han sido queja recurrente a nivel local.

POT como prerrequisito para recibir apoyo, ayudará a prevenir la dispersión de esfuerzos que se presenta en proyectos descoordinados y desconectados al nivel local.

- La posibilidad de establecer un estándar técnico mínimo y el exigir un análisis económico básico en el POT (posiblemente ayudado por una institución externa) o cualquier otro plan municipal permite que se aumente la calidad técnica de los proyectos individuales que se pueden formular con base en el POT. El relacionar el POT con el apoyo disponible mediante programas públicos (incluyendo los del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) daría un incentivo adicional para la formulación de documentos de alta calidad.
- En la medida que los proyectos individuales correspondan a una estrategia más amplia, sería posible reducir el monitoreo del proyecto individual y, en cambio, focalizarse en los resultados en general.

#### **4.2.2 Lecciones de la implementación**

Para determinar si el potencial de los POT se ha realizado, se escogieron 12 municipios de los departamentos de Córdoba, Magdalena, Meta y Sucre para hacerle un seguimiento a la calidad de los POT mediante visitas de campo. Con el fin de maximizar la utilidad del estudio para la política de tierras, los departamentos y municipios de la muestra fueron seleccionados por la alta inversión de reforma agraria realizado en ellos entre 1996 – 2001. Las principales áreas analizadas fueron (a) el estado y calidad del análisis del sector rural en el POT o su equivalente; (b) los factores asociados con un análisis de alta calidad del sector; (c) la atención a temas de reforma agraria y el potencial para que sirva de base para la implementación de dicho programa; y (d) si las actividades implementadas por el Incora en el paso fueron consistente con lo enunciado con el POT y en caso que no lo fueron, se analizan las razones por la divergencia y las posibilidades de enmendarlo.

En términos meramente administrativos, la implementación de los POT ha sido un gran éxito. De los 1.097 municipios en Colombia, el 65% han terminado el proceso y ratificado su POT posterior a la aprobación por la CAR, el 29% (o 395) están en el proceso o de ratificación y cuentan con la aprobación de la CAR o están pendientes de su aprobación y sólo el 6% están en el proceso de formulación a nivel local. A su vez, existen dudas sobre la calidad de los planes formulados y evidencia anecdótica indica que muchos POTs descuidan el sector rural y carecen de una base técnica adecuada o un análisis serio y participativo de los temas tratados. Lo anterior los hace deficientes en términos de la calidad de las recomendaciones e implica que cambios importantes y de amplio alcance o enmienda se requieren antes de que estos POT se puedan utilizar para que sirvan de insumo para la planeación y ejecución de la reforma agraria.

Para evaluar su calidad técnica, el componente rural de los POT de los 12 municipios seleccionados fueron clasificados según 6 criterios generales: (a) una cartografía adecuada; (b) el cumplimiento de las diferentes etapas de aprobación definidas por la Ley; (c) el planteamiento de un objetivo estratégico y una adecuada justificación del mismo; (d) el manejo y tratamiento de la tenencia de la tierra; (e) la correspondencia entre los PDM y los POT y la traducción de las recomendaciones en la zonificación de usos específicos del suelo; y (f) un esquema claro y definido de los usos del suelo. Los resultados del ejercicio se resumen en la Tabla 4.2 y en seguida se hace una descripción detallada de los diferentes indicadores y sub indicadores (incluyendo su ponderación):

- Mapas (10%): Si los mapas permiten identificar la situación en terreno y distinguir entre los diferentes usos de suelo y su potencial económico.
- Proceso (10%): Cumplimiento de las diferentes etapas de aprobación definidas por la Ley.

- Objetivo de desarrollo estratégico (25%): si el componente rural promueve el desarrollo productivo con sub indicadores de (a) la identificación y desarrollo de mecanismos para agregarle valor a productos agrícolas (cadenas productivas); (b) la promoción de programas de diversificación de la estructura productiva; (c) los programas de capacitación y asistencia técnica integral para campesinos; y (d) los programas que fomenten el desarrollo de mercados.
- Tenencia de tierra (25%): Si se considera la tenencia de la tierra en estrategias para mejorar la productividad con sub indicadores de (a) descripción de la situación de tenencia actual de tierras y (b) la identificación de soluciones a los conflictos existentes sobre la tenencia de la tierra.
- Correspondencia entre los proyectos rurales planteados en el PDM y en el POT (15%): Si la planeación del uso de tierra propuesta en el POT es la base del PMD. Esto se define cuando el PDM incorpora la mitad más uno de los proyectos productivos rurales estipulados en el POT.
- La clasificación del uso del suelo (15%): Si hay un esquema claro que identifica el uso del suelo con base en (a) una descripción detallada de los tipos y clases de suelo; (b) la identificación de la aptitud y zonificación del suelo rural según la actividad económica; y (c) la delimitación de usos principal, complementario, prohibidos, restringidos según uso económico del suelo.

Cada uno de los sub criterios fue clasificado de 1 a 3 para establecer una primera medición para el logro de los seis indicadores con base en una ponderación igual para cada uno de los sub indicadores (cuando aplica) y consecuentemente, producir una clasificación agregada utilizando las ponderaciones mencionadas anteriormente. La clasificación general fue utilizada para clasificar el POT como satisfactorio, aceptable, deficiente y se presenta en la Tabla 4.2.

El ejercicio nos permite llegar a varias conclusiones: (a) no todos los POT han cumplido con las expectativas; (b) el análisis de tierra y asuntos de reforma agraria es variante y existe una discrepancia entre el análisis y la acción; y (c) algunos de los asuntos de tierra identificados requieren pautas de políticas y procesos desde el nivel central para que los gobiernos locales se vuelvan más activos. A su vez, los POT exitosos dan lecciones importantes.

**Tabla 4.2: Calificación de los POT municipales**

Municipio	Dept.	Proceso		Objetivo de desarrollo estratégico			Tenencia de tierra		Enlace PMD	Planificación del uso del suelo			Clasificación	
		Mapas	Mapas	Cadenas	Diversificación	AT	Merca	Descripción		Solución	Clasificación Suelo	Potencial		Zonificación
		10%	10%	25%			25%		15%	15%				
Puerto López	Meta	3	3	3	3	3	3	1,5	2,5	3	3	3	2,5	Sat.
S Benito Abad	Sucre	3	1	3	2,5	3	3	2,8	3	2,7	3	3	3	Sat.
Montelíbano	Córdoba	2,8	3	0	1	2,8	3	3	2,8	2,3	2	3	2,5	Sat.
Pivijay	Magdalena	1,8	2	2,8	1	3	3	2,8	2,5	2	2,8	2,8	3	Acc.
San Marcos	Sucre	1	3	3	0	3	2,8	2,8	0	2,5	2	2,8	2,8	Acc.
Sucre	Sucre	2	3	0	2,8	2,8	1	1,5	3	1	2,8	2,8	2,2	Acc.
Montería	Córdoba	2,5	3	0	3	0	2	0	0	1,5	1	2	1,5	Def.
San Juan de Arma	Meta	2	3	0	0	1,5	1,5	0	0	1	2	3	1,5	Def.
Valencia	Córdoba	0,5	3	0	0	0	0	3	0	1,5	0	1	0	Def.
Ovejas	Sucre	0,5	1,5	2	1	2	0	0	0	1,8	0	2	2	Def.
San Onofre	Sucre	1	3	0	1	2,5	0	0	0	1	0	1,5	0	Def.
Ciénaga	Magdalena	2,8	3	1,5	0	0	2	0	0	0,88	3	3	3	Def.

Sat. = Satisfactorio; Acc. = Aceptable; Def. = Deficiente.

Fuente: Zapata y Arismendy (2003).

*No todos los POT han cumplido con las expectativas:* Un primer resultado de la Tabla 4.2 es que, a pesar de avances en cuanto a su terminación y que, en casi todos los casos, se cumplieron todas las etapas definidas por Ley, los POT en la muestra están lejos del ideal. De hecho, la mitad de los planes se clasifican como deficientes y sólo 3 se clasifican como satisfactorios y otros 3 como aceptables. Las principales restricciones son la falta de una buena base técnica, un sesgo pronunciado hacia asuntos ambientales y urbanos y la falta de consistencia con el plan de desarrollo municipal.

- Una de las fallas comunes a los POT deficientes es que no utilizan una base cartográfica y técnica adecuada. Esto aparentemente dificulta el desarrollo de un plan que tome en cuenta las diferencias en la calidad de suelos y potencial económico. Como consecuencia, los POT analizados no desarrollan una visión clara del sector rural. La falta de una base cartográfica imposibilita la identificación de la incidencia y naturaleza de los conflictos en el uso de la tierra, una precondition necesaria para la formulación de un objetivo estratégico que relaciona la tierra a los objetivos generales del desarrollo local. Una base apropiada cartográfica e información de tenencia aparentemente son necesarios pero no suficientes condiciones para el logro de un POT satisfactorio.
- Dada la procedencia de la legislación, todos los POT en la muestra se caracterizan por un fuerte sesgo ambiental y urbano. La diferencia entre los POT satisfactorios y deficientes, se basa en la realización que es imposible enfrentar los desafíos urbanos y de desarrollo ambiental sostenible sin contar con una estrategia de desarrollo rural sólida. Los satisfactorios avanzan más en este sentido y se enfocan en asuntos rurales.
- Todos los POT son mejores en analizar problemas que en proponer soluciones. Esto conlleva a una pronunciada falta de coherencia y consistencia e implica que existe un amplio campo para hacer ajustes para disminuir discrepancias entre la identificación y análisis de problemas o para formular propuestas que contribuyan a la solución de estos problemas. Por ejemplo, la mayoría de los POT clasificados como aceptables o satisfactorios en la muestra identificaron conflictos entre el uso potencial y actual de la tierra pero fallan a la hora de priorizarlos y desarrollar soluciones a los mismos o establecer políticas que limiten la recurrencia de problemas que se han identificado en el pasado. En todos estos casos, existe una gran potencialidad para enmendar los POT existentes.

*El análisis de tierra y asuntos de reforma agraria es variante y carece de seguimiento:* No sorprende que el nivel de atención a estos asuntos varía considerablemente dado que un tratamiento detallado de asuntos de tenencia de tierra no está dentro del alcance inicial de la legislación de los POT. A su vez, la presencia o carencia de una discusión de los asuntos de tierra parece ser una de las precondiciones más importantes para el desarrollo de una visión estratégica del sector rural y, por tanto, un POT de alta calidad. Todos los POT satisfactorios contienen una discusión de la tenencia de tierra y algún esfuerzo para encontrar soluciones mientras que ninguno de los POT deficientes hacen esto. Esto sugiere que una atención mínima al uso y tenencia de tierra sería crucial no sólo para realizar el potencial económico y desarrollar una visión para el espacio rural, pero también para que los gobiernos locales aprecien las posibilidades (posiblemente no utilizadas) de generación de ingresos asociados con la tierra.

- La inseguridad en la tenencia de tierra, en zonas rurales y urbanas, se reconoce como un tema de tierras de mucha importancia en varios POT. A pesar de que esto podría servir de base para establecer programas que mejoren la seguridad de tenencia y así resuelvan conflictos al nivel local, los datos y análisis suelen ser incompletos, y mayor acción legal y administrativa se requiere para que gobiernos locales implementen las soluciones propuestas (por ejemplo, programas de titulación u otros mecanismos para actualizar el registro catastral y mejorar la seguridad de tenencia).

- Varios POT reconocen que la subutilización de tierra productiva y el acceso inequitativo a la tierra son asuntos importantes para el desarrollo de la economía local. Sin embargo, los gobiernos locales carecen del conocimiento técnico para transformar esta propuesta en acciones concretas. Brindar a los gobiernos locales un menú de opciones (que van desde un recaudo efectivo de impuestos prediales a apoyo para la transferencia de derechos de propiedad o su usufructo) y de manera que sean compatibles con los incentivos provistos, aprovechar la experticia técnica que se requiere para transformar el análisis en planes de acciones que contribuyan de manera significativa a que gobiernos locales resuelven este asunto cuya importancia es reconocido.
- Un número importante de POT sugiere que los problemas típicos del Incora relacionados con la implementación de reforma agraria son la adquisición de tierras de baja calidad, muchas veces de terratenientes poderosos, a precios altos, una selección de beneficiarios que no fue acorde con las necesidades productivas, y la ubicación de beneficiarios en zonas que no son aptas para fines agrícolas. Lo anterior se ha convertido en problemas formidables a nivel local. Mucho de los proyectos fueron implementados antes de la aprobación de los POT, lo que implica la necesidad de desarrollar una política consistente a nivel nacional que permita que los gobiernos locales resuelven estos problemas.

*Algunos de los asuntos de tierra identificados requieren pautas de políticas y procesos establecidos por el nivel central:* Para facilitar la resolución efectiva de los asuntos identificados en los POT mediante la acción y planeación local, es necesario que el nivel central establezca pautas y procedimientos, especialmente relacionados con los problemas heredados de anteriores iniciativas de reforma agraria, de manera que los mecanismos ofrecidos por el Gobierno se complementen y ayuden a los gobiernos locales a resolver problemas estructurales existentes en vez de trabajar en dirección contradictoria.

- Sustitución de beneficiarios que han desertado: Un resultado de varios de los estudios de caso es que, en promedio, la mitad de los beneficiarios de reforma agraria ya no tienen posesión de la tierra<sup>30</sup>. La inhabilidad de obtener la tenencia individual también tiene un impacto negativo en la inversión e igualdad.
- Resolver créditos en mora y reubicación: Muchos beneficiarios de reforma agraria han pagado demasiado por la tierra. Se recomienda un esquema de condonación de deudas y reestructuración productiva local en que el gobierno municipal apoye una evaluación clara y objetiva de los precios pagados y la productividad potencial.

*Los POT exitosos dan lecciones importantes:* Aunque la calidad de muchos POT ha sido baja, los elementos comunes a los exitosos dan lecciones importantes para guiar la elaboración o mejoramiento de estos planes en el futuro.

---

<sup>30</sup> Aunque en el pasado, el Incora podría simplemente declarar la caducidad de un beneficiarios individual (es decir, que no cumplió con los requisitos) y sustituirlo, esto ya no es posible sin un proceso legal que primero requiere un periodo mínimo (y una defensa en ausencia y ex officio si no se puede ubicar el beneficiario) seguido por el remate del predio bajo consideración. Esto es de mucha relevancia en varios casos: (a) cuando los beneficiarios han sustituido otros hogares que desertaron, pueden ser muy vulnerables y se les dificulta la obtención de derechos de propiedad seguros; (b) en casos donde la propiedad fue titulada en común y pro indiviso y algunos de los beneficiarios hayan abandonado, los demás tienen la obligación de pagar todo el crédito contratado (cuyo no pago impide el acceso a recursos frescos de crédito y es particularmente oneroso en casos en que se pagaron precios elevados por la tierra). También, los procesos de individualización requieren la firma de todos los beneficiarios, lo cual es imposible. A su vez, el Incora no tiene incentivo para hacerle seguimiento porque su crédito es subordinado al otorgado por la Caja Agraria (y los recursos que se podrían obtener mediante el remate de la tierra probablemente no cubren las dos obligaciones). Para la solución de casos existentes, sería necesario una solución individual, y para nuevas adquisiciones se recomienda el monitoreo continuo mediante asociaciones de ahorro y un acercamiento gradual a la transferencia de tierra.

- El hecho de que todos los POT clasificados como satisfactorios recibieron apoyo sustancial externo bien sea de agencias internacionales (Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT- en Puerto López), el Gobierno Nacional, ONGs o el sector privado<sup>31</sup> sugiere que apoyo técnico es clave para asegurar la calidad de los planes. Dado que dicho apoyo se requiere sólo para un tiempo limitado, es viable considerar un programa sistemático que ayude a enmendar los POT existentes que puede ser apoyado por un equipo móvil que incluye representantes del sector privado, ONGs y el Gobierno (Incoder).
- Casi todos los planes de alta calidad se basan en un análisis detallado de las oportunidades o limitaciones de unidades inferiores administrativas, como la vereda o corregimiento, para identificar soluciones al nivel local. Esto tiene implicaciones no sólo en la base técnica de un buen POT sino en lo pertinente al proceso de formulación y eventual aprobación y podría servir como la base para una mejor coordinación de planes de desarrollo municipal, identificación de pasos para implementar las recomendaciones del POT y monitoreo y seguimiento.
- Uno de los principales incentivos para establecer buenos POT que corresponden con los PDM ha sido la posibilidad de utilizar el POT como base que oriente los proveedores de servicios públicos y privados y que se traduce en programas específicos para los cuales se puede obtener apoyo externo. Dado el gran número de iniciativas que brinden apoyo a gobiernos locales, existe una buena posibilidad para que instituciones públicas, incluyendo el Ministerio de Agricultura, requieran que propuestas de financiación sean consistentes con un POT de buena calidad, lo cual se puede definir y verificar. Esto podría generar el ímpetu para que se mejoren los POT desde el nivel local, especialmente si se combina con la posibilidad de obtener apoyo técnico.
- Los POT tienen un potencial considerable desde una perspectiva técnica. Este potencial se puede mejorar si se articula a una estructura de incentivos que aumente la probabilidad de obtener recursos financieros con base en un POT que cumpla con estándares mínimos de calidad técnica. Esto, combinado con un apoyo técnico para mejorar la preparación de los POT, aumenta la probabilidad que los POT sean útiles en la práctica.
- Aunque los POT crean una gran oportunidad para alinear los objetivos de desarrollo local con los generales (y por tanto, crean incentivos y consistencia junto con mayor efectividad en la manera en que se invierten recursos públicos) existe el peligro que, sin indicadores que midan el progreso en la implementación y que éstos, a su vez, tengan algún impacto en el acceso a recursos financieros, se convirtieran en ejercicios de planeación con poco impacto en terreno. Esto requiere que se establezcan mecanismos para fijar metas, priorizarlas y articularlas a la financiación y una propuesta para traducir recomendaciones en acciones.

### **4.3 Elementos del éxito en la transferencia de tierra de grandes a pequeños productores**

Para explorar empíricamente si la transferencia exitosa de la tierra de grandes a pequeños productores es posible, y de ser así, que factores podrán aumentar la probabilidad de éxito, se escogió una muestra de 32 proyectos ubicados en Córdoba, Antioquia, Santander, Cundinamarca,

<sup>31</sup> Cabe mencionar que tanto Montelíbano y San Benito Abad participaron en el piloto de reforma agraria patrocinado por el Banco Mundial que incluía ejercicios extensivos y participativos en el desarrollo de la planeación local, lo cual resultó en la implementación de programas locales de reforma agraria. Con la clasificación de tipos de suelo y patrones de uso de suelo para identificar la demanda y oferta de tierra, canales de mercadeo y la identificación de instituciones públicas y privadas y ONGs que podrán prestar apoyo técnico a la reforma agraria y el análisis económico de los principales renglones productivos en los cuales el municipio contaba con una ventaja productiva; estos planes incorporaron muchos de los elementos que se deben considerar en un POT exitoso (Deininger 1999; Rojas, 2001). En todos los casos, hubo un apoyo importante del sector privado para la implementación de estos planes.

Tolima, Huila y Meta en los que se transfirieron predios de grandes a pequeños productores o sin tierra, con algún grado de éxito, pero bajo diferentes acuerdos (incluyendo intervención pública e iniciativas del sector privado), y de estos proyectos un grupo de beneficiarios fueron seleccionados para realizar un análisis detallado (Suárez y Vinha, 2003). La muestra fue diseñada para maximizar la variabilidad, es decir, incluir transferencias que incorporan arriendo y compraventa, desplazados, beneficiarios tradicionales de reforma agraria, proyectos de riesgo compartido con el sector privado, experiencias piloto del mercado asistido de tierras y del programa gubernamental de alianzas productivas. Discutimos los determinantes de éxito a nivel de proyecto y posteriormente complementamos esto con la evidencia a nivel del hogar.

#### 4.3.1 Análisis de proyectos

Para que sean exitosos, los proyectos que transfieren tierra de productores grandes a pequeños tienen que: (a) transferir los derechos de propiedad de predios que son aptos para actividades agropecuarios pero son subutilizados, a productores medianos y pequeños; (b) permitir que los nuevos usuarios hagan uso más productivo de la tierra y, por tanto, aumenten la intensidad de su uso; (c) mejorar su calidad de vida; (d) hacer la transferencia, de manera que los costos y beneficios de esta operación (incluyendo inversiones complementarias) permitan que el programa sea sostenible en términos fiscales y que se replica en respuesta a la necesidad; y (e) no reducir la movilidad general del mercado de tierras.

Las características de los 32 proyectos de la muestra (su estructura de producción y contribución al bienestar de los hogares) se presentan en la Tabla 4.3 diferenciando según el actor principal (privado, gobierno y piloto y total). La tabla indica que los proyectos patrocinados por el Gobierno presentan defectos recurrentes, en particular: (a) tendencia a pagar precios elevados por la tierra; (b) capacidad limitada para asegurar el acceso de los beneficiarios a capital de trabajo; (c) imposición de estructuras de tenencia colectiva que, por varias razones (incluyendo la responsabilidad colectiva para los créditos asumidos) dificultan a los beneficiarios el acceso al crédito formal; y (d) desatención a los enlaces con los mercados y falta de acceso a asistencia técnica más avanzada.

Aunque no existen diferencias significativas entre los proyectos en cuanto a la tierra recibida por beneficiario, los proyectos privados se caracterizan por un mayor número de participantes. Es más probable que fueran iniciados por razones de competitividad, que como respuesta a la violencia. De hecho, sólo el 16% de los proyectos privados tuvieron como principal motivación la violencia, comparado con 88% de los proyectos de reforma agraria tradicional y el 80% de los pilotos. Aunque se hubiera esperado que las condiciones de violencia y conflicto hubieran tenido algún impacto en los precios de venta de la tierra, el precio pagado por la transferencia de tierras donde participaba el Gobierno estuvo encima o cerca del precio de mercado (106% en proyectos del gobierno y 97% en proyectos piloto, comparado con sólo el 36% en los casos de transferencia de tierras con participación del sector privado)<sup>32</sup>. De hecho, la observación de que el Gobierno consistentemente paga precios superiores por la tierra ha resultado en que analistas sugieren que, en cualquier futuro programa de reforma agraria, la tierra debe constituirse en contribución de alguna de las partes, en vez de ser adquirida por el Gobierno (Suárez y Vinha, 2003).

---

<sup>32</sup> Al interpretar estas cifras cabe notar que varios de los esquemas privados no involucran la compra de tierras sino arriendo y que el promedio es afectado por el caso muy exitoso de Luna Roja que, con base en el análisis económico, no compra tierra que cuesta más de Col\$1 millón por hectárea y posteriormente prepara la tierra para la producción. A su vez, este caso muestra que, en la situación actual, la adquisición de tierras productivas a bajos precios es viable. Sin embargo, cabe notar que si se excluyera este caso, el precio promedio pagado por la tierra en comparación con el precio de mercado es sólo del 66%, cifra muy inferior a lo observado para otros tipos de transferencia.

**Tabla 4.3: Indicadores clave de los estudios de caso, general y por tipo de proyecto**

	Rubro	Total	Clase de proyecto		
			Privado	Gobierno	Piloto
<b>Características del Proyecto</b>	Años de experiencia en el proyecto	7,3	5,7	9,2	4,6
	No de beneficiarios en el proyecto	62,6	94,1	50,2	33,2
	Área por beneficiario	10,4	9,2	11,4	9,4
	Competitividad*	33,3	75,0	6,3	20,0
	Transferencia afectada por violencia	60,6	16,7	87,5	80,0
	Precio de compra/precio de mercado	87,69	35,63	105,68	92,57
	Comparación de rendimientos	66,7	83,3	56,3	60,0
	Porcentaje de tierra enrastrada	23,7	16,4	24,9	36,2
	Adecuación de tierras	45,5	41,7	62,5	0,0
	Cultivos permanentes	33,3	41,7	18,8	60,0
	Establecimiento cultivos	51,5	41,7	50,0	80,0
	Invirtió en infraestructura	63,6	50,0	75,0	60,0
	Conformación de capital de trabajo	45,5	66,7	37,5	20,0
	<b>Contribución al bienestar</b>	Vive exclusivamente de la producción agropecuaria	36,4	33,3	43,8
Complementa con trabajo extra predial		48,5	58,3	43,8	40,0
Ingresos de la finca son minoritarios		15,2	8,3	12,5	40,0
<b>Estructura productiva</b>	Acceso a asistencia técnica	61,3	80,0	62,5	20,0
	Acceso a investigación	25,8	70,0	0,0	20,0
	Compra de cosecha	69,4	100,0	59,4	40,0
	Precios mínimos garantizados	64,5	80,0	62,5	40,0
	Tenencia colectiva	45,5	0,0	75,0	60,0
	Producción en estructura asociativa	80,6	80,0	75,0	100,0
	Trabajo asociativo	33,9	30,0	37,5	30,0
	Inversión asociativa	37,1	30,0	43,8	30,0
	Utilidades compartidas	35,5	20,0	46,9	30,0
	Crédito en mora	42,4	8,3	62,5	60,0
Acceso a crédito comercial	83,9	100,0	75,0	80,0	
Acceso a crédito bancario	61,3	80,0	50,0	60,0	

\*Esta es una variable dicotómica igual a 1 si los rendimientos son comparables con los de la región y 0 si son inferiores.

Fuente: Cálculos del autor con base en la encuesta de transferencia de tierra aplicada a 32 proyectos.

Aunque la diferencia no es tan grande, los proyectos privados tienen rendimientos sistemáticamente superiores comparados con el promedio regional (83% para proyectos privados comparado con 56% para los públicos). Adicionalmente, los proyectos privados hacen uso más intensivo de su tierra como lo indica el menor porcentaje de área enrastrada (16% comparado con 25% en proyectos gubernamentales y 36% en los piloto). Contrario a lo esperado, esto no parece guardar relación con dotaciones más favorables; de hecho, la proporción de proyectos privados con acceso a riego (41%) es menor que en proyectos del Gobierno (63%). Aunque existen pocas diferencias en las inversiones en cultivos y en infraestructura, los proyectos privados cuentan con mayores recursos para capital de trabajo y otras inversiones, lo cual fortalece la hipótesis de que los beneficiarios de programas patrocinados por el Gobierno sistemáticamente carecen de capital de trabajo.

Las diferencias entre los tres tipos de proyectos son relativamente insignificantes en cuanto a su contribución al nivel de vida de los beneficiarios. De hecho, notamos que sólo el 33% de los proyectos privados y 44% de los proyectos patrocinados por el Gobierno obtienen todos sus ingresos del proyecto de reforma agraria, mientras que un 58% de los privados complementan sus ingresos con la venta de su jornal. Sin embargo, aparecen diferencias pronunciadas en el acceso a la asistencia técnica, especialmente en investigación aplicada, de la cual se benefician el 70% de los proyectos privados, mientras que ningún proyecto gubernamental tiene acceso a la investigación. Todos los proyectos apoyados por el sector privado tienen acuerdos para la absorción de la cosecha y el 80% han llegado a un acuerdo sobre el precio mínimo. Estos dos acuerdos se presentan sólo en un 60% de los casos gubernamentales y en el 40% de los proyectos piloto. No contar con dichos arreglos aumenta el riesgo de precio y hace que los hogares sean más vulnerables a choques económicos.

Otra diferencia importante entre los proyectos privados y los del Gobierno, que puede tener consecuencias trascendentales, es la prevalencia de tenencia colectiva, ausente en el caso de proyectos patrocinados por el sector privado, presenta en el 75% de los proyectos gubernamentales. Estas cifras muestran que la tenencia colectiva no es necesaria ni suficiente para el trabajo asociativo, pues, en los proyectos de riesgo compartido el 80% son privados en comparación con el 75% gubernamentales; por su parte, la proporción de proyectos que trabajan la tierra de manera asociativa, (30% en proyectos privados y 38% en los del gobierno) tampoco varía sustancialmente. Un área donde la estructura de la tenencia es importante es el acceso al crédito y el nivel de endeudamiento. Mientras que menos del 10% de los proyectos privados tienen créditos en mora, el 63% de los proyectos gubernamentales se encuentran atrasados en sus obligaciones crediticias. No debe sorprender que esto reduzca el acceso al crédito a los beneficiarios de proyectos gubernamentales. Sólo el 50% tienen acceso al crédito bancario en comparación con el 80% de los proyectos privados. Los datos muestran que el 75% cuenta con acceso al crédito comercial, lo que sugiere que los créditos en especie compensan parcialmente las limitaciones de acceso al crédito bancario, aunque es probable que ni los términos ni el rango de aplicación se comparen con el crédito bancario.

#### **4.3.2 Análisis de los hogares**

Para evaluar cómo estas diferencias se traducen en mayores niveles de éxito a nivel individual, se realizaron entrevistas a 3 o 4 beneficiarios, en promedio, de los 32 proyectos (Suárez y Vinha, 2003). En el análisis definimos el éxito como un incremento en la productividad comparado con la situación de la finca antes de la transferencia, el cambio en los ingresos de los beneficiarios antes y después de la transferencia y el hecho de que los hogares pudieron obtener un ingreso de por lo menos dos salarios mínimos después de la transferencia.

Las Tablas 4.4 y 4.5 presentan los resultados para toda la muestra y los subgrupos definidos anteriormente. Notamos que de los 111 hogares entrevistados, 64 (58%) lograron aumentar la productividad en comparación con la situación antes de la transferencia, y 71 (64%) lograron un aumento en sus ingresos. Sólo 32 hogares (29%) obtuvieron ingresos superiores a dos salarios mínimos – menor que la meta de tres salarios mínimos enunciada en la legislación de reforma agraria, que fue lograda sólo por el 13% de los hogares encuestados. Debido a que la muestra es relativamente pequeña, el análisis se concentra en las diferencias estadísticas entre los grupos. Para tal fin, las pruebas t de igualdad de medias fueron realizados y los resultados reportados en las columnas 4, 7 y 10 de la Tabla 4.4.

Aparentemente, los principales factores de éxito son: (a) la transferencia de la propiedad resultado de la iniciativa privada, sin apoyo del Gobierno, donde no hubo presión extralegal para hacerla; (b) participación activa de los beneficiarios en la selección del predio y en la estructura organizacional

y optaron por residir en la finca; y (c) acceso a tecnologías, a capital de trabajo, al crédito bancario y a mercados. Discutimos estos factores en mayor detalle en seguida.

*Las características del proyecto:* Cuando se comparan los proyectos patrocinados por el Incora con los basados en iniciativa y participación del sector privado, los primeros tuvieron menor probabilidad de éxito (Tabla 4.4). Como lo indica el primer renglón de la Tabla 4.4., sólo el 28% de los proyectos que lograron un aumento en la productividad y el 22% de los que recibieron más de dos salarios mínimos fueron proyectos del Incora, comparado con el 56% y 50% de los que no lo fueron. Por otro lado, las transferencias basadas en el mercado, constituyen el 69% de los proyectos donde los beneficiarios reciben más de dos salarios mínimos y el 56% de los que resultaron en aumentos en la productividad.

**Tabla 4.4: Características del proyecto y del hogar que contribuyen a diferencias en el desempeño de proyectos de reforma agraria**

	Total muestra	Cambios en productividad		Cambio en ingreso			Ingresos absolutos		
		No Incr.	Aument o	No Incr.	Aumento	<= 2 SMLM	> 2 SMLM		
<b>Características del proyecto</b>									
INCORA	42,96	50	28,81 **	48,93	31,25 **	45,57	21,88 ***		
Piloto	18,52	19,23	13,56	17,02	15,63	20,25	6,25 **		
Transferencia de mercado	38,52	30,77	57,63 ***	34,04	53,13 **	34,18	71,86 ***		
La violencia fue relevante	25,19	23,08	18,64	36,17	9,38 ***	18,99	25		
Beneficiarios seleccionaron el predio	48,15	40,38	54,24 *	48,94	46,88	45,57	53,13		
Beneficiarios seleccionaron la forma organizacional	24,44	17,65	49,15 ***	19,57	45,31 ***	27,85	51,61 ***		
Negociación del precio del predio	25,19	21,15	22,03	21,28	21,88	12,66	43,75 ***		
Negociación de forma de pago	20,74	11,54	25,42	14,89	21,88	7,6	46,88 ***		
Selección beneficiarios de INCORA	8,68	7,94	6,94	11,71	4,4 *	7,28	7,89		
Transferencia de tierra: evaluación profesional	26,12	21,15	23,76	25,53	20,31	25,32	15,63		
Transferencia de tierra: visita técnica	31,11	21,15	28,81	25,53	25	26,58	21,88		
Transferencia de tierra: evaluación de títulos	37,78	23,08	33,9	25,53	31,25	27,85	31,25		
Capacitación administrativa	17,78	19,23	8,47 **	17,02	101,94	13,92	12,5		
Capacitación gestión comercial	9,63	13,46	5,09 *	10,64	7,81	7,59	12,5		
<b>Características del hogar</b>									
Tamaño del hogar	4,21	5,21	4,76	5	4,95	5,04	4,81		
Personas <15 años	1,40	1,54	1,88	1,51	1,88	1,7	1,78		
Mujer cabeza de hogar	4,44	1,92	8,47 *	8,51	3,13	6,33	3,12		
Cabeza de hogar con educación primaria	35,56	38,46	47,46	40,43	45,31	51,9	21,88 ***		
Cabeza de hogar con educación secundaria	28,15	30,77	38,9	27,65	40,63 *	27,84	53,13 ***		
Cabeza de hogar con educación profesional	13,33	21,16	11,86 *	16,15	14,06	12,66	25 **		
Desplazado	15,56	21,15	8,47 **	34,04	0 ***	17,72	6,25 *		
Vive en la finca	51,11	42,31	67,79 ***	34,04	71,88 ***	55,7	56,25		
<b>Cambios logrados por el proyecto</b>									
Cambios in en la actividad productiva	6,67	11,53	5,08	10,64	6,25	5,06	15,63 **		

Cambios in variedades	24,44	28,85	37,29	21,28	42,19	**	35,44	28,13
Cambios en el uso de tecnología	21,48	23,08	33,9	27,66	29,69		21,82	46,88 ***
Cambios en el uso de crédito	19,26	13,46	22,03	14,89	20,32		17,72	18,75
Cambios in la administración de la finca	5,93	9,62	10,17	6,38	12,5		5,06	21,88 ***
Cambios en el uso de mano de obra	10,37	3,85	11,86 *	4,26	10,94		6,33	12,5
Cambios en el uso de asistencia técnica	9,63	9,62	8,47	8,51	9,38		7,56	12,5
Cambios en la organización productiva	12,69	11,76	11,86	15,22	9,38		11,39	12,9
Cambios en el uso de riego	10,37	7,69	11,86	6,38	12,5		10,12	9,38
Cambios en la planeación de la producción	7,41	7,69	6,78	8,51	6,25		3,8	15,63 **
Cambios en la negociación	4,44	3,85	5,08	4,26	4,69		2,53	9,38 **
Variable dicotómica cultivo de alto valor	25,93	44,23	33,9	36,17	40,63		43,04	28,13 *
Variable dicotómica ganadería	14,81	17,31	13,56	25,53	7,81	***	10,13	28,13 ***
Porción de ingresos de agricultura	55,02	54,71	65,93 *	46,28	71,25	***	62,85	55,31
Porción de ingresos de ganadería	10,94	12,88	8,9	2074	3,44	***	9,43	14,06
No. de observaciones	111	52	59	47	64		79	32

Significancia estadística de las diferencias: \* significancia al 10%; \*\* significancia al 5%; \*\*\* significancia al 1%.

Fuente: Cálculos del autor con base en la encuesta de transferencia de tierra.

Otro variable clave que diferencia los proyectos exitosos de los fracasados es el nivel de participación de los beneficiarios. En la mayoría de los proyectos que lograron más de dos salarios mínimos y donde una mayor porción de hogares aumentaron productividad o ingresos, los beneficiarios participaron en la selección de la organización productiva y, en el caso de ingresos absolutos, también negociaron el precio de la finca y la forma de pago. El hecho de que la participación del Incora en el proceso de selección de beneficiarios no tuvo un impacto negativo en los resultados permite interpretar que, mientras que la iniciativa sea de los beneficiarios y del sector privado, las instituciones gubernamentales pueden servir como apoyo.

Aparentemente, uno de los limitantes al éxito de proyectos del Incora fue la obligación de entrar en transacciones debido a presiones políticas y de violencia. Como lo indica la Tabla 4.4, las transacciones que respondieron a la violencia tuvieron significativamente menores niveles de éxito (componiendo sólo el 9% de los hogares que lograron mejorar sus ingresos y el 36% de los proyectos que no obtuvieron un aumento)<sup>33</sup>. Claramente, en vez de responder a presiones externas de manera improvisada, un programa que tiene como objetivo mejorar el acceso a la tierra y aumentar su productividad de manera sostenible debe basarse en una negociación sistemática que involucra todas las partes a nivel local con la meta de mantener abierta las oportunidades para que sea el sector privado o los beneficiarios los que tomen la iniciativa<sup>34</sup>. Comparado con el alto nivel de significancia de los factores descritos anteriormente, otras variables a nivel de proyecto, como los controles a la tierra antes de la transferencia, y el tipo de capacitación ofrecida, son menos significativos a la hora de determinar el éxito. Las posibles

<sup>33</sup> La pregunta fue, "¿Hubo presión extralegal para forzar la transacción del lote?"

<sup>34</sup> Sorpresivamente, las entrevistas de los estudios de caso sugieren que los grandes terratenientes entienden que, para preservar la paz social y reducir la posibilidad de violencia, se requieren soluciones negociadas que brinden mayor acceso a la tierra para pobres pero productivos. Aparentemente, también están dispuestos a hacer contribuciones a un proceso (incluyendo la provisión de tierra), siempre y cuando tengan la posibilidad de incidir en la selección de los beneficiarios y, junto con ellos, administrar el proceso productivo (Suárez y Vinha, 2003).

excepciones se relacionan con la participación en determinar la forma de pago y el contar con un evaluador externo.

**Tabla 4.5: Diferencias en el acceso a mercados entre proyectos exitosos y fracasados**

	Total muestra	Cambio en productividad		Cambio en ingresos			Ingreso absoluto		
		No Incr.	Aumento	No Incr.	Aumento	<= 2 SMLM	> 2 SMLM		
<b>Acceso a mercado de capitales</b>									
Capital de trabajo igual a cero	46,67	61,54	30,51 ***	57,45	35,94 **	51,9	28,13 **		
Capital de trabajo menor a \$Col 3 millones	28,15	17,31	45,76 ***	21,28	40,63 **	32,91	31,25		
Capital de trabajo mayor a \$Col 3 millones	25,19	21,15	23,73	21,28	23,44	15,19	40,63 ***		
Realizó una inversión	28,89	25	28,81	27,66	26,26	20,25	43,75 ***		
UPA tiene acceso al crédito bancario	38,52	38,46	54,24 **	31,91	57,81 ***	40,51	62,5 **		
<b>Acceso a otros mercados</b>									
Distancia a mercados	56,69	54,21	48,4	64,13	41,46 ***	52,3	48,19		
UPA con acceso a asistencia técnica	55,56	65,38	79,66 **	65,96	48,13 *	70,89	78,13		
UPA con acceso a información de mercados	42,22	50	59,32	42,55	64,06 **	45,57	78,13 ***		
UPA con acceso a fortalecimiento institucional	52,59	65,38	67,8	63,83	68,75	63,29	75		
UPA con acceso a maquinaria	47,41	55,77	62,71	61,7	57,81	56,96	65,63		
UPA con acceso a organización	39,26	50	50,85	57,45	45,31	46,84	59,38		
UPA con acceso a riego	14,81	13,35	13,56	14,89	12,5	16,46	6,25 *		
UPA con acceso a transporte	54,81	59,62	81,36 ***	61,7	78,13 **	65,82	84,38 **		
UPA con acceso control de calidad	19,26	34,61	25,42	34,04	26,57	25,32	40,63 *		

Fuente: Cálculos del autor con base en la encuesta de transferencia de tierra.

**Características del hogar:** Aparentemente, una precondition clave para el éxito es que el beneficiario viva en la finca. Es sorprendente encontrar que, aunque la participación de hogares encabezados por mujeres en la muestra fue de sólo el 4,4%, no han tenido un desempeño inferior a los hogares encabezados por hombres. De hecho, fue más probable que aumentaran la producción. Mayores niveles de educación son esenciales para aumentar ingresos por encima de un nivel mínimo pero, aparentemente, son menos relevantes a la hora de aumentar ingresos o productividad. Finalmente, la significativamente menor tasa de éxito de desplazados demuestra que se requieren esfuerzos cuidadosos para brindar incentivos y establecer programas que respondan a las necesidades específicas de este grupo.

**Cambios inducidos por el proyecto:** La Tabla 4.5 identifica los cambios iniciados por el proyecto asociados con mayores niveles de éxito en varias dimensiones. Es muy sorprendente encontrar que, con excepción de tecnología y en cierta medida la gerencia y planeación, son pocos los factores altamente significativos entre los diferentes criterios de éxito. Esto es consistente con la hipótesis de que no existe una receta que aplica a todos los grupos focalizados, pero que se requieren soluciones que respondan a las necesidades específicas de una localidad dada. De hecho, la evidencia de los estudios de caso indica que existen arreglos que pueden o no involucrar la transferencia de la tenencia de la tierra y que, para diferentes cultivos, pueden cerrar la brecha entre productores grandes y pequeños o sin tierra, y así mejorar la productividad y el bienestar, además de mejorar la distribución de la tierra. Los resultados también indican que los

cultivos de alto valor no están sistemáticamente asociados con mayor éxito, y que el acceso al ganado, aunque resulta en mayores ingresos en un proyecto bien administrado, está asociado con una menor probabilidad de aumento en el ingreso en general.

*Acceso a capital y otros mercados:* De acuerdo con las experiencias recogidas, muchos asentamientos se enfocaron en la transferencia de la tierra y carecían de capital de trabajo, un determinante crítico del éxito del proyecto, que generó iliquidez y dejó pocas oportunidades para avanzar. La importancia del capital de trabajo es igualada por el acceso al crédito. Aunque el acceso a mercados, el transporte y la organización son críticos para lograr un nivel mínimo de ingresos, cabe mencionar que la proporción de proyectos que lograron dos salarios mínimos fue levemente inferior en los que tuvieron acceso al riego. Una conclusión de la evidencia a nivel del proyecto y del hogar, es que para cualquier futuro programa de reforma agraria, existe la necesidad de mayor participación que sea más sustantivo de parte de los beneficiarios y del sector privado. A su vez, es necesario integrar las políticas de reforma agraria a la planeación local del uso del suelo, de manera que reemplace el criterio político con el cumplimiento imparcial de criterios mínimos. Enmiendas recientes a la Ley 160 han avanzado poco en cambiar la estructura institucional de manera que fomente la participación de los gobiernos locales y del sector privado<sup>35</sup>.

Por tanto, en vez de utilizar esta Ley, los esfuerzos para mejorar la productividad de la tierra aumentando el acceso a pequeños productores y sin tierra deben iniciarse con la construcción de espacios para la negociación a nivel local, regional y nacional, basada en las posibles ventajas comparativas de los diferentes niveles de gobierno y estableciendo una política de tierras coherente, a partir de la planeación del uso de la tierra en el nivel local. En vista de que se requieren inversiones públicas y privadas para hacer más productiva la tierra subutilizada y de que es necesario crear soluciones que beneficien a la mayor parte de los grupos de interés, dichas iniciativas tendrían que contar con un mecanismo de financiación que apoye la implementación de programas diseñados para mejorar el uso de la tierra y la competitividad agrícola de manera ágil y compatible con otros incentivos.

#### **4.4 Vínculo entre el acceso a la tierra y la competitividad agropecuaria**

Nuestra anterior discusión resalta que, a pesar de las consecuencias negativas de altos niveles de inequidad, tanto en el corto como en el largo plazo y que existen maneras económicamente viables para resolver este problema, los altos costos de transacción y la falta de coordinación impiden que el Gobierno y el sector privado encuentren soluciones efectivas. A partir de los resultados del presente capítulo, proponemos un esquema de una estructura institucional representada en un fondo que apoye proyectos en municipios que cumplan con criterios mínimos como: (a) poner a producir tierras muy subutilizadas; (b) ser económicamente viables; e (c) incluir una significativa contribución ex ante de los propietarios (por ejemplo, requerir el ahorro programado de los beneficiarios, acceder a rebajas sustanciales en el canon de arrendamiento o a la reducción del valor de la tierra).

Este fondo daría un subsidio para el establecimiento de iniciativas productivas que tendría un tope por hogar y dependería del cumplimiento de unas condiciones previas establecidas por el municipio. Adicionalmente, el hogar se sujetaría al cumplimiento de ciertos requisitos – que podrían incluir el ahorro programado y la acreditación de experiencia. Esta propuesta tiene por

---

<sup>35</sup> Aunque las enmiendas contienen una promisorio referencia al arriendo con la opción de compra para la adquisición de tierra, carecen de detalles operacionales, y el establecimiento de un subsidio del 100% no es realista dadas las restricciones fiscales y podrían empeorar los problemas de selección que han generado estragos en los programas de reforma agraria del pasado.

objeto relacionar el acceso a tierra a la competitividad agrícola; que busca propiciar un diálogo sobre el tema sin pretender constituirse en un esquema único. Aunque reconocemos que quedan muchos asuntos por resolver, resaltamos que si no se inician esfuerzos para encontrar soluciones a los problemas que subyacen al conflicto armado del país, sería difícil encontrar una solución para resolver aquellos relacionados con la tierra. Aunque la puesta en marcha del fondo propuesto requeriría mayor trabajo y pensamiento creativo, el ejemplo de Brasil, donde se ha implementado un modelo similar con éxito considerable, muestra que convertir esta propuesta en una realidad no sólo sería posible sino que traería beneficios significativos para las áreas rurales y la población pobre del País.

#### 4.4.1 Responsabilidades locales

Contrario a las intervenciones recientes en reforma agraria en Colombia, una estructura institucional diseñada para resolver asuntos de tierra con alguna probabilidad de éxito necesita iniciarse en el nivel local, donde la integración y la cooperación entre los diferentes actores y agencias se tienen que poner en práctica (Tabla 4.6). Una de las principales lecciones de la experiencia del pasado es reconocer la importancia del apoyo local a la reforma agraria que puede constituirse en elemento de éxito y sostenibilidad. La experiencia del Incora evidencia que intervenciones aisladas en un ambiente hostil tienen pocas probabilidades de éxito en el propósito de mejorar la productividad o en el empeño de cerrar la brecha entre fincas grandes y pequeñas.

**Tabla 4.6: Instituciones claves para la reforma agraria a nivel local**

Institución	Función	Comentarios
Alcaldía UMATA Planeación	Marco de política (cobro del impuesto predial) e información (precios de tierra) para reducir los costos de transacción en los mercados Establecer parámetros generales (POT/PDM) para asegurar la consistencia con la planeación local Provisión de asistencia técnica y apoyo complementario a proyectos integrales (vías, tierra) y participantes potenciales Éxito demostrado o por lo menos una estrategia para responder a los problemas relacionados con anteriores proyectos de reforma agraria	No administra los recursos
ONGs y sector privado CMDR	Diseño del proyecto e implementación Divulgación de las pautas generales Identificación de posibles beneficiarios Identificación de posibles predios Identificación de fuentes de financiación Administración de recursos mediante un patrimonio autónomo	Debe contar con la participación de cada vereda No toma las decisiones de financiación

*Fuente:* Elaboración del autor con base en Zapata y Arismendy (2003).

A su vez, en municipios que cuenten con las políticas necesarias y en donde exista una visión coherente y prospectiva del papel del sector rural y agraria, la intervención de una agencia externa para mejorar el uso de la tierra y el acceso a la misma por parte de los pobres, puede servir de catalizador para activar el mercado.

Para explorar este potencial, el gobierno local tendrá que: (a) establecer un marco de políticas (incluyendo el cobro del impuesto predial) que fomente la operación del mercado de tierras (arriendo y compraventa) basado en la iniciativa del sector privado; (b) identificar el uso potencial de la tierra y los conflictos entre el uso actual y potencial en el POT y con base en ello, formular estrategias concretas en el PDM; (c) identificar la infraestructura y las inversiones requeridas para poner a producir la tierra subutilizada y demostrar la disposición para asumir algunas de estas inversiones; y (d) hacer un esfuerzo creíble para resolver los problemas de antiguos

asentamientos de reforma agraria. Estos elementos, que se explicarán en mayor detalle enseguida, podrán constituirse en la base para establecer la elegibilidad de los municipios, en un eventual programa de financiación.

- Brindar un marco para el funcionamiento del mercado es importante para la implementación de programas específicos y puede ser un papel más apropiado para el gobierno. Antes de considerar intervenciones específicas, los gobiernos locales necesitan conocer la situación de los asuntos de tierra en su municipio (subutilización versus potencial) y contar con una política general que le permita resolver conflictos. Aunque esfuerzos bien diseñados para facilitar el acceso por parte de los pobres puede ser un componente de la estrategia, es una opción costosa que tiene pocas probabilidades de ser efectiva si no es complementada por otras medidas que mejoren el funcionamiento del mercado, como es la provisión de información, el cobro del impuesto predial, la aclaración de la tenencia, y la actualización del catastro, entre otros. En particular, el cobrar tasas realistas de impuesto predial a propiedades rurales es un indicador de la capacidad política del gobierno local para hacerle frente a los asuntos de tierra.
- Aunque el POT y el PDM pueden brindar un marco apropiado para contextualizar los asuntos de tierra (y muchos de los POTs de la muestra contenían los elementos), es necesario establecer estándares mínimos claros, definidos desde el nivel central, y es probable que los gobiernos locales requieran de asistencia técnica para implementarlos y hacerles seguimiento.
- Aun cuando se establezca un marco de política adecuado, hacer uso más efectivo de la tierra subutilizada requiere de una infraestructura complementaria. Los gobiernos locales pueden jugar un papel importante en brindar esta infraestructura, y, posiblemente combinar este esfuerzo con la provisión de asistencia técnica a los potenciales participantes, además de suministrar mecanismos innovadores para mejorar el acceso de los pobres a la tierra.
- Es necesario que el compromiso local para mejorar la utilización de la tierra esté indicado en el POT, señalando una estrategia bien definida. En el evento en que los asuntos legales relacionados con el tema se hayan aclarado, hacer que los antiguos beneficiarios sean productivos sería un indicador del cumplimiento de este compromiso.

Aunque estas acciones pueden resolver problemas de oferta, la participación de la sociedad civil y del sector privado es indispensable para organizar a los potenciales beneficiarios y para apoyar el fortalecimiento institucional y la capacitación. También, es esencial para identificar oportunidades dirigidas a mejorar la utilización de tierra a un costo bajo, con el fin de mejorar las relaciones sociales y superar el ciclo de baja productividad y violencia. El Comité de Reforma Agraria establecido en la Ley 160 podría cumplir esta función, aunque su composición podrá requerir de ajustes para evitar la influencia de intereses políticos y para asegurar la representación de las diferentes veredas y corregimientos.

#### **4.4.2 Responsabilidades nacionales**

Aunque nuestro análisis resalta que en el pasado, las instituciones a nivel nacional no siempre han sido exitosas en sus intervenciones, es igualmente claro, según el análisis que realizamos en el Capítulo 2, que una descentralización que carece de un marco regulatorio adecuado y de mecanismos de control efectivos puede fallar en el cumplimiento de sus objetivos. Para abordar este tema, sugerimos tres áreas en las que se requiere acción y supervisión nacional. Primero, es necesario llevar a cabo una precalificación de los municipios bajo criterios objetivos que les permita acceder al apoyo gubernamental y a su vez implementar un sistema de monitoreo ex post riguroso que brinde retroalimentación continua para realizar ajustes al programa de reforma

agraria y efectuar cambios en la financiación de los municipios con base en el desempeño demostrado. Segundo, se requiere un marco que integre las diferentes iniciativas de política de tierras disponibles en el Gobierno, con otras iniciativas (por ejemplo, las que tienen como objetivo asegurar la tenencia de la población en riesgo de desplazamiento, la extinción del dominio y otras políticas de reforma agraria). Finalmente, con el fin de hacer operativa la política de reforma agraria, se requiere de una unidad operativa que responda a la demanda de los gobiernos locales en términos de brindar asistencia técnica para el ajuste y mejoramiento de su POT y trate asuntos administrativos y de manejo de recursos en las funciones que se detallan en la Tabla 4.7.

Aunque en anteriores programas se ha expresado la necesidad de la participación local, la precalificación de municipios propuesta responde a la evidencia de que sería difícil hacer buen uso de los recursos invertidos en reforma agraria si no se cuenta un marco adecuado a nivel local. Esto se tendría que combinar con un monitoreo riguroso ex post.

- Como se explicó anteriormente, el criterio propuesto para que los municipios sean elegibles para financiación son sus propios esfuerzos, un POT que cumpla con estándares técnicos satisfactorios, se cumplan criterios mínimos de equidad y, en la medida que evoluciona el proyecto, el sistema de monitoreo y evaluación funcione con independencia.
- El sistema de monitoreo y evaluación tendría que evaluar la focalización en beneficiarios, incluir un componente participativo que identifique rápidamente la desviación de los objetivos proyectados y permitir medidas correctivas. Si se puede lograr un consenso en este tema, el sistema podría ser ampliado para incluir el monitoreo de objetivos de desarrollo relacionados con la implementación del POT y del PDM. Las asignaciones máximas anuales se calcularían con base en una fórmula transparente que tenga en cuenta el desempeño, aunque el uso de estas asignaciones dependería de la presentación de proyectos que cumplan con criterios de viabilidad, como se explica en seguida.

**Tabla 4.7: Instituciones claves para la reforma agraria a nivel nacional**

<b>Institución</b>	<b>Función</b>	<b>Comentarios</b>
DNP	Calificación de <i>municipios</i> con base en <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esfuerzo propio y apoyo local (impuestos y contribuciones)</li> <li>• Criterios técnicos y sociales, p. ej. concentración de la tierra, pobreza, posibilidades de obtener incrementos productivos</li> <li>• Atención a programas antiguos de reforma agraria</li> <li>• Resultados de monitoreo independientes</li> <li>• Diseño y operación de un sistema de monitoreo</li> </ul>	Tiene que haber una verdadera selección, es decir, no todos los municipios pueden ser elegibles
MADR/DNP	Asignaciones anuales Diseño de una política agraria que integre la reforma a un esfuerzo integral de desarrollo rural y el uso efectivo y sostenible de la tierra. Identificación de las fases del proyecto y criterio técnico	Enlace entre la recuperación de antiguos predios de reforma agraria, extinción del dominio y nuevos esfuerzos de redistribución Inclusión de una metodología para incorporar la reforma agraria en los POT Similar a mecanismos de cofinanciación existentes
INCODER	Establece fondo Define las fases del proyecto y las reglas de elegibilidad Aceptación y procesamiento de proyectos (pero no su aprobación) Asistencia técnica a las UMATAs y gobiernos locales para que sus POT cumplan con los criterios mínimos	

*Fuente:* Elaboración del autor con base en Zapata y Arismendy (2003).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP deberían desarrollar coordinadamente las líneas de política para que la economía rural sea productiva sin perder de vista las inequidades estructurales para lo cual es necesario incluir mecanismos para tratarlas efectivamente y transformarlas en oportunidades. Es necesario establecer pautas de política, en particular, sobre los enlaces entre la tierra que se pueden poner a disposición de los pobres y las modalidades para brindar el acceso a la misma. Estos lineamientos de política se debería discutir con diferentes grupos de interés y es probable que evolucionen en el tiempo. Se prevé que, por lo menos al inicio, las principales modalidades de acceso a la tierra no involucren la compra, sino la provisión bajo diferentes arreglos, mediante sociedades de riesgo compartido o arriendo con opción de compra.

Sin una agencia de implementación efectiva que logre transformar principios en realidad (por ejemplo, apoyando a los gobiernos locales para mejorar sus POT), lo anterior se quedará en retórica. De hecho, el Incoder está bien posicionado para asumir esta función, además de las tareas relacionadas con la administración del fondo.

#### **4.4.3 Responsabilidades departamentales**

Muchos de los asuntos a considerar tienen una dimensión regional que va más allá del ámbito del municipio individual, por tanto, es importante que los departamentos articulen estas dos dimensiones. Desde el punto de vista técnico, las oficinas departamentales del Incoder asegurarían que la visión del POT no se limite al municipio sino que considere posibles sinergias a nivel regional y garantice el acceso a la asistencia técnica requerida (por ejemplo, a través de cursos de capacitación o paquetes de asistencia a las UMATAs). A nivel administrativo, las

decisiones de otorgamiento de subsidios, por lo menos inicialmente, competen al nivel departamental en un comité independiente que asegure la neutralidad requerida y la independencia de intereses políticos cortoplacistas, que son difíciles de neutralizar al nivel municipal. La Tabla 4.8 propone un posible arreglo.

**Tabla 4.7: Instituciones claves para la reforma agraria a nivel departamental**

<b>Institución</b>	<b>Función</b>	<b>Comentarios</b>
INCODER	Aceptación y procesamiento de los proyectos (pero no su aprobación) Asistencia técnica a las UMATA	
Secretarías de Agricultura Comité de aprobación	Aprueba proyectos con base en criterios técnicos y de viabilidad económica Coordina proyectos intermunicipales Apoya relaciones con cadena de valor y agroindustria	Se les otorga un papel limitado Miembros: INCODER, expertos, Secretarías de Agricultura, Universidades

*Fuente:* Elaboración del autor con base en Zapata y Arismendy (2003).

## 4.5 Conclusiones y recomendaciones de política

A pesar del alto nivel de inversión en reforma agraria, el éxito de pasados esfuerzos se ha mermado por su falta de continuidad, por una estructura de implementación centralizada carente de enlace con los gobiernos locales, por la falta de participación real del sector privado y de la sociedad civil y por serias deficiencias en la evaluación económica ex ante y ex post de los proyectos. Cualquier programa que propenda por la reducción en la subutilización generalizada de la tierra en Colombia tendrá que incorporar lecciones de esta experiencia.

Aunque la implementación actual deja mucho campo para mejorar, los POT, junto con los planes de desarrollo municipal podrían dar una oportunidad para que los asuntos de tierras (y por tanto la necesidad de intervenciones en esta área) se coloquen en un contexto más amplio. De hecho, contar con un análisis sobre tenencia de la tierra emerge como una condición *sine qua non* para que los POT sean de calidad aceptable. La experiencia indica que brindar asistencia a los municipios para la formulación de su POT permite superar el sesgo ambiental y urbano y desarrollar una visión compartida del sector rural y una estrategia para lograrlo. Donde sea aplicable, esto se podría complementar con medidas específicas para mejorar la productividad de la tierra.

Análisis de esfuerzos exitosos que relacionan el acceso a la tierra con una mayor competitividad agrícola indican que una participación efectiva del sector privado no es sólo una condición crítica para el éxito, pero que hay una disponibilidad considerable para apoyar dichos esfuerzos si su participación incide en la gerencia del proyecto. El contar con derechos de propiedad individualizados y contar con ingresos continuos son dos factores adicionales de mucha importancia.

La reestructuración reciente de la institucionalidad sectorial y las intervenciones actuales o planeadas de donantes multilaterales y bilaterales dan una oportunidad para establecer un fondo que otorgue subsidios para que individuos y gobiernos locales mejoren la competitividad agropecuaria por fuera del ambiente legal restrictivo de la reforma agraria. El elemento clave sería un procedimiento en dos pasos, que, mediante la capitalización y construcción con base en las iniciativas de los gobiernos locales establecidas en sus POT y PDM, darían un incentivo para la aplicación de los instrumentos propuestos de manera proactiva. Aunque se requieren más detalles para la implementación estas recomendaciones, avanzar de acuerdo con estas pautas

daría una oportunidad para que Colombia responda de manera convincente a la paradoja de una alta demanda por la tierra, que hasta ahora ha sido insatisfecha, en un País donde existe una alta subutilización de este recurso. También permitirá que el País empiece a tratar el problema de la muy desigual distribución de la tenencia de la tierra y de la falta de acceso a oportunidades económicas, y los efectos negativos sociales y ambientales asociados con este fenómeno.

## COLOMBIA: UNA POLÍTICA DE TIERRAS EN TRANSICIÓN

### Matriz de Políticas

#### 1. La política de tierras y su relación con otras iniciativas de política

	<b>Problema</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Impacto esperado</b>
1	Debido al conocimiento limitado sobre la importancia del acceso y propiedad de la tierra en el desarrollo socioeconómico, el tema no ha recibido la atención que merece dentro del debate de la política rural o en la búsqueda de soluciones sostenibles al conflicto armado.	Educar al público y oficiales gubernamentales sobre la importancia de la tierra, desde diferentes perspectivas. Diseñar políticas que permitan liberar el potencial económico de tierra y fomentar el acceso a otras posibilidades económicas, de tal manera que se superen los altos niveles de inequidad, polarización social, uso ineficiente y degradación de los recursos.	A cambio de debates polarizados guiados por prejuicios ideológicos más que por evidencia empírica, se dará un debate documentado sobre el papel potencial de la tierra en el desarrollo nacional y las políticas requeridas para asegurar el aprovechamiento de este potencial.
2	La contribución de la política de tierras a los objetivos generales de política y desarrollo social no está bien articulada en los documentos de política nacional. Como consecuencia, los enlaces que faciliten la interrelación entre mayores niveles de inversión y productividad, uso sostenible y mejor uso del suelo, acceso a la tierra y desarrollo de una economía rural no agropecuaria, no son bien entendidos y no permiten diseñar intervenciones específicas.	Resaltar el papel fundamental de la política de tierras para: 1. Reducir la violencia y alcanzar la paz social en áreas rurales, mejorando el acceso a oportunidades económicas que permitan superar los altos niveles de desigualdad; 2. Asegurar los derechos de propiedad y facilitar la inversión; 3. Mejorar el acceso a la tierra y el funcionamiento del mercado; 4. Promover el uso efectivo y administración sostenible de tierra; 5. Mejorar el recaudo de ingresos municipales y la integración de los asuntos de tierra en la planeación e inversión local.	Intervenciones relacionadas con asuntos de tierra se articulan a programas específicos y a los objetivos generales de la política.  Las instituciones que desarrollen programas de tierras pueden contar con lineamientos de política tendientes a mejorar la productividad e inversión, además de reducir la subutilización de tierra, lo ha generado grandes costos económicos y sociales para el País.
3	La política nacional de tierras no está integrada a conocimientos y esfuerzos locales. Esto no permite el aprovechamiento de la información existente lo que se traduce en una duplicidad de esfuerzos y de recursos. Al nivel departamental, la falta de coordinación es usualmente agravada por la creación de entidades regionales <i>ad hoc</i> , que, en la mayoría de los casos impide la implementación eficiente de las políticas nacionales.	En un contexto de descentralización, asegurar que las iniciativas nacionales de política estén acordes con las demandas locales exigiendo que las intervenciones se encuentren articuladas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). Proveer a los departamentos de incentivos para tratar asuntos de tierras y fortalecer el papel de sus autoridades en la planeación y financiación rural de manera flexible, teniendo en cuenta las diferentes capacidades regionales.	Un mayor papel, participación y apropiación de los niveles más bajos del gobierno para guiar las intervenciones relacionadas con tierras mejorando la articulación entre la política nacional y las demandas y acciones locales. Mayor peso dado a los planes locales (sujetos a mínimos estándares) brindando incentivos para mejorar el proceso de formulación y su contenido.
4	Los instrumentos nacionales de política a veces no son consistentes entre si. Por ejemplo, intervenciones específicas de política (por ejemplo, incentivo a la Capitalización Rural y riego) y restricciones legales e institucionales favorecen principalmente a grandes productores, contradiciendo los objetivos de la política de tierras.	Enfocar el gasto gubernamental en bienes públicos (información, infraestructura) y reducción de pobreza. Mejorar el impacto de la inversión pública mediante sistemas equitativos y eficientes de registro y recaudo del impuesto predial, así como para seguridad en la tenencia de tierra, planeación local mejorada y previsibilidad de recaudo de ingresos. Revisar la coherencia entre los incentivos de la política de tierras y otros programas existentes, eliminando inconsistencias cuando sea necesario.	Mayor consistencia entre los instrumentos de política, generando un mayor impacto del gasto público. El gasto público no desalienta la inversión privada, sino que aprovecha posibles sinergias mejorando la eficacia de la inversión pública. Reducir el gasto en zonas donde los mercados pueden cumplir con los objetivos de política y aumentar la inversión en bienes públicos y en la corrección de fallas de mercado.
5	Carencia de una base técnica para planear el uso adecuado de la tierra a nivel local, implica que las intervenciones suelen ser improvisadas, inconsistentes entre si e implementadas por diferentes agencias (a nivel nacional y local).	Mejorar la base técnica mediante programas de asistencia a los municipios que soliciten apoyo en la formulación de planes locales de para mejorar el uso de la tierra. Establecer incentivos que premien la formulación de POTs satisfactorios y que apoyen la iniciación de actividades para implementarlos.	Se establece un proceso que permita articular los objetivos de la política nacional con las necesidades locales. Ejemplos de buenos POTs crean un efecto dominó que incrementen la competencia entre gobiernos locales.

## 2. Mercados de tierra y mejor acceso a tierras

	<b>Problema</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Impacto esperado</b>
1	Aunque ha habido un mejoramiento notable en el papel de los mercados de tierras para facilitar el acceso por parte de productores pobres, las transferencias entre productores grandes y pequeños son escasas. En muchas regiones, la adquisición especulativa de tierra, la violencia y el desplazamiento dominan la dinámica de acumulación de la tierra.	Dar a conocer el hecho de que el mercado de tierras puede tener efectos negativos si no cuenta con un marco regulatorio adecuado. Continuar con la implementación de leyes en contra del lavado de dinero y evasión de impuestos. Reactivar predios improductivos entregados por el Incora mediante la identificación y mejoramiento de mecanismos para facilitar: (a) la transferencia de la tierra mediante venta o arriendo; (b) sustitución o reemplazo de los beneficiarios originales de reforma agraria, cuando sea necesario; y (c) mecanismos justos para facilitar el saneamiento de deudas adquiridas en el pasado.	Se reduce la adquisición especulativa de tierras, el desplazamiento forzoso y, por ende, las consecuencias negativas en términos sociales y económicas negativas de estas acciones.
2	El desplazamiento forzoso masivo dirigido específicamente hacia dueños de tierra ha producido, en muchas regiones, un mayor efecto que décadas de reforma agraria.	Diseñar e implementar mecanismos (incluyendo el Decreto 2007 de 2001) que permitan que productores pequeños con riesgo de desplazamiento puedan conservar su tierra. Tomar medidas concretas para brindar derechos seguros a la propiedad de tierra (por ejemplo, construir un sistema rápido y móvil integrado al Sistema de Alertas Tempranas) y conservarlos, aún después del desplazamiento. Divulgar ampliamente estos mecanismos con el propósito de reducir la pérdida de tierras.	La tasa de desplazamiento disminuye y las oportunidades económicas de los desplazados que retornan a su tierra aumentan.
3	Actores de los sectores público y privado no tienen acceso a información sobre las tendencias en los mercados de tierra (por ejemplo, precios, cambios en concentración, etc.) y, en muchos casos, no cuentan con información actualizada del registro, instrumento base para tomar la decisión de participar en el mercado o para iniciar acción regulatoria.	Establecer un sistema para monitorear la tendencia del mercado de tierras con responsabilidades claras e indicadores de desempeño. Mejorar la información del registro. Relacionar estos sistemas con una encuesta y un censo nacional del sector rural.	Disminuyen los costos de transacción en el mercado de tierras. Los sectores público y privado tienen una base de información común sobre la cual basar sus acciones y realizar seguimiento y evaluación de impacto de la política de mercado de tierras y determinar las necesidades de intervención.
4	La contribución del mercado de compraventa en la transferencia de tierra de grandes propietarios a pequeños productores o campesinos sin tierra sigue siendo limitada y barreras de entrada indican que estos mercados no siempre promueven la eficiencia.	Establecer un sistema de impuesto predial que permita gravar la tierra y las ganancias de terratenientes, en el marco de una valorización generalizada de la tierra. Explorar mecanismos para reducir las barreras a entrada (por ejemplo, proveer instrumentos financieros de largo plazo).	El incentivo para la adquisición especulativa de la tierra mediante mercados de compraventa se reduce, así mismo, disminuyen los índices de concentración de la tierra (y subutilización).
5	Los altos costos de registro de transacciones de tierra han mantenido un mercado de compraventa informal. Igualmente, el mercado de tierras puede ser dominado por ventas apresuradas, debido a la falta de redes de apoyo social o de alternativas de manejo de riesgo, los mercados de tierras pueden ser dominados por ventas a precios de quema, las cuales no promueven ni la eficiencia, ni la equidad.	Reducir costos de transacción en mercados de compraventa y facilitar la regulación del mercado mediante participación local en el registro. Diseñar instrumentos que permitan que los productores manejen riesgos y complementarlos con redes de apoyo social.	Mayor seguridad en la tenencia de la tierra aumenta la dotación de activos para la población pobre y, a su vez, aumenta la transferencia de tierra, en particular, a través de contratos de arrendamiento de largo plazo. Se aumenta el alcance para inversión relacionada con tierras, donde es apropiado, el uso de la tierra como garantía para acceder al crédito.
6	Aunque mejora la productividad, el mercado de arriendo de tierras es limitado en el corto plazo, y se realizan entre grupos cercanos en términos sociales y espaciales. Por tanto, en poco contribuye a mejorar la utilización de la tierra, no fomenta un cambio estructural, y no estimula la inversión en tierras de zonas rurales.	Tomar medidas (por ejemplo, desarrollo de contratos estándar) para reducir los costos de transacción del arriendo de tierras. Fomentar arriendos de largo plazo permitiendo que los arrendatarios sean elegibles para programas que apoyan la inversión.	La subutilización de la tierra se reduce porque se aprovecha el mercado potencial de arrendamiento. Se aumenta el acceso a la tierra, a la inversión y a la productividad en zonas rurales.
7	El mal funcionamiento del mercado financiero rural limita el acceso a la financiación de largo plazo y	Promover una mayor variedad en los servicios financieros rurales (microfinanzas, cooperativas, bancos).	Se aumenta la operación del mercado de compraventa de tierras.

	<p>reduce la posibilidad de adquirir tierras con base en hipotecas, lo que conlleva al funcionamiento deficiente del mercado de compraventa para mejorar el uso de tierra.</p>	<p>Aumentar la eficiencia del Banco Agrario en transformar ahorros en inversión rural. Explorar opciones para suministrar crédito de largo plazo.</p>	<p>Esfuerzos públicos para mejorar el acceso a la tierra se enfocan en la población pobre, quienes no se benefician de este mercado.</p>
8	<p>La reforma agraria tiende a sustituir mas no complementar y fortalecer el mercado. A pesar de un gasto considerable en programas de redistribución patrocinados por el Gobierno, los mercados son más efectivos en transferir tierra a productores pequeños o sin tierra.</p>	<p>Diseñar programas gubernamentales para complementar mas no sustituir lo que se puede lograr mediante mercados de tierra, reconociendo que éstos brindarán sólo una parte de la solución a problemas estructurales en Colombia. Diseñar programas enfocados a incentivar una mejor utilización de gran parte de las tierras subutilizadas (por ejemplo, establecer un fondo de tierras). Relacionar estos programas con iniciativas de gobiernos locales y mayor competitividad agropecuaria y asegurar la participación de la sociedad civil y del sector privado.</p>	<p>La reforma agraria se enfoca explícitamente en aumentar la productividad de las tierras subutilizadas, de manera que catalice transacciones a través del mercado como uno de muchos instrumentos de política. Los incentivos a la reforma agraria fomentan otros tipos de acceso a la tierra (por ejemplo, experiencias en el arriendo de tierras como requisito de reforma agraria).</p>

### 3. Asuntos Legales y Regulaciones

	<b>Problema</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Impacto esperado</b>
1	No hay claridad (o conocimiento) en cuanto al estado legal de tierra distribuido bajo las Leyes 135 y 160, situación que ha generado incertidumbre y dificultades para el acceso al crédito, la operación del mercado de tierras y la inversión. La falta de tenencia individual de muchos beneficiarios de la Ley 160 limita el acceso de los mismos al crédito y afecta la sostenibilidad de los proyectos.	Clarificar (o si es necesario modificar) y publicar las reglas de transferencia de la tierra mediante arriendo o compraventa. Donde sea necesario, conducir campañas rápidas para que el Incoder regule la situación de los ocupantes. Desarrollar mecanismos para legalizar la ocupación de los productores que sustituyeron a beneficiarios originales de reforma agraria que abandonaron sus predios.	Aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra, mejor acceso al crédito y por consiguiente, aumento del valor de la tierra y la posibilidad de transferir tierras que fomenten la productividad. Se aprovecha el potencial productivo de tierras que fueron redistribuidas a un alto costo.
2	Los antiguos beneficiarios de reforma agraria no pueden acceder a servicios que les permita agregar valor a sus propiedades, en parte por los altos niveles de deserción y las deudas irrecuperables contraídas de manera colectiva en el marco del programa de adquisición de tierras. La rigidez legal que enmarca el proceso de asignación colectiva de la tierra (condición resolutoria) deja a los beneficiarios en una situación precaria, crea una carga para todo el proyecto, reduce la movilidad de tierra y así mismo la posibilidad de hacer uso productivo de ella.	Realizar una evaluación detallada de las deudas de los beneficiarios, los costos y beneficios de diferentes opciones para sanearlos y hasta que punto crean obstáculos para el uso eficiente de tierra. Aplicar la condición resolutoria de manera más flexible (por ejemplo, a través de una cláusula que tiene una vigencia predeterminada) y permitir que entidades locales que cumplen con los requerimientos mínimos a fin de contar con procedimientos y garantías mínimas para evitar que sean mal utilizadas por la autoridad local. Fomentar la provisión de bienes públicos locales para mejorar el acceso a mercados y tecnología e integración a la cadena de valor.	Mediante la reactivación de los predios de reforma agraria, se intensifica el uso del suelo y se aumenta la inversión y la productividad. Mayor responsabilidad individual de beneficiarios de reforma agraria les permite mejorar el aprovechamiento de la tierra y aumentar la productividad. Mayor acceso a mercados y servicios permite que los beneficiarios superen la subsistencia y utilicen mejor su dotación de mano de obra.
3	Un subsidio equivalente al 100% del valor de la tierra (o del proyecto) desincentiva las iniciativas y el esfuerzo económico de los beneficiarios, fomenta la búsqueda de rentas e induce a la corrupción y reduce el número potencial de beneficiarios.	Reducir el valor del subsidio de reforma agraria y crear un requisito que obligue una contribución de los beneficiarios posiblemente de acuerdo con su capacidad económica. Fijar un tope al subsidio.	Una mejor estructura de incentivos y una mayor cobertura de los programas de reforma agraria. Incentivos a la negociación de precios y factores mas no a la obtención del máximo subsidio.
4	El establecimiento de criterios rígidos y centralizados para la selección de beneficiarios no garantiza una mayor transparencia, en cambio limita el alcance para el diseño de programas que respondan a demandas de grupos específicos y fomenta la intervención discrecional de oficiales locales.	Propiciar la transparencia en el proceso de selección de beneficiarios y sometiéndolo a criterios generales de pobreza (por ejemplo, sistemas de selección de programas sociales como el SISBEN) y complementando dicho proceso con contribuciones <i>ex ante</i> por parte de los beneficiarios (por ejemplo, ahorro programado). Implementar proyectos de reforma agraria sólo en aquellos municipios que cumplan con requisitos mínimos preestablecidos.	El programa de reforma agraria puede ofrecer alternativas a grupos de la población con diferentes necesidades (por ejemplo, mujeres cabeza de hogar). Los pobres que son realmente productivos tendrán mayores oportunidades para acceder a los programas de reforma agraria.
5	La legislación establece que los predios transferidos en programas de reforma agraria deberán ser como mínimo de una UAF, inflexibilidad que es inconsistente con la importancia creciente de ingresos no agropecuarios. Aun bajo las mejores circunstancias, la determinación de la UAF está sujeta a interferencia burocrática.	Sustituir el requisito de la UAF y reemplazarlo por la evaluación de la viabilidad económica de un proyecto de reforma agraria, con lo cual la responsabilidad recae en el beneficiario. Ofrecer a los diferentes usuarios diversos mecanismos que brinden acceso (gradual) a la tierra (incluido el arrendamiento).	Se establece una mayor oferta de proyectos de reforma agraria que, mediante el acceso a la tierra, involucren agricultura comercial, proyectos de riesgo y ganancias compartidas y actividades que brinden ingresos adicionales. La reforma agraria contribuye a la seguridad alimentaria.
6	Aunque el acceso a tierra es elemento indispensable para prevenir el desplazamiento o facilitar el retorno (60% de esta población ha perdido su tierra), gran parte de las políticas del Gobierno se dirigen al apoyo de corto plazo en las zonas receptoras de esta población (por ejemplo, educación y salud).	Aumentar el conocimiento de la relación entre tierra y desplazamiento y establecer mecanismos para poner en marcha las acciones previstas en iniciativas vigentes (por ejemplo, Decreto 2007 de 2001). Políticas dirigidas a prevenir el desplazamiento o facilitar el retorno de la población desplazada son de la más alta prioridad. Incorporar asuntos de tierra en dichas políticas. Coordinar con el Incoder la implementación de estas políticas.	Mayor protección de la tierra de personas que sufren o son amenazadas con el desplazamiento, da una oportunidad para reducir este problema. Políticas dirigidas a encontrar soluciones de largo plazo y suplir las necesidades de corto plazo de los desplazados.
7	La imposibilidad de acceder a la tierra dentro de la	Fortalecer las instituciones para que puedan responder a problemas de	Uso sostenible de la tierra en zonas de frontera.

	frontera agrícola es una de las principales razones tras la migración a áreas marginales que estaría causando el conflicto y la degradación irreversible de los recursos naturales.	subutilización y concentración de la tierra dentro de la frontera. Establecer una política clara que facilite el acceso a la tierra dentro de la frontera y hacer cumplir la regulación existente para su uso.	Se reduce la incidencia de conflictos de tierra en estas regiones.
8	A pesar del atraso en la titulación de predios en muchas áreas (como informa los POTs), los gobiernos locales no cuentan con mecanismos para iniciar programas de titulación y dependen del Incoder (antiguamente el INCORA) tanto en la implementación de iniciativas a demanda, como en la asignación de recursos que son sujetos a restricciones fiscales.	Crear condiciones para que los gobiernos locales puedan implementar iniciativas de titulación sistemática basadas en criterios estándares, así como la definición del marco regulatorio para aclarar el estado de la titulación local, con lo cual aumenta la seguridad de tenencia de los propietarios. Considerar ampliar lo anterior para cumplir con las acciones requeridas para implementar el Decreto 2007 de 2001.	Se reduce la inseguridad en la tenencia de la tierra, se generan mayores incentivos a la inversión y se incrementa la productividad. Se disminuye la propensión al desplazamiento ocasionada por la pérdida de tierra.

#### 4. Asuntos Institucionales

	<b>Problema</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Impacto esperado</b>
1	Sin el desarrollo de un marco conceptual que relacione las intervenciones que conciernen a la tierra (y las responsabilidades institucionales), la reforma agraria es improvisada, y por tanto, es poco probable que genere el impacto deseado. Aunque los gobiernos locales juegan un papel decisivo en la planificación del uso de la tierra, no existen incentivos e instrumentos para su participación en la reforma agraria, efectivamente excluyéndolos del proceso teniendo como resultado la implementación de políticas contradictorias, no apropiadas por los actores locales y, por tanto, poco sostenibles.	Propiciar la participación de los gobiernos locales en la reforma agraria, y en particular, hacerlos elegibles para recibir apoyo para financiar sus propias iniciativas, enmarcado en requisitos como: 1. POT y PDM integrales que involucren aspectos como uso de tierra, mercados, servicios, tecnología, pobreza y seguridad alimentaria en su localidad; 2. Recaudo del impuesto predial para activar mercados locales; 3. Apoyos en especie (tierras públicas, infraestructura, etc.) a grupos focalizados; 4. Logros municipales en la implementación de la reforma agraria o en la reactivación de antiguos predios del programa. 5. Establecer un fondo de reforma agraria que sirva de fuente de financiación.	Política de tierras dirigida a mejorar el uso y a aumentar los ingresos que los pobres obtengan de la tierra. Hacer de la reforma agraria una iniciativa que proviene desde la base, consistente con la realidad local y liderada por grupos de interés de la localidad, es decir que obedezca a las necesidades locales y no a planes establecidos desde el nivel central. Se definen claramente intervenciones en el mercado de tierras (incluyendo reforma agraria) y por tanto se asegura más consistencia entre los instrumentos utilizados.
2	La exclusividad del Incoder (antiguamente el Incora) para otorgar los subsidios de reforma agraria va en contra de la descentralización y es vulnerable a la interferencia política.	Permitir que los gobiernos locales (y posiblemente actores privados calificados y ONGs) desarrollen sus propios modelos para facilitar el acceso a tierra para la población pobre, de tal manera que se impulse la productividad. Hacerlos elegibles para la cofinanciación pública bajo criterios generales (políticas, estructura, buen gobierno contribuciones propias, éxito probado, monitoreo independiente).	Una reforma agraria articulada a las prioridades locales. Las intervenciones redistributivas se enfocan en tierras donde existe potencial significativo para mejorar la productividad de población rural pobre.
3	Existe una mínima participación de las organizaciones locales y de la sociedad civil en los procesos de reforma agraria, exponiéndola a la politización.	Reducir la participación del sector público en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y reestructurarlos (por ejemplo, con representación veredal y del sector privado) con el fin de otorgarles una función significativa, con niveles de decisión en materia de resolución de conflictos en el uso de tierra en su localidad. A cambio de una mayor responsabilidad (por ejemplo, con base en modelos empresariales adecuados), fortalecer la capacidad del CMDR para tomar decisiones.	Una reforma agraria que responda a las necesidades y deseos de la población local. Grupos de interés que pueden ejercer un control efectivo sobre el proceso de reforma agraria.
4	La falta de monitoreo y evaluación de impacto reduce la responsabilidad de las autoridades ante la comunidad y de transparencia de reforma agraria, lo cual permite manipular el programa, desvirtuando todo el proceso. No existen incentivos para que las instituciones locales monitoreen el desempeño de beneficiarios en la primera fase de sus proyectos, cuando es viable una acción correctiva.	Establecer un sistema de monitoreo y evaluación independiente para medir el impacto de las políticas que afecten el sector rural. Llevar a cabo una encuesta detallada que sirva de línea base. Divulgar y discutir los resultados arrojados por el sistema de monitoreo y evaluación y canalizar la financiación pública, de acuerdo con indicadores de eficiencia y de desempeño satisfactorios. Establecer una estructura de incentivos que premie la eficiencia y transparencia en la asignación de los recursos y en la ejecución de los programas.	Veeduría independiente del proceso de reforma agraria. Retornos económicos a la inversión en reforma agraria son comparables a los de otras áreas de la economía. Se detectan desviaciones e irregularidades y se utilizan constructivamente para ajustar el programa cuando sea necesario.
5	El deseo de dominio y control sobre las tierras abandonadas por los desplazados, se convierte en la estrategia de la guerrilla y los paramilitares para desalojar sistemáticamente las regiones bajo su influencia.  Las tasas de desplazamiento siguen creciendo y el porcentaje de hogares que desean retornar se mantiene bajo.	Fortalecer la seguridad de tenencia actualizando los registros e implementando sistemáticamente el Decreto 2007 para aumentar la capacidad de la población local de resistir el desplazamiento. Brindar asistencia para mejorar la capacidad de los desplazados para hacer frente a las consecuencias negativas del desplazamiento. Brindar apoyo financiero a los municipios afectados por el fenómeno (por ejemplo, a través de un fondo para compensar a los municipios que enfrentan efectivamente grandes flujos de desplazados). Diseñar e implementar programas impulsados por la demanda de los desplazados que desean retornar.	Reducción de posibilidades de acaparar tierra y, por ende, el desplazamiento como estrategia de guerra. Reducción del desplazamiento por mayor seguridad en la tenencia de tierra. Asistencia efectiva que aumenta la posibilidad y la intención de retorno de hogares desplazados. Una mayor proporción de hogares desplazados mantienen sus activos.
6	A pesar de progreso alcanzado en el recaudo, la contribución del impuesto predial rural para mejorar el uso de la tierra y aumentar los ingresos	Mantener y mejorar la capacidad local para cobrar y recaudar impuestos prediales. Crear incentivos para la actualización del registro y el cobro de impuesto	Los propietarios de tierra tienen mayor incentivo para hacer uso productivo de ella (incluyendo el arrendamiento).

	<p>municipales no se realiza debido a la desactualización del catastro y a la inconsistencia en la aplicación del impuesto entre los municipios.</p>	<p>predial (por ejemplo, mediante fondos compensatorios).  Fomentar mayor uniformidad en el cobro del impuesto predial a nivel municipal.  Mejorar la provisión de servicios locales.  Considerar una exención para pequeños propietarios y ofrecer incentivos tributarios para nuevas inversiones en cultivos permanentes.</p>	<p>Aumenta la independencia fiscal de los gobiernos locales y su responsabilidad ante la comunidad, con lo cual mejora la variedad y la calidad de los servicios ofrecidos.</p>
--	--	---	---

## Referencias

- Arboleda, J., y E. Correa. 2003. "Desplazamiento interno forzado." In O. Lafourcade, C. Luff, and M. M. Giugale, eds., *Colombia: The Economic Foundation of Peace*. Bogotá: Alphaomega and World Bank.
- Binswanger, H. P., K. Deininger, y G. Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations." *Handbook of Development Economics*. Volume 3B (1995): 2659–2772, 2659–772.
- Bird, R. M., and E. Slack. 2002. "Land and Property Taxation Around the World: A Review." World Bank Land Workshop. Budapest, Hungary.
- Castano-Mesa, L. M. 1999. "La Distribución de la Tierra Rural en Colombia y su Relación con el Crecimiento y la Violencia." Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía (CEDE)*. 1999. Universidad de Los Andes.
- Collier, P., y A. Hoeffler. 2000. "Greed and Grievance in Civil War." Centre for the Study of African Economies Working Paper: WPS/00/18.
- Collier, P., y J. W. Gunning. 1999. "Explaining African Economic Performance." *Journal of Economic Literature* 37 (1) :64–111.
- Conning, J. 2002. "Latifundia Economics." Hunter College Department of Economics WP 02/1. New York.
- Currie, L. B. 1950. "The Basis of a Development Program for Colombia." Report of a mission headed by L. Currie and sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Colombia. Washington, D.C.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, F. Ferreira, y M. Walton. 2003. "Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?" World Bank Office of the Vice President for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.
- Deininger, K. 1999. "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa." *World Development* 27 (4) :651–72.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Causes and Consequences of Civil Strife: Micro-Level Evidence from Uganda." *Oxford Economic Papers* 55 (4): 579–606.
- \_\_\_\_\_. 2003b. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Oxford and New York: World Bank and Oxford University Press.
- Deininger, K., y P. Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality and Growth." World Bank Policy Research Working Paper 2375. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Rural Nonfarm Employment and Income Diversification in Colombia." *World Development* 29 (3) :455–65.
- Deininger, K., y S. Jin. 2002. "Land Rental Markets as an Alternative to Government Reallocation? Equity and Efficiency Considerations in the Chinese Land Tenure System." World Bank Policy Research Working Paper 2930. Washington, D.C.
- Deininger, K., M. A. Gonzalez, y R. Castagnini. 2003. "Land Markets and Land Reform in Colombia." World Bank Discussion Paper. Washington, D.C.
- Durlauf, S. N., y D. Quah. 1998. "The New Empirics of Economic Growth." London School of Economics, Centre for Economic Performance Discussion Paper: 384.
- Erazo, J. A., F. A. Galan, A. M. Ibañez, y S. Kirchhoff. 2000. "Diversas causas y consecuencias del desplazamiento." Informe final presentado al Departamento Nacional de Planeación y Banco Mundial. Bogotá.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 1994. *Mercados de tierras en Colombia*. Rome.
- Finan, F., E. Sadoulet, y A. de Janvry. 2002. "Measuring the Income Generating Potential of Land in Rural Mexico." Working Paper. University of California, Berkeley, January 5.
- Foster, A., y M. R. Rosenzweig. 2001. "Democratization, Decentralization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy." University of Pennsylvania Working Paper. Philadelphia.
- Global IDP Project. 2003. "Profile of Internal Displacement: Colombia." Geneva: Norwegian Refugee Council.

- Gobierno de Colombia. 2002. "Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006: Hacia un Estado Comunitario." Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, January 11.
- Grusczynski, D. M., y C. F. Jaramillo. 2003/3. "Integrating Land Issues into the Broader Development Agenda: Case Study–Colombia." Land Reform: Land Settlement and Cooperatives, Special Edition. FAO and World Bank.
- Heath, J., y H. Binswanger. 1996. "Natural Resource Degradation Effects of Poverty and Population Growth Are Largely Policy-Induced: The Case of Colombia." *Environment and Development Economics* 1 (1) :65–84.
- Höllinger, F. 1999. "Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria." In A. Machado and R. Suarez, eds., *El Mercado de Tierras en Colombia*. Bogotá, DF: TM Editores.
- Ibañez, A. M., y P. Querubin. 2003. "Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia." World Bank.
- Ibañez, A. M., y C. E. Velez. 2003. "Forced Displacement in Colombia: Causality and Welfare Loss." Universidad de los Andes, mimeo.
- Jaramillo, C. F. 1998. "El Mercado Rural de Tierras en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia B." *Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Técnico No.ENV-124*. Washington, D.C.
- Kirchhoff, S., y A. M. Ibañez. 2001. "Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level." ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 41. Bonn: Center for Development Research.
- Leibovich, José, Jairo Nunez. 2002. "El Impuesto a la Tierra en Colombia." Mimeo. Bogotá.
- López, R., and A. Váldez. 2000. *Rural Poverty in Latin America*. New York and London: St. Martin's Press and Macmillan Press.
- Machado, A. 1999. "Una Visión Renovada sobre la Reforma Agraria en Colombia." In A. Machado and R. Suarez, eds., *El Mercado de Tierras en Colombia*. Bogotá, DF: TM Editores.
- Mondragón, H. 1999. "Ante el Fracaso del Mercado Subsidiado de Tierras." in A. Machado and R. Suarez, eds., *El Mercado de Tierras en Colombia*. Bogotá, DF: TM Editores.
- Nugent, J. B., y J. A. Robinson. 2002. "Are Endowments Fate?" CEPR Working Paper 3206. London.
- Offstein, N., L. C. Hillón y Y. Caballero. 2003. "Análisis de acceso a la tierra, impuesto predial y la estructura de gastos y bienestar rural en Colombia." Informe final. Bogotá, Colombia.
- Reyes, A. 1997. "Compra de Tierras por Narcotraficantes." In F. Thoumi, ed., *Drogas Ilícitas en Colombia: Su Impacto Económico, Político, y Social*. Bogotá: Editorial Ariel.
- Reyes, A., y A. M. Bejarano. 1998. "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia Contemporánea." *Análisis Político* 5 :6–27.
- Rincon, C. 1997. "Estructura de la Propiedad Rural y Mercado de Tierras." Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Economía.
- Rodrik, D. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4 (4) :385–412.
- Rojas, M. H. Urbina. 1999. "Propuesta para el impulso de proyectos de desarrollo empresarial para la paz. Zonas de Reforma Agraria." In A. Machado and R. Suarez, eds., *El Mercado de Tierras en Colombia*. Bogotá, DF: TM Editores.
- Rojas, M. E. 2001. "Evaluación de las Leyes 30/88 y 160/94 y Diseño de Indicadores para la Medición del Impacto de la Reforma Agraria, Informe final presentado al Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Sanchez, E. G. y R. O. Roldan. 2002. "Titulación de los territorios comunales afrocolombianos e indígenas en la Costa Pacífica de Colombia." . Washington, DC: Banco Mundial.
- Suarez, R., y K. Vinha. 2003. "Elementos para una Reforma Agraria Efectiva." Informe final. Bogotá, Colombia.
- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). 2003. "El Conflicto, callejón con salida: Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003." Bogotá.
- World Bank. 2003. "Colombia: Agricultural Competitiveness Study." Washington, D.C.
- Zapata, J. G., y C. Arismendy. 2003. "Ordenamiento Territorial y Reforma Agraria en Colombia: Un nuevo Enfoque Para un Viejo Problema." Mimeo. Bogotá.