

Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia

Juan José Perfetti
Álvaro Balcázar
Antonio Hernández
José Leibovich



SOCIEDAD DE AGRICULTORES
DE COLOMBIA

FUNDADA EN 1871



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

CAPÍTULO DOS

TIERRA PARA USO AGROPECUARIA

ÁLVARO BALCÁZAR*
CAROLINA RODRÍGUEZ

* Los autores agradecemos de manera muy especial la cuidadosa lectura de los borradores y las observaciones y recomendaciones que hicieron Ricardo Torres, de Fedepalma, y Carlos Del Valle, de la SAC, que nos permitieron mejorar el texto final. También fueron muy útiles las orientaciones, los comentarios y las críticas que recibimos de los colegas que trabajaron en la elaboración de los otros tres capítulos de esta publicación, en especial a Juan José Perfetti, quien nos coordinó y dio las pautas para mantener la unidad de todo el esfuerzo, Antonio Hernández y José Leibovich.

I. INTRODUCCIÓN

El ritmo y la trayectoria que siga el desarrollo rural es clave para el futuro y la estabilidad institucional de Colombia. En el sector rural hay un potencial de crecimiento inmenso, aunque ha sido largamente desaprovechado. Los efectos positivos de un desarrollo eficiente y equitativo del sector rural -dos objetivos no solo no-rivales sino virtuosamente complementarios- sobre el desarrollo general del país son importantes por su capacidad de arrastre sobre otros sectores y su impacto en los ingresos, la pobreza, la migración y la seguridad y, desde luego, la estabilidad institucional de la Nación. Estudios del Banco Mundial (de Ferranti *et al.*, 2005) han evidenciado el papel dinamizador del sector rural en la economía en su conjunto. En ellos se demuestra que la contribución de la economía rural al crecimiento general y la disminución de la pobreza es muy superior a su participación en el PIB. El impacto potencial del crecimiento de la agricultura y las economías rurales sobre la pobreza es especialmente relevante en Colombia, por sus ventajas comparativas en actividades agrícolas intensivas en mano de obra (Norton, R. & Balcázar, A., 2003). Un despegue agrícola basado en tales ventajas tendría fuerte repercusión sobre los salarios y el empleo y, en últimas, en la reducción de la pobreza rural. En la medida que los mercados de factores productivos (tierra, capital y trabajo) funcionen sin grandes distorsiones, esas oportunidades deberían beneficiar no sólo el crecimiento dinámico de la economía y la producción agropecuaria en general, sino también a los pequeños productores y a la población rural que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En ello radica el desafío principal: en vincular de manera eficaz a los pequeños agricultores a las oportunidades de la competitividad agrícola y rural, y en generar dinámicas que permitan irradiar los beneficios del crecimiento hacia los pobres intensificando la generación de empleo. Un crecimiento dinámico y con equidad en el sector rural tendría un fuerte impacto positivo sobre la estabilidad institucional y política del país.

Promover el desarrollo de la agricultura colombiana bajo un marco de políticas que armonice tres objetivos fundamentales para el país- competitividad, equidad y superación de la pobreza- plantea una serie de reflexiones sobre los factores estructurales del desarrollo agrario y rural. Las condiciones que determinan las oportunidades de acceso a la

tierra como activo productivo primordial para los hogares rurales constituyen un tema central de discusión. Igualmente importante es la discusión sobre los determinantes de la eficiencia en la asignación y el uso de la tierra, en particular, las distorsiones en los mercados de tierras y en los demás mercados de factores y la forma como afectan las posibilidades de lograr un uso eficiente y equitativo de la tierra.

En un sentido más amplio, el desarrollo de la agricultura involucra tanto el funcionamiento de los mercados de factores productivos -tierra entre ellos- y las condiciones que determinan su movilidad entre usos y agentes productores, como la dotación de bienes y la prestación de servicios que sustentan el aumento de la productividad y la competitividad del sector. Igualmente, es preciso señalar que el concepto de desarrollo rural -que no es objeto de este documento- implica abordar un enfoque integral que vaya más allá del desarrollo de la agricultura, y transite hacia aspectos sociales e institucionales de la vida rural.

Bajo estas consideraciones, la discusión que se propone en este documento se desarrolla en torno al análisis de las condiciones para el acceso y el uso agropecuario de la tierra en Colombia. En convergencia con el objetivo de desarrollo competitivo e incluyente, Deininger (2004) señala cómo el acceso a la tierra y la capacidad de hacer uso productivo de ella son dos aspectos que tienen efectos tanto en el crecimiento económico como en la reducción de la pobreza.

En consecuencia, la primera parte del documento aborda los problemas de acceso y uso agropecuario de la tierra en el país analizados desde los criterios de equidad y eficiencia. Estos se configuran en tres problemáticas principales: informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra; concentración de la tierra asociada a usos improductivos; y conflictos de uso del suelo.

La segunda parte del documento se ocupa de recomendaciones de política bajo tres objetivos principales: a) regularizar, formalizar y asegurar los derechos de propiedad; b) dinamizar y democratizar el acceso a la tierra; e c) intensificar el uso productivo y sostenible de la tierra.

II. LOS PROBLEMAS DE LA TIERRA Y EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

Las relaciones entre la estructura de distribución de la tierra, por un lado, y la eficiencia, el crecimiento de la producción, la equidad y la reducción de la pobreza, por el otro, han sido ampliamente documentadas en la literatura económica, especialmente en las últimas dos décadas (Deininger, 2004; Binswanger *et al.*, 2009). Países con una distribución más igualitaria de la tierra tienden a desarrollar instituciones más eficientes y más incluyentes que hacen posible niveles más altos de crecimiento económico (Deininger and Squire 1998; Deininger and Olinto 2000). Los patrones más equitativos de distribución de la tenencia de la tierra, a su vez, tienden a generar instituciones que aseguran un funcionamiento más efectivo de los mercados de tierras, de trabajo y de crédito, lo que facilita que las tierras se transfieran a los productores más eficientes gracias a la mayor estabilidad y a mayores garantías de protección de los derechos de propiedad y a la diversificación de las opciones de acceso a tierras- por ejemplo, mercados de arriendo y aparcerías- por parte de quienes las pueden poner a producir con mayor eficiencia.

Deininger (2004) plantea las condiciones de acceso a la tierra y la capacidad de hacer uso productivo de ella como dos aspectos fundamentales de las políticas de tierras para el crecimiento y para la reducción de la pobreza. De la misma forma, estas condiciones inciden en la asignación eficiente de recursos en la agricultura. Por esta razón, este análisis aborda problemas que afectan el adecuado funcionamiento de los mercados de tierras y de otros factores que garantizan su adecuado uso agropecuario.

La seguridad de la tenencia de la tierra es una de las condiciones fundamentales para el desarrollo de los mercados de tierras y de la economía. De acuerdo con Deininger (2004), la seguridad de la tenencia de la tierra tiene impactos positivos sobre la inversión, la productividad y la equidad, en la medida que genera incentivos para la inversión predial, reduce costos de transacción en procedimientos legales y reduce el nivel de conflictos sociales.

Asegurar los derechos de propiedad incluye su adecuada definición y la capacidad de las instituciones para hacerlos cumplir a un bajo costo para el propietario. Gáfaró *et al.* (2012) afirman que los títulos de propiedad, al ser instrumentos que excluyen del uso a otros agentes, repercuten en la asignación eficiente de recursos, la distribución de la riqueza y el bienestar de la sociedad.

La formalidad de los títulos cumple un papel relevante para facilitar la garantía y la debida protección de los derechos de propiedad sobre la tierra. Aquí se revisan las principales dificultades en la informalidad de la propiedad en el país y otros obstáculos relacionados con la ilegalidad de la propiedad, los cuales también limitan la precisa definición de los derechos de propiedad.

Colombia presenta un limitado acceso al uso y a la propiedad de la tierra en las zonas rurales. Una parte de esas limitaciones se deriva de la inseguridad de los derechos de propiedad de la tierra asociados con su alto grado de informalidad y a la incidencia del conflicto armado y el narcotráfico que configuró derechos ilegales de propiedad. Otra parte se deriva de las consecuentes fallas de los mercados de tierras generados por la informalidad y la ilegalidad, al imponer altos costos de transacción en los mercados de compra y arrendamientos. Y otra parte, finalmente, se deriva de la existencia de incentivos que favorecen la conducta especulativa y la concentración improductiva de la tierra a expensas del uso eficiente de la propiedad rural.

El segundo tipo de problemas analizados corresponde a la estructura de la tenencia y la distribución de la tierra para uso agropecuario. En este aspecto, el país muestra una concentración de la propiedad que parece inducir usos improductivos (Gáfaró *et al.*, 2012). La explicación de concentración improductiva se asocia a distorsiones en el mercado de tierras y de factores, a políticas de asignación administrativa y discrecional a lo largo de la historia del país y a una estructura de incentivos donde prevalece el valor especulativo de la tierra sobre el valor dado por su productividad.

La tercera problemática muestra los conflictos de uso del suelo que comprometen la eficiencia económica y la sostenibilidad ambiental, destacándose los conflictos ambientales y los problemas de subutilización y sobreexplotación de la tierra.

A. Informalidad e incidencia de la ilegalidad en la tenencia de la tierra

Aunque la adecuada definición de los derechos de propiedad constituye una base indispensable para el desarrollo de los mercados de tierras y para mejorar el acceso y la eficiencia de su uso como factor productivo, en Colombia hay un gran rezago institucio-

nal para superar la alta incidencia de la informalidad de los derechos de propiedad de la tierra que se combina con situaciones de ocupación ilegal de baldíos. A ello se suma el papel que desempeña la tierra como instrumento del control ilegal de territorios por parte de grupos armados ilegales y del narcotráfico.

La informalidad se refiere a la falta de un título registrado, y se puede presentar en situaciones donde existen títulos válidos pero que no tienen registro, posesiones de predios privados o sucesiones ilíquidas, falsa tradición y ocupaciones de baldíos. La propiedad rural en Colombia se ha caracterizado por un alto grado de informalidad que limita el pleno ejercicio de los derechos de propiedad, afecta el mercado de tierras e impide el acceso a servicios del Estado, incluido el crédito y los subsidios gubernamentales.

La ocupación ilegal, por su parte, se define en el Código Civil como la invasión de áreas de especial importancia ambiental, ecológica y social. Particularmente se refiere a las reservas forestales, parques nacionales, resguardos indígenas, territorios colectivos y baldíos de la Nación (USAID Colombia, 2010). Otro tipo de ilegalidad se ha configurado a raíz del conflicto armado y la expansión del narcotráfico que introdujeron la tierra en la disputa por el control territorial y su uso con fines de enriquecimiento ilícito y lavado de activos ilegales.

Antes de revisar cada una de estas situaciones, es pertinente ubicarse en el panorama nacional de propiedad de la tierra. De acuerdo al consolidado de la información registrada en catastro (86 millones de las 114 millones de hectáreas de superficie del país), en 2009 el área total estaba distribuida de la siguiente forma: 44,7 % eran predios de propiedad privada, 20,6 % predios del Estado, 29,0 % predios de resguardos indígenas, 3,7 % eran áreas protegidas, 1,5 % predios de comunidades negras, y 0.5% predios de comunidades religiosas y otra comunidades (véase Cuadro 1).

Una parte del sub-registro en la información de propiedad en catastro se relaciona con las áreas protegidas que apenas reportan 3,2 millones de hectáreas. Las minorías étnicas suman en total 26,2 millones de hectáreas, un 30,5 % del área total. Con respecto al año 2000 éstas presentaron los mayores aumentos de área.

El total de predios del Estado, 20 % del área total, incluye las vacantes catastrales, es decir, predios donde no se logró determinar la propiedad, y muchos de ellos corresponden a baldíos del Estado. Sin estas vacantes, los predios baldíos del Estado tenían un área de 12,1 millones de hectáreas, y el resto -1,3 millones de hectáreas- pertenecían a municipios y departamentos y 4,2 millones a otras entidades (IGAC - CEDE, 2012).

El área de predios bajo propiedad privada pasó de 34,7 millones de hectáreas en el 2000 a 38,5 millones de hectáreas en 2009 con 2,4 millones de propietarios (IGAC - CEDE, 2012).

Cuadro 1. **ÁREA SEGÚN TIPO DE PROPIETARIO REGISTROS CATASTRALES
2000 Y 2009**

| Tipo de propiedad | 2000 | | 2009 | |
|--|------------|-------|------------|-------|
| | Área (has) | (%) | Área (has) | (%) |
| Del Estado | 19.804.281 | 27,08 | 17.732.976 | 20,59 |
| Áreas protegidas | 1.431.625 | 1,96 | 3.224.892 | 3,74 |
| Resguardos y otros territorios indígenas | 16.914.422 | 23,13 | 24.998.828 | 29,03 |
| Comunidades negras | - | 0,00 | 1.261.668 | 1,47 |
| Comunidades religiosas | 25.347 | 0,03 | 28.253 | 0,03 |
| Otras comunidades | 248.826 | 0,34 | 366.134 | 0,43 |
| Predios privados | 34.700.000 | 47,45 | 38.500.000 | 44,71 |
| Total | 73.124.501 | 100 | 86.112.751 | 100 |

Sin incluir Antioquia ni predios rurales de Bogotá, Cali y Medellín.

Fuente: Elaboración con datos IGAC y CEDE (2012).

1. Rezago institucional frente a las dinámicas de colonización y ocupación desordenada del territorio

De acuerdo con los datos de catastro y del DANE, el 44 % de los predios rurales no tienen título registrado (Restrepo, 2011). El registro sirve como mecanismo de tradición del dominio de los bienes raíces y los derechos constituidos sobre él y el catastro, como inventario de los predios del país. Su interrelación provee de un sistema de información de tierras que garantiza la seguridad jurídica de la propiedad y la existencia, la descripción y la localización física de un inmueble en el país (DNP, CONPES, 2010).

Las causas del problema de la informalidad en Colombia se asocian al desconocimiento de los trámites y los requisitos de la formalización, a los altos costos y demoras en el proceso, al difícil acceso a las oficinas de notariado y registro, a la falta de coordinación de las entidades y a los pocos incentivos de los ocupantes para formalizar la propiedad (Restrepo, 2011). Esta situación se ha mantenido desde el siglo XIX, periodo durante el cual los procesos de colonización y ocupación desordenada del territorio evidenciaron un problema de capacidad institucional del Estado para actuar sobre la definición de los derechos de propiedad, reflejo de su incapacidad para el despliegue de su presencia efectiva y ejercer el control institucional del territorio.

En 1988, Le Grand señaló cómo en contraste con el período entre 1827 y 1870 cuando se favoreció a grandes empresarios y terratenientes de la época, en el período entre 1870 y 1923 las leyes de asignación de tierras baldías favorecieron a colonos y campesinos. No obstante, la mayoría de estos colonos no pudieron acceder a títulos de propiedad formales debido a los altos de costos de transacción de la titulación y a las dificultades del gobierno central para hacer cumplir la ley en el nivel local ante el poder influyente de los grandes propietarios.

A pesar de la falta de derechos formales, los colonos continuaron ocupando la tierra en medio de las oportunidades económicas de exportación, lo cual llevó a un gran número de conflictos agrarios que resultaban de la debilidad e inestabilidad de los derechos de propiedad formales desde aquella época y afectaron el potencial productivo de las zonas de frontera (Sánchez *et al.*, 2007). En el contexto actual del país, la informalidad de los derechos de propiedad es un factor que genera conflictos, facilita el despojo y dificulta los procesos de restitución de tierras y bienes (PNUD, 2011).

2. Ocupación ilegal de baldíos de la Nación

Si se toman como referencia las cifras de catastro, la Nación podría tener cerca de 12 millones de hectáreas de baldíos. Muchos de ellos se encuentran ocupados sin adjudicación formal, pero no existe información precisa al respecto. Algunos ocupantes corresponden a posibles adjudicatarios ya que cumplen los requisitos como adjudicatarios de baldíos productivos. Sin embargo, una de las irregularidades en la conformación de la estructura de la tenencia de la tierra que contribuyen a la concentración improductiva y están en el

origen de multitud de conflictos agrarios a nivel local, es la relacionada con la ocupación ilegal de baldíos de la Nación.

Las principales modalidades de apropiación ilegal de baldíos son: la ampliación de las fincas que fueron tomando áreas ambientales, la apropiación de más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)¹, y el no cumplimiento de requisitos legales para la adjudicación. La recuperación de estas tierras se vislumbra como una importante fuente de tierras que podrían mejorar las posibilidades de acceso y uso productivo de la tierra, en virtud de programas de distribución directa.

3. Conflicto armado: despojo violento y control ilegal del territorio

El conflicto agrario clásico en Colombia tuvo sus principales manifestaciones con las luchas agrarias entre los años 1920 a 1930 y con el movimiento campesino durante la década de los setenta. En la década de los ochenta, con la consolidación del narcotráfico y la intensificación del conflicto interno que había comenzado en la contienda política de los años cincuenta, los problemas de tierras se combinaron y articularon al conflicto armado por el control ilegal del territorio (PNUD, 2011).

En esa época se desarrollaron los tres componentes fundamentales del conflicto: guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico (PNUD, 2011). La tierra se ubicó en medio de la lucha por el control ilegal del territorio, la captura de rentas de la explotación de recursos naturales, la acumulación de tierras, y el establecimiento de corredores para el transporte de armas y drogas ilícitas (Ibáñez *et al.*, 2011). Las violencias generadas por estos fenómenos delictivos han ocasionado el desplazamiento de 4,79 millones de campesinos². La violencia generalizada en el país derivó en el abandono de predios, el despojo de los

¹ La Ley 160/94 estableció la UAF como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada permite a la familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La extensión de la UAF depende de las condiciones agroecológicas y de los sistemas de producción representativos de la zona” (véase en anexo metodológico ICAG-CEDE, 2012, pág. 16).

² www.accionsocial.gov.co, octubre de 2012.

mismos, y las transacciones inválidas o fraudulentas. Aunque no existe claridad sobre el universo de predios abandonados y despojados, un ejercicio institucional adelantado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en 2010 arrojó un total de 358.937 predios de 312 mil hogares en todo el país (Restrepo, 2011). Así mismo, la tercera encuesta de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado estimó en cerca de 352 mil hogares que abandonaron o fueron despojados de sus predios entre 1980 y 2010, con un área aproximada de 6,6 millones de hectáreas, de las cuales el 82,9 % fueron abandonados, 1,8 % entregadas a terceros sin compensación y 7,6 % vendidas aparentemente bajo presiones.

En la implementación de la Ley de Víctimas de 2011, a través de la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2012 se registraban 31 mil solicitudes de restitución declarando derechos despojados sobre cerca de 2,2 millones de hectáreas (UAEGRT, 2012).

4. Narcotráfico: concentración de la tierra por adquisiciones con recursos de origen ilegal

En las décadas de 1960 y 70 la implantación de los cultivos ilícitos en las regiones de colonización y de frontera agropecuaria, donde la presencia de Estado era precaria, estuvo acompañada de la coerción armada para ejercer control y proteger la producción de drogas ilícitas tanto de la acción de la Ley como de la presencia de otros grupos armados con interés en el negocio del narcotráfico (PNUD, 2011). Las FARC, por ejemplo, promovieron una colonización co-calera en regiones como Caquetá, Putumayo (PNUD, 2011) y Guaviare (Molano, 1987).

Desde los años ochenta esta estrecha relación entre los grupos armados ilegales y el narcotráfico sirvió como combustible para el escalamiento del conflicto armado y facilitó la concentración de la tierra generada por la compra de tierras con capital del narcotráfico.

Algunos autores señalan que uno de los factores que explican la concentración de la tierra ocurrida entre 1984 y 1996 en el país, fue el auge de compra de tierras por parte del narcotráfico y sus testaferros (Machado, 2003). De acuerdo con Reyes (1995), a mediados de los años noventa en 409 municipios se habían realizado este tipo de adquisiciones de tierra (PNUD, 2011). Reyes también estimó que se trataba de 4 a 5 millones de hectáreas dedicadas a ganadería (Mujica & Thoumi, 1996).

B. Concentración improductiva de la tenencia de la tierra

En Colombia los índices de concentración de la tierra figuran entre los más altos del mundo. Según datos del Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia de 2011, el 69,7 % de los predios (los de menos de 5 hectáreas) poseían apenas el 6,0 % de la tierra, mientras que, en el otro extremo, los predios con más de 200 hectáreas eran sólo el 1,0 % del total de predios pero concentraban el 43,1 % de la tierra (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD, SEGÚN RANGOS TAMAÑO 2012

| Rango tamaño propiedad (has) | Área terreno (has) | (%) | Número de predios | (%) |
|------------------------------|--------------------|-------|-------------------|-------|
| < 1 | 389.502 | 0,96 | 969.499 | 37,75 |
| 1-3 | 1.074.746 | 2,66 | 574.259 | 22,36 |
| 3-5 | 977.263 | 2,41 | 246.577 | 9,60 |
| 5-10 | 1.921.275 | 4,75 | 265.896 | 10,35 |
| 10-15 | 1.502.726 | 3,71 | 121.474 | 4,73 |
| 15- 20 | 1.307.530 | 3,23 | 74.745 | 2,91 |
| 20-50 | 5.806.883 | 14,35 | 180.629 | 7,03 |
| 50-100 | 5.248.806 | 12,97 | 74.770 | 2,91 |
| 100-200 | 4.787.171 | 11,83 | 34.833 | 1,36 |
| 200-500 | 4.994.276 | 12,34 | 16.590 | 0,65 |
| 500-1000 | 4.007.312 | 9,90 | 5.497 | 0,21 |
| 1000-2000 | 3.129.168 | 7,73 | 2.344 | 0,09 |
| >2000 | 5.324.217 | 13,16 | 829 | 0,03 |
| Total | 40.470.875 | | 2.567.942 | |

Fuente: Elaborado con base en datos IGAC-CEDE (2012).

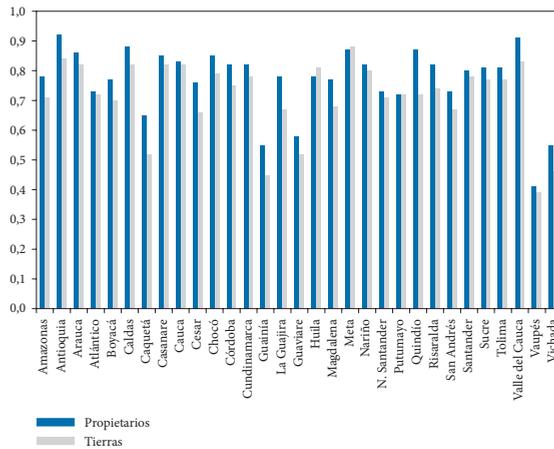
Por otra parte, el Gini de tierras³ es uno de los indicadores a través del cual se mide la dispersión de una distribución, en este caso de la propiedad privada de la tierra para uso

³ “El índice de Gini es una medida de dispersión de una distribución, y se usa para medir la desigualdad en la distribución, sea de la riqueza, el ingreso o la tierra. El IGAC calculó el Gini con dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios. El Gini de propietarios se calcula con el área del terreno en poder de cada uno de los propietarios. IGAC obtuvo dos Gini de propietarios, el primero con repeticiones que suman el total del área del predio, y sin repetición que suma la proporción del área del predio. También calculó el Gini de tierras controlando calidad del suelo, para dos Gini de tierras: calidad sin repetición y calidad con repetición. Estos Gini de tierras están controlados con la calidad de la tierra, usando el número de UAF por predio” (IGAC-CEDE (2010) en PNUD, 2011 p. 197).

agropecuario. El índice medido por IGAC y CEDE (2012) tiene en cuenta las diferencias de la calidad de la tierra al tomar el número de UAF por predio. Para el año 2012, el Gini es de 0,86 (IGAC - CEDE, 2012) cuando se mide por propietarios y de 0,84⁴ cuando se controla por calidad de la tierra (concentración de UAFs). La reciente ampliación de la diferencia de estos índices muestra que la concentración de la propiedad observada desde 2005 se explica especialmente “*por la compra de nuevos predios por pocos propietarios*” (Ibañez *et al.*, 2011).

A nivel departamental (Gráfico 1), el Gini de tierras muestra la mayor concentración de la propiedad en Meta, Cauca, y Antioquia. El Gini de propietarios es mayor en Antioquia, Valle del Cauca y Caldas (IGAC - CEDE, 2012). La menor concentración se presenta en Caquetá⁵ (PNUD, 2011). De acuerdo con PNUD (2011), a nivel municipal,

Gráfico 1. GINI DE TIERRAS Y PROPIETARIOS PARA DEPARTAMENTOS EN 2009



Fuente: Tomado de IGAC y CEDE (2012, p. 127).

⁴ Datos 2012 incluidos en los anexos estadísticos del Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia.

⁵ También en los departamentos de Vichada, Vaupés, Guaviare y Guainía, pero en esos últimos la información es precaria.

la propiedad está más concentrada en los municipios con mayor grado de urbanización (es decir un bajo índice de ruralidad), donde hay más población y más cercanía a las grandes ciudades que en los municipios definidos como más rurales.

A nivel internacional, pese a las diferencias metodológicas, IGAC y CEDE (2012) integran un ejercicio de comparación de los países con más alta concentración de la tierra. Ese ejercicio ubica a Colombia en la posición número 11 entre 93 países. La región de América del Sur tiene el promedio más alto del Gini de tierras con 0,85 frente a un promedio mundial de 0,63.

No obstante, la gran propiedad no constituye un problema de eficiencia en sí mismo, si los mercados de tierra y demás factores funcionan en forma adecuada y sin grandes distorsiones. En teoría, en un mercado perfecto donde la tierra se transfiere con mínimos costos de transacción, los mercados de arrendamiento pueden transferir la tierra en las cantidades que le permiten a cada productor optimizar la eficiencia y la productividad, o sea, producir de acuerdo a su escala óptima (Deininger, 2004). En la práctica, el tamaño óptimo de la unidad operativa agropecuaria depende fundamentalmente de la relación entre población y extensión del territorio, dada la disponibilidad de capital. Territorios densamente poblados tienden a desarrollar estructuras operativas de tenencia con amplio predominio de fincas de tamaño reducido. Puesto que en esos territorios el recurso abundante es la mano de obra y el recurso escaso es la tierra, y si el mercado de crédito funciona sin mayores distorsiones, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la tierra (recurso escaso), antes que la productividad de la mano de obra (recurso abundante). En tal caso los patrones de uso del suelo tienden hacia cultivos y actividades productivas que hacen una utilización intensiva de mano de obra (por ejemplo, hortalizas, legumbres, frutales y algunos cultivos perennes como caucho y cacao) y maximizan el valor de la producción por hectárea. Al contrario, en territorios con baja densidad demográfica, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la mano de obra (recurso escaso), antes que la productividad de la tierra, mediante sistemas de producción que incorporan insumos y maquinas que “ahorran” mano de obra y permiten poner en producción mayores cantidades de tierra (recurso abundante) por trabajador. Estos sistemas de producción maximizan el producto por trabajador y por lo general presentan economías de escala.

Colombia se caracteriza por una gran heterogeneidad entre sus regiones en cuanto a la densidad demográfica. Mientras en un extremo hay regiones como el altiplano de Nariño con altísima densidad demográfica, también hay otras como Vichada con muy baja presencia de población. Esto explica que el tamaño óptimo de finca tiende a ser pequeño en el altiplano de Nariño, con base en patrones de cultivo muy intensivos en mano de obra y alta capacidad de generación de ingresos por hectárea. Por su parte, el tamaño óptimo tiende a ser muy grande en el caso de Vichada, donde predomina la ganadería extensiva y podrían desarrollarse cultivos con alto grado de mecanización (como los cereales) y explotaciones forestales.

Uno de los problemas de eficiencia más discutidos en el país corresponde a la situación que genera la concentración de la tierra asociada a la subutilización. Las imperfecciones en el mercado de la tierra pueden perpetuar las condiciones que promueven su concentración improductiva: los propietarios que la poseen en grandes extensiones por lo general no tienen incentivos para intensificar el uso o carecen del capital y las habilidades para utilizarla más productivamente, mientras que, en el otro extremo, muchos productores, con capacidades y disposición productiva carecen de acceso a la tierra para ponerla a producir. El contexto colombiano ilustra un problema fundamental de concentración y uso improductivo o subutilización de la tierra en actividades extensivas.

Diferentes estudios plantean que la actividad ganadera extensiva ilustra este fenómeno, porque concentra de forma extensiva suelos con vocación para uso agrícola, limitando posibilidades para la pequeña y mediana propiedad (PNUD, 2011). Una evidencia se muestra en el estudio “Colombia: una política de tierras en transición” del Banco Mundial (2004) que examinó la hipótesis sobre la relación entre desigualdad en la tenencia y el uso insostenible de la tierra, especialmente asociado a ganadería. El estudio encontró una correlación fuerte y positiva entre las dos variables. Gáfaró *et al.*, (2012) afirman que en el país, *“la concentración de la tierra y la estructura de propiedad parecieran inducir a estructuras productivas ineficientes con un alto porcentaje de los predios rurales destinado a la producción de ganadería extensiva”* (Gáfaró, Ibañez, & Zarruk, 2012, p. 15).

De acuerdo con los datos del IGAC (2012), como se analiza más adelante, de las 34,8 millones de hectáreas que utiliza la ganadería (sin área agrosilvopastoril), 19,7 millones

no tienen vocación para esta actividad. Este patrón de uso revela problemas de subutilización de suelos con vocación agrícola o sobreutilización de suelos con riesgo ecológico en áreas forestales o de conservación.

Por otro lado, se deben considerar los efectos que la distribución desigual en la tenencia de la tierra tiene sobre las posibilidades de reducir la pobreza y mejorar la equidad. Deininger (2004) en su estudio sobre el marco de políticas para el crecimiento y la equidad, observó en diferentes países una relación importante en términos de política pública: lugares con altos niveles de desigualdad y pobreza suelen coincidir con la existencia de alta desigualdad en la distribución de la tierra y grandes cantidades de tierra productiva subutilizada.

En Colombia se encontraron correlaciones entre acceso a las tierras, estructura de tenencia y nivel de bienestar de los hogares rurales, así como consumo y propiedad formal. Así mismo, entre el tipo de tenencia y las decisiones de producción e indirectamente, dado el acceso a crédito e inversión, con la productividad (Gáfaró *et al.*, 2012).

Ibáñez *et al.* (2011) mencionan como factores que explican la concentración de la tierra en el país, las dinámicas históricas, las rigideces en los mercados de tierras, los incentivos a la acumulación de tierras improductivas y el conflicto armado.

Dado el impacto sobre la pobreza y la equidad, es necesario incorporar factores que explican tanto el problema de la concentración improductiva de la tierra como el limitado acceso para productores de bajos ingresos que tienen unidades productivas insuficientes o carecen de este activo. Estos se relacionan con las limitaciones de los mercados de tierras, sus altos costos de transacción y las fallas de cobertura en los mercados de crédito, así como en otros mercados de factores que determinan la competitividad.

En los siguientes párrafos se aborda la concentración improductiva de la tierra por medio de cinco elementos: los antecedentes de las políticas de acceso a tierras, la discusión sobre las transferencias de la tierra y la productividad que se explican por imperfecciones en otros mercados de factores, el catastro y los impuestos prediales, la estructura de incentivos y la concentración de la tierra, y, finalmente, se analizan las fallas en los mercados de ventas y arrendamiento de tierras.

1. *¿Fuerzas del mercado o políticas discriminatorias?*

Una revisión de las dinámicas históricas sobre la distribución y la asignación de la tierra en el país, señala que no necesariamente fueron las fuerzas de mercado las que concentraron la tenencia de la tierra sino que ha sido la discrecionalidad de la intervención pública la que tuvo un papel central. Las decisiones administrativas fueron discriminatorias al establecer altos costos de transacción para acceder a un título formal, los cuales difícilmente logra cubrir el pequeño productor.

La distribución desigual de la tierra en Colombia inicia en la época de la Colonia durante la cual grupos poderosos de la población establecieron su dominio regional. Posteriormente, la asignación de baldíos para pagar deudas y servicios militares de la lucha por la independencia creó una nueva élite de propietarios. Además, los procesos de colonización hacia regiones aisladas del país promovidos por el Gobierno entre los siglos XIX y XX, fueron asignaciones desordenadas y sin acompañamiento de inversión estatal (Ibañez & Muñoz, 2011).

Las fallidas reformas agrarias de 1936 y 1961 no aliviaron los crecientes conflictos de tierras y la reforma de 1994 se concentró en titulación de baldíos a colonos y comunidades afro descendientes (Ibañez *et al.*, 2011). A esto se suman los efectos del narcotráfico y del conflicto armado mencionados anteriormente que reforzaron los mecanismos de concentración de la tierra.

Durante estos períodos las políticas públicas que acompañaron a las reformas agrarias favorecieron a los grandes propietarios con acceso a créditos y asistencia técnica. En contraste, la asignación de baldíos se dio en zonas con mala calidad de la tierra y baja presencia del Estado (Ibañez *et al.*, 2011).

La evolución de las diferentes mediciones de concentración de la propiedad de la tierra en el país, permite inferir un proceso de desconcentración ocurrido entre 1960 y 1984, un fortalecimiento de la pequeña y mediana propiedad en las décadas de los 70 y los 80, y una reversión del proceso de desconcentración de la propiedad entre 1984 y 1996, con un incremento de la gran propiedad y una fragmentación de la pequeña propiedad en la década

de los noventa. Desde 1969 se confirma la tendencia de la concentración por regiones, en especial, en el piedemonte llanero, el occidente y la costa Atlántica (IGAC - CEDE, 2012).

Por último, otro factor que ha incidido en forma notable en la reconcentración de la tenencia de la tierra, especialmente desde mediados de la década de los ochenta, es el relacionado con la dinámica del conflicto armado y la incidencia del narcotráfico.

2. ¿Por qué la tierra no se transfiere en función de las reglas de mayor productividad?

Si el mercado de tierras funciona sin grandes distorsiones, las transferencias de tierra de los propietarios que poseen más tierra de la que pueden operar eficientemente (por carecer del interés o de los recursos necesarios) se realizan en virtud de la oferta en el mercado a otros agentes que son productivos y están dispuestos a pagar por ella (comprando o arrendando) de acuerdo con su productividad marginal. De esta forma ambos se benefician. Las transferencias de tierra en ese caso responden a la mayor productividad.

En un mercado de tierras activo, el tamaño óptimo no descarta a los productores de pequeña escala ya que estos cuentan con ventajas comparativas y competitivas en algunos productos y actividades económicas agrarias. La literatura ha destacado casos donde los pequeños productores poseen una ventaja comparativa frente a la gran escala, especialmente en la productividad de la tierra (mayor producto por unidad de área), debido al uso intensivo de los factores de producción, como el trabajo familiar (FAO, 2012). Cultivos intensivos en mano de obra pueden potenciar su ventaja comparativa. Esas ventajas derivan de las fallas de los mercados laborales debidos a altos costos de supervisión y control de cumplimiento de los contratos laborales y a las diferencias de rendimiento derivadas de incentivos relacionados con la calidad y la intensidad del esfuerzo laboral⁶.

⁶ El productor de cuenta propia obtiene los beneficios y paga las consecuencias de la calidad de su propio esfuerzo, mientras que el trabajador contratado no participa en los riesgos de la producción.

Sin embargo, debido a las imperfecciones del mercado de tierras, las decisiones de transferencia y uso de la tierra no están dadas solo por la mayor productividad. Como lo señalan Gáfaró *et al.*, (2012), la riqueza de los propietarios juega un papel importante cuando el precio de la tierra está capturando usos como el especulativo, afectando la dinámica de la inversión productiva, pero sobre todo a los productores de bajos ingresos que no cuentan con acceso a crédito, aunque sean productores eficientes.

De esta forma, la potencial ventaja comparativa de los pequeños productores se ve contrarrestada por las restricciones en el acceso a los mercados de tierra y crédito. También existen otras dificultades que van más allá del acceso a tierras, como el acceso a insumos, a seguros agrícolas, a tecnología y a comercialización, lo cual les impide a los pequeños y medianos productores reaccionar ante mejores incentivos para la inversión (FAO, 2012). Las economías de escala en los mercados de insumos y productos por lo regular llegan a contrarrestar con amplitud las ventajas en eficiencia económica que puede lograr la producción en pequeña escala en los procesos agrícolas propiamente dichos.

Estos temas son relevantes para el diseño de políticas públicas que buscan reducir la desigualdad en el acceso a la tierra. Las experiencias de productores beneficiarios de reformas agrarias muestran que el acceso a la tierra no es suficiente si no se brinda acompañamiento para enfrentar la exposición y la aversión al riesgo, el acceso a crédito, los precios de los insumos, la comercialización de los bienes finales, entre otros (Gáfaró *et al.*, 2012). Como describen De Janvry y Sadoulet (2002), las reformas agrarias en Latinoamérica han sido incompletas debido a que no se aseguran prerrequisitos para la competitividad de los beneficiarios. Los autores también arguyen que un enfoque más comprensivo sobre el acceso a la tierra consideraría incluir actividades no agrícolas que contribuyan a superar la pobreza.

○ *Mercados de factores y transferencia de tierras*

Las fallas del mercado de tierras están relacionadas con las distorsiones que enfrentan los productores en los mercados de factores de producción y con los incentivos a la concen-

tración improductiva. Las imperfecciones en el mercado laboral y de crédito impiden que los pequeños y los medianos productores puedan hacer uso de su capacidad productiva.

Imperfecciones en el mercado laboral rural, como la necesidad de incurrir en costos de supervisión de los trabajadores, les otorgan una ventaja a los pequeños productores sobre la producción a gran escala. Pero cuando los hogares con abundante mano de obra y poca tierra deben acudir al mercado laboral local a ofrecer su recurso abundante reciben un salario inferior al ingreso marginal en su propia explotación. Por esta razón, acceder a más tierra les permite hacer un uso eficiente de su mano de obra. Mientras que los hogares con abundante tierra y escasa mano de obra deberán pagar salarios costosos (su costo marginal estará por encima del precio de mercado) (Deininger, 2004).

El mercado de crédito suele excluir a los pequeños productores debido a los costos de transacción relativos a la prestación de los servicios financieros en zonas rurales. La precaria infraestructura, los problemas de selección adversa y los pocos incentivos a tomar la tierra de un pequeño agricultor como garantía de créditos reflejan algunas de las dificultades. Por otro lado, estas restricciones del mercado de crédito pueden generar una situación en la que tener acceso a capital de trabajo es más importante que el uso de trabajo familiar, que es su ventaja productiva (Deininger, 2004). La falta de acceso a crédito formal y el alto costo en mercados informales de crédito son factores que limitan la inversión en finca (FAO, 2012).

A su vez, los problemas de informalidad en los derechos de propiedad también repercuten en el funcionamiento del mercado de crédito. La inseguridad de los derechos de propiedad desincentiva las inversiones de largo plazo que generalmente se relacionan con el mejoramiento y la adecuación de la tierra. Además, la inseguridad de los derechos de propiedad restringe el acceso a otros servicios, como los seguros (FAO, 2012).

Costos de transacción en otros mercados, como el de insumos y comercialización, afectan los incentivos y la percepción de riesgo de los pequeños productores para invertir en finca. El acceso a estos mercados está relacionado con inversiones públicas en educación y capacitación, vías, mercados y comunicaciones, e investigación, desarrollo y extensión. La organización a nivel de productores permite ganar economías de escala y reducir costos en estos mercados (FAO, 2012).

3. *El catastro y el impuesto predial*

La estructura del impuesto predial se establece a partir de dos elementos, la información catastral y la tarifa del impuesto. Una limitada información sobre la propiedad de la tierra, dada la desactualización del catastro rural, facilita la persistencia de la concentración de la tenencia de la tierra en Colombia.

El catastro es el inventario de predios en el territorio y por Ley los municipios deben actualizar su información (física, económica y jurídica) al menos cada cinco años. Dados los elevados costos de la actualización catastral, los entes territoriales deben gestionar aportes de la Nación.

En el país existen cinco entidades catastrales, el IGAC, que maneja el 66 % de los predios, y los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, manejan el resto. De los predios totales del país, el IGAC maneja el 54 % de los predios urbanos y el 86 % de los rurales (IGAC - CEDE, 2012). Para el año 2011, el catastro del país registraba 14.722.190 predios, 73,8 % urbanos y el 35,5 % rurales. El 73,0 % de los predios urbanos se encontraban actualizados, mientras que en la zona rural sólo el 43,1 % de predios estaban actualizados⁷.

Un aspecto relevante, además de la desactualización del catastro, es la subvaloración de predios rurales en el avalúo catastral. En 2009, el valor del avalúo catastral del país fue de 452,5 billones de pesos corrientes, con una participación de 15,8% de los predios rurales, es decir, 71,7 billones (PNUD, 2011), y solo el avalúo de Bogotá representa alrededor de 200 billones⁸. En la zona rural pueden encontrarse avalúos catastrales desiguales por hectárea entre la gran propiedad y la pequeña⁹.

⁷ Un 54,04% los predios rurales se encontraba sin actualización y un 2,51% sin formación catastral.

⁸ El Espectador, artículo “Solo 32.000” del 15 de enero de 2011.

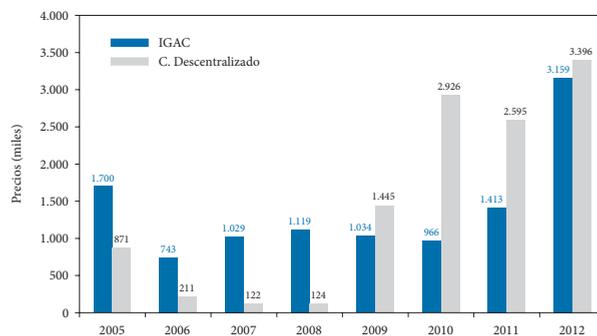
⁹ Un estudio realizado por el antiguo programa de protección de tierras y patrimonio de Acción Social (Citado por PNUD, 2011) observó que, comparando el valor de la UAF, que descuenta las diferencias de calidad de la tierra, una UAF en el microfundio tenía un avalúo promedio de 74,1 millones, mientras que el avalúo de la UAF de gran propiedad fue de 14,4 millones. El de mediana propiedad de 26,7 millones y el de pequeña propiedad de 36,9 millones. Esto indicaba un avalúo catastral más real y, por lo tanto, un pago proporcionalmente mayor de impuestos por parte de los pequeños productores.

En general, la actualización y el ajuste del catastro debe enfrentar dificultades asociadas a la voluntad política de la administración y del concejo municipal relacionada con la presión de los propietarios y la baja capacidad de gestión de los municipios para buscar cofinanciación, además de las condiciones de orden público.

De otra parte, la responsabilidad del recaudo del impuesto predial corresponde a los entes territoriales, así como el establecimiento de la tarifa es definida por el concejo municipal. Por Ley, la tarifa de este impuesto puede ser hasta de 16 por mil, pero el promedio efectivo oscila alrededor del 3 por mil (PNUD, 2011). El Gobierno nacional en su Plan de desarrollo 2010-2014 estableció, para los predios urbanos y rurales a partir del estrato 4, una tarifa mínima del impuesto predial de 3 por mil en 2012, 4 por mil en 2013 y 5 por mil en 2014.

La meta del Plan nacional de desarrollo 2010-2014 es alcanzar, en 2014, un 70 % de actualización del catastro rural. En 2012 llegó a ser de 43,1 %. La actualización hecha en 2012 en el país fue de más de 6.5 millones de predios de los cuales solo el 6,5 % fueron rurales. Por parte del IGAC se actualizaron 56 municipios con 3,15 millones de predios y un costo de 32 mil millones de pesos, de los cuales el presupuesto general de la Nación a través del IGAC financió el 51 %. De estos 56 municipios, el 27 % fueron financiados exclusivamente por del IGAC, el resto contaron con convenios con participación de gobernaciones, municipios y Corporaciones autónomas regionales. Sin embargo, solo el 12 % de los predios actualizados por el IGAC fueron rurales (DNP, CONPES, 2012) (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN IGAC Y CATASTROS DESCENTRALIZADOS



Fuente: DNP, CONPES 3738.

4. Estructura de incentivos y concentración de la tierra

Las dinámicas históricas y las restricciones en los mercados de factores discriminatorias para los pequeños productores se refuerzan con la existencia de incentivos a la acumulación improductiva de la tierra que se explica, principalmente, por una inadecuada estructura de impuestos al valor de la tierra y por la política de restricciones comerciales que acrecientan la inelasticidad de la oferta agrícola.

La concentración improductiva de la tierra resulta, entre otras razones, de la actividad especulativa en el mercado de este factor. La tierra tiende a registrar un precio superior a su valor económico (asemejándose así a un precio de monopolio) debido a la ausencia de impuestos sobre la tierra que sean suficientes para impedir que los dueños se apropien la valorización de la tierra causada por el desarrollo económico, y sin ningún esfuerzo de inversión productiva y de toma de riesgos económicos. Además, la escasez de tierra para uso productivo que deriva de la concentración improductiva se acentúa cuando las políticas comerciales impiden aumentar la elasticidad de la oferta agrícola, mediante restricciones al comercio internacional de estos productos.

El desarrollo económico hace referencia al aumento de la población y de los ingresos, al desarrollo de la infraestructura de vías, la electrificación y las comunicaciones, etc., y la baja respuesta de la oferta agrícola se refiere a condiciones que determinan la inelasticidad en la oferta agrícola, por lo cual los aumentos en la demanda llevan consigo aumentos extraordinarios en el nivel de los precios de los alimentos y las materias primas agrícolas, elevando las rentas de la tierra.

La expectativa de “sobre-valoración” de la tierra generada por el desarrollo y amplificada por la inelasticidad de la oferta agrícola, induce a los propietarios a maximizar la compra de tierras o sea, a preferir la compra de tierra antes que invertir en mejorar la capacidad productiva de la tierra que ya poseen. Con esta conducta reducen la capacidad de respuesta de la oferta agrícola (la oferta agrícola se vuelve más inelástica), y las expectativas sobre los precios de la tierra se confirman.

De otra parte, la sobrevaloración de la tierra se vuelve también una barrera creciente para la inversión productiva en la agricultura, lo que también refuerza la inelasticidad de

la oferta agrícola, pudiendo incluso contrarrestar el efecto positivo del progreso técnico en la elasticidad de la oferta. De esta manera, se refuerzan las expectativas de sobrevalorización de la tierra, configurando círculos viciosos que limitan la dinámica del desarrollo y, en particular, la del desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

Lo anterior implica que el problema no es en sí misma la gran propiedad, sino el marco de reglas e incentivos que definen la preferencia por una conducta productiva o una rentista entre los propietarios. La mayor conveniencia del interés rentista es la de mantener lo más inelástica posible la oferta agrícola, mientras que el interés productivo se lleva bien con todo lo que conduce a aumentar la elasticidad de la oferta agrícola.

En la medida en que el impuesto de catastro opera como un impuesto sobre el precio de la tierra, o sea sobre el valor capitalizado de la renta de este factor, tiende a eliminar el puro interés rentista en la tierra, y a hacer que prevalezca el interés productivo. Este impuesto -si está bien diseñado- hace que dejen de ser “rentables” las adquisiciones de tierra para actividades que implican sub-utilización. En otras palabras, el impuesto del catastro hace que la demanda de tierra esté impulsada por el interés y las oportunidades que ofrece como factor de producción, en vez de estar impulsada por la expectativa como activo que se valoriza con certeza y rapidez.

El régimen de comercio exterior constituye otro factor que incide en la dinámica de los precios de la tierra. Las limitaciones al comercio exterior de productos agrícolas hacen más inelástica su oferta, y con el aumento de la demanda se generan sobrepuestos que favorecen la racionalidad de acumulación improductiva de tierras. Se eleva el valor de la tierra por encima de las utilidades esperadas (Deininger, 2004).

5. Las fallas en los mercados de tierras

○ Mercados de ventas

El acceso a la tierra a través de los mercados de compra-venta ofrece la estabilidad a largo plazo que prestan los incentivos para acometer el tipo de inversiones que permiten

mejorar la productividad. De otra parte, la tierra propia, cuando los títulos son formales y los costos de cumplimiento y protección son reducidos, sirve como garantía de crédito y facilita el acceso a los recursos financieros para realizar esas inversiones. El mercado de compra-venta de tierras tiene mayores costos de transacción que los de arrendamiento pues la decisión de compra requiere tener información para valorar el riesgo, los costos de oportunidad de la tierra, los retornos esperados, entre otros (Deininger, 2004).

El acceso a la tierra por medio de los mercados de compra-venta es más difícil para los pequeños productores o los productores pobres sin tierra o con tierra insuficiente cuando los mercados de crédito fallan para dichos productores. Por esta razón los mercados de compra-venta de tierra funcionan en forma segmentada y ayudan poco a desconcentrar la propiedad y a transferir tierra de propietarios que la subutilizan a productores pequeños y medianos que podrían usarla más eficientemente.

○ *Mercados de derechos de uso*

Las modalidades de arrendamiento de tierras representan un mecanismo altamente efectivo para facilitar el acceso a la tierra a los productores y para mejorar la eficiencia de uso de la misma. El precio para acceder a la tierra por medio de los mercados de arrendamiento es muy bajo comparado con el precio en los mercados de compra. De otra parte, mediante los mercados de arriendo de tierras es más fácil la transferencia de tierras desde productores y actividades agrícolas menos productivas a productores y actividades agrícolas con más potencial productivo.

El precio de la tierra es muy relevante a la hora de poner este factor a disposición de los pequeños productores, tanto por el costo fiscal de una eventual política redistributiva como por las condiciones para las decisiones de asignación que toman los pequeños productores con sus recursos. En tal sentido, el alto precio de la tierra impone un elevado costo fiscal a las políticas de redistribución agraria, y representa una barrera a la inversión productiva en la agricultura.

En buena parte, el problema consiste en que el precio de la tierra no es (ni logra ser) consistente con la rentabilidad de las actividades agrícolas.

En Colombia la inversión en la agricultura se ha producido, a pesar de los altos precios de la tierra, unas veces mediante la compra de la tierra (mercado de derechos de propiedad de la tierra) y otras veces mediante adquisición de derechos de usufructo (arrendamiento, aparcerías, compañías, etc.) que sólo transfieren derechos de uso de la tierra, sin transferencia de la propiedad de los terrenos. El mercado de derechos de uso sólo ha tenido aplicaciones en actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo ha sido hasta ahora imprescindible (con contadas excepciones, como la producción azucarera del Valle de Cauca) la adquisición de la propiedad.

Pareciera que la adquisición de la propiedad de la tierra fuera una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria. Sin embargo, la experiencia internacional -y también colombiana- indica que el desarrollo de la producción no implica un vínculo de propiedad de la empresa o del productor con los factores de la producción, incluida la tierra. Comprar la tierra no siempre es de la conveniencia de la empresa agrícola, pues implica “esterilizar” grandes sumas de capital y distraer parte de las capacidades de financiamiento que podrían destinarse a las actividades productivas y creadoras de valor.

De otra parte, las imperfecciones y las distorsiones de política en el mercado de capitales han impedido en muchos casos que los mercados de venta de tierras contribuyan a incrementar los niveles de productividad o a reducir la pobreza. Esto ha llevado a algunos observadores a asumir una posición negativa sobre cualquier tipo de actividad del mercado de tierras y a respaldar la intervención gubernamental, pese a la considerable capacidad de los mercados de arrendamiento y a la evidencia de limitada efectividad de la intervención del gobierno en tales mercados (Deininger, 2004).

La experiencia colombiana ha mostrado que el arrendamiento está asociado a mejoras en la productividad general y frecuentemente presta los primeros escaños para que los arrendatarios exitosos ahorren beneficios y luego adquieran tierra en propiedad. Esta es la experiencia en cultivos como el de arroz en el Huila y Tolima, y también en el Meta.

La importancia de la seguridad de la tenencia para los mercados de arrendamiento es ilustrada por el hecho de que donde la tenencia es percibida como insegura, es im-

probable que se realicen contratos a largo plazo. De hecho, la tenencia relativamente insegura ha sido señalada como una de las razones clave de la virtual ausencia de contratos de arrendamiento a largo plazo en la mayoría de los países de América Latina (Deininger, 2004).

Los mercados de derechos de uso o arrendamiento se presentan como un mecanismo que ayuda a impulsar las transferencias de tierra a agentes más productivos. En el caso de los pequeños productores brinda acceso a la tierra a un costo más bajo que el de la adquisición y deja más capital de trabajo disponible para inversión. Pero este mercado está contaminado por la inseguridad jurídica cuando hay falta de claridad y débil formalidad de los derechos de propiedad (Deininger, 2004).

Si los mercados de tierra funcionaran bien, los pequeños productores podrían acceder a tierra por el mecanismo de arrendamiento. En las actividades productivas agrícolas donde la pequeña escala de producción tiene ventaja comparativa (por ejemplo, en cacao) se requieren ciertas condiciones de permanencia que demandan contratos de arrendamiento a largo plazo. La viabilidad de ese tipo de contratos depende de escenarios de formalidad y seguridad de los derechos de propiedad.

C. Conflictos de uso de la tierra

Los conflictos de uso de la tierra se presentan por el uso inadecuado que el hombre hace del medio natural con respecto al uso que debería hacer de acuerdo a la oferta ambiental del suelo (IGAC-Corpoica, 2002). En el país subsisten diferentes conflictos de uso: por subutilización, sobreutilización, reservas forestales, minería, áreas pantanosas, áreas urbanas e incompatibilidad en usos marinos y costeros.

De acuerdo con el IGAC (2012), de las 114 millones de hectáreas de suelo que tiene Colombia, el 67.6 % (77.1 millones de hectáreas) tiene un uso adecuado, el 13,1 % (14,9 millones de hectáreas) se encuentra subutilizado, el 15.6 % (17.8 millones de hectáreas) es sobreutilizado, el 0.2 % es zona urbana (0.2 millones de hectáreas) y en un 3.5 % (3.9 millones de hectáreas) no se determinó el conflicto de uso.

La vocación del suelo, su cobertura y uso actual muestran usos inadecuados del suelo entre agricultura, coberturas forestales y conservación. El área utilizada en esas actividades está por debajo del uso potencial en 16,7 millones, 1,7 millones y 3,9 millones de hectáreas respectivamente. Mientras que la ganadería, las actividades agrosilvopastoriles y los otros usos (como zonas urbanas y espejos de agua) exceden el área utilizada en 19,7 millones, 1 millón y 1.5 millones de hectáreas, respectivamente (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. VOCACIÓN DE USO, COBERTURA Y USO ACTUAL DEL SUELO

| Tipos | Vocación de uso | | Cobertura y uso | |
|-------------------|-----------------|--------|-----------------|--------|
| | Área (has) | (%) | Área (has) | (%) |
| Agrícola | 22.077.625 | 19,34 | 5.315.705 | 4,66 |
| Ganadería | 15.192.738 | 13,31 | 34.898.456 | 30,57 |
| Agrosilvopastoril | 4.057.776 | 3,55 | 5.064.191 | 4,44 |
| Forestal | 64.204.294 | 56,23 | 60.703.476 | 53,17 |
| Conservación | 6.303.503 | 5,52 | 4.332.133 | 3,79 |
| Otras | 2.338.864 | 2,05 | 3.860.840 | 3,38 |
| Total | 114.174.800 | 100,00 | 114.174.801 | 100,00 |

Fuente: IGAC, 2012.

El área potencial estimada para uso agrícola en 2012 es de un poco más de 22 millones de hectáreas de tierra, es decir el 19,3 % de la superficie continental del país, y para ganadería y actividades silvopastoriles de 19,2 millones. En contraste, el uso real agropecuario fue de 5,3 millones de hectáreas en agricultura y 39,9 millones en ganadería y actividades silvopastoriles (IGAC, 2012). Esto muestra el predominio de la ganadería sobre la agricultura en el uso del suelo en el sector agropecuario de Colombia (PNUD, 2011).

1. Estructura y conflictos ambientales de asignación y uso de la tierra

El 32 % de la oferta ambiental del suelo del país corresponde a áreas de producción y el 51 % corresponde a áreas a proteger, el resto se distribuye en áreas de producción para comunidades indígenas y áreas con protección legal con y sin restricciones para la producción (IGAC, 2012).

Esta oferta se inserta en diferentes figuras del ordenamiento ambiental del país que se superponen entre sí. Entre estas es importante reconocer las zonas de reserva forestal (siete en total) establecidas por la Ley 2ª de 1959 que actualmente ocupan 51,3 millones de hectáreas, es decir el 45 por ciento del área nacional. También se encuentran las áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y representan un 15 por ciento del área nacional, es decir 17,2 millones de hectáreas, de las cuales la mayor parte están dentro de las zonas de reserva forestal. Finalmente, los resguardos indígenas y territorios colectivos que contaban en 2012 con 31,07 millones y 5,1 millones de hectáreas, respectivamente. Juntos representan un 31,7 % del área nacional (IGAC, 2012) y en ambos casos alrededor del 70 por ciento de sus territorios están dentro de las zonas de reserva forestal (MADR, 2010).

Pese a este marco, existen diferentes problemáticas de tipo ambiental y legal que se presentan por la fallas de ordenamiento del territorio. Muchos parques nacionales se declararon en zonas que se encontraban habitadas y han tenido nueva ocupación; otros parques se superponen con resguardos y territorios colectivos. Ha habido una expansión de cultivos ilícitos dentro de las áreas protegidas y la presencia de grupos armados ilegales impide el adecuado control institucional del territorio de los parques. Estas situaciones han superado la capacidad de la institucionalidad responsable del sistema nacional de parques nacionales naturales.

Las zonas de reserva forestal también presentan problemas de ocupación y explotación por parte de pobladores. En el área bajo este régimen existen zonas urbanas, otras intervenidas y alrededor de 6 millones de hectáreas que no son de bosques (MADR, 2010). El programa de protección de tierras y patrimonio de Acción Social en 2009 señaló que aproximadamente 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva forestal y solicitaban servicios del Estado (PNUD, 2011). Para garantizar a esa población el goce efectivo de sus derechos se requiere revisar la vocación de algunas zonas y sustraer las áreas que se encuentran intervenidas.

La explotación de recursos no renovables del subsuelo, minería e hidrocarburos, está planteando nueva conflictividad entre el desarrollo agrario y el desarrollo minero energético. En 2010 se otorgaron 5,8 millones de hectáreas a concesiones de exploración en gran parte

de la frontera agrícola (MADR, 2010). Esto se debe al auge de la minería, que en una década entregó más de 7 mil títulos y tramitó más 17 mil solicitudes. El crecimiento del sector fue de 14,3 % en 2011 y participó en el 2,3 % del PIB. Sin embargo, en este sector existe un alto riesgo de propagación de la minería ilegal que tiene efectos ambientales y sociales adversos, entre ellos la vinculación y el financiamiento de grupos armados ilegales.

La expansión de los cultivos ilícitos también asociada a las dinámicas del conflicto y colonización en la frontera agrícola, registró, a principios del año 2000, un área de más de 140 mil hectáreas, la cual se ha logrado ir reduciendo gradualmente. En 2011, los cultivos ilícitos ocupaban un área de 64 mil hectáreas en cultivos de coca y cerca de 338 hectáreas de amapola. En el cultivo de coca participan cerca de 62 mil familias y la producción nacional de cocaína se estimó en un valor del 3% del PIB agrícola (SIMCI, 2012).

2. Subutilización y sobreexplotación de la tierra

Como se mencionó anteriormente, uno de los conflictos de uso más notable aparece en la agricultura y la ganadería. Se observa que la agricultura solo aprovecha el 24 % de las 22 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola. En contraste, de las 34.9 millones de hectárea bajo uso en ganadería solo el 44 % tiene una vocación ganadera, el resto, es decir, 19,7 millones de hectáreas presenta conflictos de uso, por subutilización de áreas agrícolas o sobreutilización con impacto ecológico. Asimismo, el suelo utilizado en actividades agrosilvopastoriles (5 millones de hectáreas) también supera en cerca de un millón de hectáreas (20 %) la cantidad de suelo que debería ser utilizado de acuerdo con esta vocación de uso.

El fenómeno de la ganadería extensiva ha sido analizado por el gremio del sector ganadero, Fedegan. Esta agremiación ha propuesto un plan de reconversión ganadera para recuperar, con usos originales, cerca de 10 millones de hectáreas para 2019, estableciendo sistemas intensivos de producción ambientalmente sostenibles (PNUD, 2011). Fedegan ha reconocido un conflicto de uso con la naturaleza pero es menos claro frente a las tierras aptas para la agricultura. Asimismo, plantea un debate sobre las cifras de área total utilizada en ganadería pues argumenta que allí se están incluyendo cerca de 8

millones de hectáreas de maleza y rastrojo que no necesariamente pertenecen a la ganadería (FEDEGAN, 2006).

El potencial de uso agrícola definido por la vocación del suelo corresponde a un 39,5 % para cultivos transitorios (intensivos, 2 millones de hectáreas, y semi-intensivos, 6,7 millones), un 27,7 % en cultivos permanentes (intensivos, 1,7 millones, y semi-intensivos, 4,5 millones) y un 31,8 % en actividades agro-silvícolas (7 millones de hectáreas) (IGAC, 2012). La distribución de la superficie agrícola en 2011 mostró una participación de un 38 % con cultivos transitorios y 62% con cultivos permanentes (Agronet, 2012).

Otro tipo de subutilización se presenta en la producción forestal. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, el país tiene alrededor de 14 millones de hectáreas con vocación para explotaciones forestales comerciales. Sin embargo, para 2010 tenía plantaciones (para el reemplazo) de solo 350 mil hectáreas (MADR, 2010). Según lo estima PNUD (2011), incluyendo explotaciones comerciales y bosques nativos al interior de la frontera agrícola, el uso forestal puede encontrarse en 7.5 millones de hectáreas. Pese a este potencial, el país enfrenta problema de tala indiscriminada de bosques, deforestación y manejo de cuencas hidrográficas.

Por otra parte, la escasez de la tierra en ambientes de pequeña producción de economías de subsistencia conlleva a un uso intensivo con la consecuente degradación progresiva de los recursos naturales, debido a la falta de recursos financieros para invertir en la conservación y la recuperación del suelo. Esta situación se acentúa por el fenómeno de subdivisión de predios en situaciones donde no hay acumulación patrimonial. El reparto por herencia conduce al progresivo fraccionamiento, puesto que la tierra es casi el único activo patrimonial de las familias pobres atrapadas en agricultura de subsistencia.

El Gobierno Nacional ha dispuesto y ejecuta una importante diversidad de programas e instrumentos para promover la modernización y la productividad en el sector agropecuario, la mayoría de los cuales deberían ser escalados en el marco de una estrategia para lograr la convergencia de las condiciones sociales y económicas entre el sector rural y el sector urbano. Entre esos programas e instrumentos cabe mencionar los siguientes: Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales, Incentivo a la Asistencia Técnica, convo-

catorias para riego y drenaje, Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), Certificado de Incentivo Forestal (CIF) e incentivos tributarios para establecimiento de cultivos perennes.

III. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE TIERRAS

En un marco de políticas para el desarrollo de la agricultura colombiana, el país necesita adecuar la estructura de la tenencia de la tierra a las condiciones necesarias para aprovechar en forma óptima el potencial productivo y aumentar la eficiencia económica y la equidad en el sector rural, impulsando el desarrollo de la agricultura y el bienestar de los productores y sus familias, y solucionando, de manera definitiva, “el problema” de la tierra en Colombia. De otra parte, también debe corregirse la inequitativa distribución de la tierra, sobre todo donde quiera que esa inequidad esté asociada a la subutilización y su uso ineficiente, y superar las consecuencias del prolongado conflicto armado sobre el régimen de propiedad agraria. Pero el desafío es hacer todo esto afirmando las garantías de seguridad jurídica para los derechos de propiedad de la tierra legal y legítimamente adquiridos.

Para ello se deben desplegar tres tipos de políticas. En primer lugar, regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra buscando, de una parte, superar el rezaigo institucional en la asignación y la clarificación de los derechos legítimos y legales de propiedad de la tierra y, de otra, corregir las consecuencias del conflicto y el narcotráfico en términos de la apropiación ilegal de tierras y despojo a sus legítimos propietarios. En segundo lugar, poner en marcha políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y democratizar el acceso, sobre todo por parte de los pequeños y medianos productores, a fin aumentar la eficiencia en la asignación de la tierra y propiciar una mejor adecuación de la estructura productiva al patrón de ventajas comparativas que tiene la agricultura colombiana en sus diversidad regional. En tercer lugar, es importante promover, mediante políticas e instrumentos específicos de planeación, regulación y control, la intensificación sostenible del uso del suelo y, sobre todo, la corrección de los notables problemas de conflicto de uso frente al potencial y las aptitudes de los suelos en el país.

A partir de la aplicación de los procesos de regularización y formalización de la propiedad quedará a disposición del gobierno una cantidad significativa de tierra que deberá

ser utilizada para distribuirla con preferencia entre productores pobres¹⁰ sin tierra o con tierra insuficiente, con lo cual se podría lograr una deseable desconcentración de la tenencia de tierras y mejorar los indicadores de equidad en la propiedad rural.

Por su parte, el despliegue de políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y promover el uso eficiente de la misma deberá reforzar un régimen de oportunidades de acceso universal a la tierra que, además de ayudar a superar los problemas de pobreza y equidad, promueva el desarrollo de la agricultura colombiana con sus positivos efectos sobre el empleo y la dinamización de los territorios rurales.

A. Regularización y formalización de los derechos de propiedad de la tierra

Ante los múltiples problemas de informalidad e incidencia de la ilegalidad en la estructura de tenencia de la tierra es necesario diseñar y ejecutar en un plazo, no mayor a 5 años, un programa sistemático y exhaustivo que permita regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra. Ello implica: restituir las tierras que fueron despojadas a propietarios y ocupantes de buena fe por el accionar de organizaciones armadas ilegales (guerrillas y paramilitares, sobre todo) en las disputas por el control ilegal del territorio; recuperar para la Nación y con fines de distribución a pequeños productores tierras que han sido ocupadas en forma ilegal; titular los baldíos productivos ocupados por campesinos que cumplen los requisitos legales para ser adjudicatarios de baldíos de la Nación; sanear resguardos y territorios colectivos de comunidades negras, ofreciendo opciones de reubicación o compensando los derechos de los ocupantes de buena fe; y sustraer de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 aquellas áreas que han dejado de cumplir una función esencial en la producción de servicios ambientales estratégicos, por cuanto ya han sido deforestadas y están bajo explotación agropecuaria.

¹⁰ Esto plantea un serio problema de selección apropiada de beneficiario pobre pero idóneo. Hay que tener en cuenta que en varios programas de tierras del pasado se han tenido problemas con campesinos que han recibido la tierra y terminan vendiéndola o haciendo mal uso de ella. La condición de habitante del campo no convierte a una persona en productor capaz de llevar a cabo negocios agropecuarios exitosos. Como cualquier empresario, los productores agropecuarios tienen que tener las habilidades y la vocación para adelantar las tareas propias de los negocios agropecuarios.

1. Restitución de tierras a víctimas del despojo

El accionar de los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado que ha vivido el país por más de cinco décadas generó grandes y graves despojos de tierras y victimización de la población rural. Guerrillas y paramilitares despojaron grandes extensiones de tierras a toda clase de propietarios como parte de sus acciones de control ilegal de territorios estratégicos. Sus legítimos propietarios u ocupantes fueron reemplazados, a la fuerza, por otros. Incluso en algunas regiones se repitieron sucesivos ciclos de despojo de acuerdo con la dinámica de la confrontación.

Ya está en marcha una política con su correspondiente aparato institucional para restituir las tierras despojadas en el marco del conflicto armado. Aunque el plazo fijado es de 10 años, es esencial que ese proceso logre, en el menor tiempo posible, la restitución exhaustiva de los derechos despojados a sus legítimos titulares.

Está previsto en las normas que rigen la restitución de tierras, que las víctimas puedan optar por la compensación en dinero o por la reubicación en otras tierras, cuando ellas están dispuestas a retornar a las tierras despojadas. En tales casos las tierras recuperadas deberían ser adquiridas por el Estado para programas de distribución a campesinos pobres sin tierra o con tierra insuficiente.

Es necesario que los procesos de restitución logren una adecuada coordinación con otros procesos de distribución y formalización de los derechos de propiedad de la tierra a nivel regional, mediante un enfoque territorial, abierto a la participación social y bajo intervenciones sistemáticas en el territorio, a fin de ir dejando regularizados y formalizados los derechos agrarios.

2. Recuperación de tierras ilegalmente adquiridas u ocupadas

La regularización -o puesta en regla- de los derechos de propiedad de la tierra implica depurar el régimen de propiedad de aquellas apropiaciones que provienen de fuentes ilegales, bien sea por el origen de los recursos con los cuales fueron adquiridas las tierras

-caso del narcotráfico y el enriquecimiento ilícito-, o de la ocupación ilegal de baldíos de la Nación, que ha sido una práctica extendida. Muchas propiedades han incrementado su área anexando tierras que pertenecen a la Nación. Otras veces, han aparecido, e incluso se ha llegado a formalizar la propiedad con la complicidad de funcionarios de las entidades oficiales correspondientes, fincas cuyos poseedores no cumplían los requisitos legales para ser adjudicatarios de baldíos, o la extensión del baldío que ocupan supera la superficie máxima adjudicable según la Ley, o sea, una Unidad Agrícola Familiar.

En tal sentido, los procesos de regularización de los derechos de propiedad de la tierra rural constituyen una importante fuente de tierras disponibles para programas de desarrollo rural incluyendo los de distribución a productores que no tienen tierra o que la tienen en cantidad insuficiente para poder llevar a cabo un proyecto productivo eficiente.

Las políticas para la recuperación de tierras ilegalmente adquiridas implican dos tipos diferentes de procesos: la extinción del dominio por vía judicial y la recuperación por vía administrativa.

○ *Extinción judicial del dominio por origen ilegal de los recursos y enriquecimiento ilícito*

Los procesos judiciales de extinción de dominio proceden en los casos en que la propiedad está asociada, en su origen o por su relación funcional, con actividades criminales (organizaciones armadas ilegales, narcotráfico, y cultivos ilícitos) y con enriquecimiento ilícito. La experiencia colombiana en relación con estos procesos hasta ahora ha sido decepcionante. Son muy demorados los procesos y la administración de los bienes incautados ha resultado ser muy onerosa para el Estado. Sin embargo, tanto por la importancia del objetivo de regularización del régimen de propiedad rural para afirmar las condiciones de seguridad jurídica y la efectiva protección de los derechos de propiedad en el campo, como por el potencial como fuente de tierras para programas de distribución y acceso a productores sin tierra, es necesario considerar la conveniencia de establecer una jurisdicción agraria especial dentro de la justicia ordinaria para la investigación, el conocimiento y el fallo de los procesos de extinción del dominio de predios rurales.

Los predios definidos por la justicia para ser objeto de la extinción del dominio que no están asociados a despojo o que no tienen víctimas que los reclamen podrían pasar a administración del INCODER para su correspondiente asignación a campesinos sujetos de programas de distribución directa de tierras. Hay abundantes estudios de especialistas e informes que permitirían esperar que en la extinción judicial del dominio de tierras rurales no solo habría una importante fuente de tierras disponibles para distribución, sino que se trata de tierras de buena calidad y buena localización y acceso a condiciones de conectividad. En estos casos es muy importante definir, para los potenciales beneficiarios, unos criterios de elegibilidad y de selección más estrictos que aseguren el mejor y más óptimo uso del suelo.

○ *Procesos agrarios: deslindes, extinción administrativa de dominio*

Si bien empíricamente se puede constatar que la gran mayoría de tierras que aun corresponden a baldíos productivos de la Nación están en poder de ocupantes, incluso de buena fe, es también evidente que muchas de esas tierras han sido ocupadas o adquiridas en transacciones informales de “mejoras” entre personas sin el cumplimiento de los requisitos legales para la adjudicación de baldíos. El proceso de regularización sistemática y exhaustiva de los derechos de propiedad, que es necesario adelantar en todo el país, pondría en evidencia la inexistencia de derechos legales sobre muchas de esas tierras, y también permitiría deslindar tierras que excederían la máxima extensión adjudicable a solicitantes que cumplan los requisitos legales para la adjudicación.

Mediante procesos administrativos en el INCODER, los predios de baldíos ocupados ilegalmente se deben recuperar y constituyen una fuente que podría superar, según este instituto, tres millones de hectáreas, las cuales se deben usar para ampliar programas de distribución a productores sin tierra o con tierra insuficiente.

3. Titulación de baldíos y formalización de la propiedad agraria

El excesivo rezago en la falta de asignación y formalización de derechos de propiedad de la tierra, originado en la incapacidad que ha mostrado el Estado para responder a

los procesos desordenados de ocupación del territorio y de ampliación de la frontera agrícola, constituye uno de los factores que alimenta la dinámica de concentración improductiva de la tierra y contribuye a la vulnerabilidad de los derechos de propiedad de los productores rurales pobres. La fragilidad de los derechos de propiedad que derivan de la falta de títulos formales de la tierra (titulación y debido registro legal de la propiedad) desestimula la inversión y bloquea el aumento de la eficiencia en el uso del suelo. Pero también propicia la vulnerabilidad de la tenencia de la tierra, sobre todo por parte de los más pobres, que son lo que tienen menos posibilidades de cubrir los costos de protección de sus derechos.

La capacidad de una sociedad para definir y, dentro de un sistema general de gobernanza, establecer instituciones que puedan hacer cumplir los derechos de propiedad de tierras, es un prerrequisito crucial para el desarrollo social y económico, para evitar el surgimiento de costosos conflictos por derechos de tierras y para proteger los derechos de los más pobres. La formalización no es otra cosa que la provisión pública de los derechos de propiedad de la tierra (Deininger, 2004).

Superar a mediano plazo la informalidad en los títulos de propiedad implica, por una parte, aumentar los recursos y fortalecer las capacidades del INCODER para llevar a cabo un plan de titulación de los baldíos productivos en forma sistemática y por barrido de zonas, en vez de por demanda, y, por otra, fortalecer y escalar la institucionalidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Sistema nacional de notariado y registro para la clarificación y la normalización de los títulos de propiedad. Estos procesos deben ser adelantados contando con la participación de las comunidades por medio de procesos de caracterización social, verificación y consensos sobre la cartografía en el nivel local e involucrando a las autoridades locales, con el fin de hacerlos más expeditos, disminuir los costos de la titulación y la formalización, y aumentar la legitimidad de los resultados.

4. Sustracción y consolidación de reservas forestales de Ley 2ª de 1959

Colombia tiene un poco más de 51 millones de hectáreas bajo el régimen de Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959. Cerca de 17 millones ya han sido ocupadas y se encuen-

tran bajo explotación agropecuaria en diferentes grados de intensidad. Sin embargo, esas explotaciones y la población que depende se encuentran al margen de posibilidades de integrarse efectivamente a los servicios institucionales para el desarrollo económico y social. Es necesario reconocer esa realidad y aplicar una política tanto de sustracción como de consolidación de las reservas que deban permanecer como tales, diseñando y poniendo en marcha esquemas de ordenamiento ambiental y de manejo especial para recuperar, mitigar y orientar los procesos de explotación en forma compatible con los objetivos ambientales a que haya lugar en cada caso.

Es importante considerar que en esos procesos de sustracción de reservas forestales no solamente se llevarán a cabo titulaciones a campesinos que cumplan con los requisitos legales para tal fin, sino que con seguridad resultarán situaciones de ocupantes cuyos predios superan las extensiones máximas legales para adjudicación, y predios cuyos ocupantes no reúnen los requisitos legales para la adjudicación de baldíos. También aquí hay una fuente importante de tierras para distribuir a productores sin tierra o con tierra insuficiente.

Estas acciones demandan la coordinación entre los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la participación de las comunidades involucradas y las autoridades locales.

5. Implementación e institucionalidad

El país debe proponerse en un plazo no mayor a cinco años lograr la regularización y la formalización de los derechos de propiedad de las tierras. Para alcanzar este objetivo es necesario llevar a cabo la tarea mediante procesos sistemáticos con focalización territorial, creando capacidades administrativas descentralizadas y con facultades de coordinación interinstitucional, y con base en amplia participación comunitaria y de las autoridades territoriales.

Es evidente que esta tarea desborda las capacidades que tiene el INCODER en la actualidad. Se requiere de nuevas capacidades de coordinación y sincronización de di-

versas entidades para llevar a cabo un proceso sistemático y por barrido de zonas que vaya dejando regularizados y formalizados los derechos de propiedad, y que, además, logre acompañar el proceso con el involucramiento de las entidades responsables de los demás bienes y servicios básicos para el desarrollo territorial rural: infraestructura de conectividad (carreteras, electrificación y TIC), fortalecimiento del capital humano (salud, educación y vivienda), adecuación de tierras (riego y drenaje), financiamiento y servicios financieros, asistencia técnica, y capacitación, organización y capital social.

B. Políticas para dinamizar y democratizar el acceso a la tierra

1. *Dinamización del mercado de tierras*

En Colombia, el arriendo de tierras es una práctica antigua y se está desarrollando aún más, pero su desarrollo se circunscribe casi exclusivamente a actividades productivas de ciclo corto (cultivos transitorios y ganaderías de engorde). Un porcentaje cercano a la mitad del área cosechada con cultivos transitorios (arroz, maíz, soya, sorgo, algodón, papa, entre otros) se realiza en tierras tomados en arriendo por los productores. Además, el precio del arrendamiento, a diferencia del precio de la tierra, sí refleja y está determinado por la rentabilidad de la producción.

Con el fin de facilitar la mayor movilidad de los factores productivos en la agricultura -y, por lo tanto, de la eficiencia en la asignación de la tierra- y mejorar la capacidad del sector para ajustarse a cambios estructurales en los mercados, es importante ampliar las opciones de acceso a la tierra por mecanismos diferentes a los de la propiedad. Conviene desarrollar disposiciones que faciliten los contratos de arriendo de tierra a largo plazo. Es deseable que en los contratos de arrendamiento de predios rurales las partes puedan convenir en forma jurídicamente firme la separación entre el derecho de propiedad de la tierra y los derechos de propiedad asociados al uso productivo. El arriendo a largo plazo y la realización de obras de infraestructura así como el establecimiento de cultivos de largo plazo por parte del arrendatario resultan restringidos cuando estas garantías no son suficientemente firmes.

○ *Derecho real de superficie*

Una innovación en el derecho agrario que está prevista en el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural que está surtiendo los trámites de consulta con las comunidades indígenas y negras antes de ser presentado formalmente al Congreso de la República, es la incorporación del “derecho real de superficie”. La aprobación de esta figura representaría un avance significativo hacia la creación de condiciones institucionales que amplían las oportunidades para el crecimiento de la inversión y la eficiencia productiva en la agricultura, así como para abaratar el acceso a la tierra a los productores, mejorando sobre todo las posibilidades de acceso a los pequeños y medianos productores sin tierra, que son quienes sufren más la exclusión en los mercados de compra por cuenta de la falta de dinero para adquirir tierra y dadas las fallas en los mercados de crédito para proporcionarle esa capacidad en condiciones adecuadas de plazo y costos financieros. Además, el derecho real de superficie permite establecer condiciones que tienden a favorecer la disminución del precio de la tierra, por cuanto una parte de la demanda de tierra se trasladará progresivamente hacia la demanda de arrendamientos en el marco de la protección y la transabilidad que ofrece el derecho real de superficie.

En virtud del derecho real de superficie sobre predios rurales, “... *el titular del dominio otorga a otra persona, denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios ecosistémicos certificados por la autoridad ambiental competente. El superficiario hace propio lo plantado, construido o ubicado en el inmueble ajeno, sea preexistente al acto que lo origina o consecuencia del ejercicio de su derecho, y puede constituir sobre ellos cualquier tipo de gravamen*” (Art 279 del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural).

○ *Crédito para compra de tierras*

Uno de los factores que explican la segmentación que caracteriza al mercado de tierras en Colombia es que por lo general las transacciones de compra-venta deben hacerse con

pago de contado o a plazos muy reducidos. En la actualidad las líneas de crédito disponibles solo cobijan a profesionales del sector agropecuario y no han funcionado debido a que las proyecciones de retorno del proyecto productivo que sustenta las solicitudes no son suficientes para demostrar la capacidad de pago del crédito. Esta discrepancia en buena parte se explica por el sobreprecio que tiene la tierra, dados los beneficios que se pueden lograr mediante la concentración especulativa de la propiedad.

Sin embargo, pese a esa realidad, el hecho que por lo general la inversión empresarial en agricultura se hace mediante la compra de las tierras arroja dudas acerca de la imposibilidad de que los proyectos productivos puedan sustentar la recuperación de la inversión y, sobre todo, de la incapacidad de pago por parte del productor. De hecho, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de muchos agricultores que iniciaron como arrendatarios muestra que aún en una situación de sobreprecios de la tierra es posible pagarla con el ahorro real de parte de los beneficios corrientes de la producción, siempre que las condiciones de pago, sobre todo de plazo y tasa de interés, sean las apropiadas.

Disponer de líneas de crédito adecuadas para la compra de tierras es necesario para dinamizar las oportunidades de acceso a la propiedad de la tierra y estimular las transferencias de ese recurso a los productores más eficientes. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecer dichas líneas de crédito con redescuento en FINAGRO en condiciones adecuadas de plazo (15 años, por ejemplo) y con tasas de interés equivalentes a las de la inversión productiva en el sector agropecuario.

○ *Subsidios para compra de tierras para pobres sin tierra o con tierra insuficiente*

La sola existencia de líneas de crédito para la compra de tierra no sería suficiente para asegurar que por medio del mercado de tierras se pueden ampliar en forma efectiva las oportunidades de acceso a los productores pobres sin tierra o con tierra insuficiente. Para ellos es necesario fortalecer los programas de subsidio integral de tierras que considere la entrega gratuita de la tierra y la financiación adecuada del proyecto productivo.

C. Recomendaciones de políticas para intensificar uso

La estructura productiva agraria colombiana es altamente heterogénea y diferenciada por regiones y zonas, reflejando los profundos desequilibrios en el nivel de desarrollo y en la eficiencia en el uso de la tierra. Al tiempo que hay territorios donde se ha desarrollado una agricultura de alta complejidad tecnológica, eficiente y empresarial, existen extensas regiones con notables conflictos de uso del suelo asociados con pobreza persistente, degradación ambiental y deterioro de los recursos naturales. Estas también se caracterizan por una precaria prestación de bienes públicos y servicios sociales y débil presencia de la institucionalidad estatal.

En buena parte, los conflictos de uso del suelo rural se originan en incentivos arraigados en nuestras instituciones agrarias (la baja tributación de la tierra, el proteccionismo arancelario, por ejemplo) que favorecen la concentración y la subutilización de la tierra en grandes propiedades rurales, lo que a su vez explica situaciones de sobreexplotación por presiones de subsistencia en el contexto de la economía campesina familiar y sub familiar que no encuentra condiciones favorables para acceder a tierras. Por su parte, la concentración con subutilización de las tierras está asociada a su sobrevaloración en el mercado, lo que refuerza los mecanismos que limitan la inversión productiva en el agro, por cuanto los precios no guardan correspondencia con la productividad de la tierra.

Una política de presión fiscal es imprescindible para corregir esta situación. Pero no es suficiente. Es necesario también establecer incentivos especiales que promuevan en forma específica y con reglas vinculantes, no sólo la reconversión de sistemas extensivos de uso de la tierra a sistemas de producción más compatibles con el potencial económico y de generación de empleo de los suelos y el entorno, sino también procesos de inclusión social y económica, y dinámicas de asociatividad entre pequeños y medianos productores.

1. Incentivos a para la reconversión e intensificación de la ganadería

Con el fin de complementar las medidas de presión fiscal (actualización del catastro rural y aplicación de principios de progresividad en la fijación de las tasas de tributación

predial), que son indispensables para incentivar el eficiente uso de la tierra y, consecuentemente, su más equitativa distribución, es conveniente establecer un programa de incentivos para reconvertir tierras con conflictos de subutilización en sistemas de producción agrícola con alto potencial de generación de empleo. El programa podría estar basado en “acuerdos de reconversión” sujetos al cumplimiento de objetivos específicos, en uno o varios de los siguientes aspectos: generación de empleo, inclusión de pequeños y medianos productores en la cadena de valor, fomento de la asociatividad, y cesión voluntaria de tierras para ampliar oportunidades de acceso a productores pobres sin tierra o a población rural vulnerable.

El programa podría tener los siguientes componentes: subsidio directo para la compensación parcial de los costos de adecuación de tierras y establecimiento de cultivos perennes, líneas de crédito en condiciones especiales para intensificar la explotación ganadera mediante el establecimiento de cultivos forrajeros y silvopastoreo, y un sistema de garantía de precios (como coberturas de precios) para los productos originados en los “acuerdos de reconversión”.

2. Actualización catastral y ajuste del impuesto predial

La responsabilidad de la actualización del catastro reposa en el nivel municipal con la anuencia del nivel nacional. Esto implica una decisión de la administración municipal para promover la actualización y gestionar recursos con la Nación. Una vez actualizados, la definición del ajuste anual lo debe establecer la Nación y, por su parte, el municipio a través del concejo municipal establece la tarifa.

Dados los elevados costos de la actualización del catastro y el insuficiente avance de esta actividad en la zona rural, se podrían realizar convenios entre la DIAN y las alcaldías municipales en los cuales se traslade a la Nación la totalidad del costo (presupuestal y político) de la actualización del catastro. El municipio por su parte se comprometería a ajustar la tarifa y a mejorar, con el acompañamiento de la Nación, sus sistemas de recaudo y administración del impuesto. Para esto la Nación podría fijar unas metas mínimas de recaudo para el municipio en el marco del convenio. Este apoyo se daría una

sola vez para lograr la actualización al menos cada cinco años de acuerdo al requisito de Ley; mientras tanto se debe sensibilizar a las administraciones municipales sobre los beneficios del recaudo para las finanzas locales. En estos convenios se deben incluir el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las alcaldías para administrar eficientemente el recaudo.

La descentralización del catastro es una modalidad que debe analizarse para agilizar la actualización simultánea de catastros. Las entidades descentralizadas corresponden principalmente a las grandes ciudades y al departamento de Antioquia. Pese a esto, y de acuerdo con las cifras del DNP-CONPES (2012), la actualización del catastro muestra que estas contribuyeron en 2011 y 2012 con el 23 y 14 por ciento, respectivamente, de los predios rurales. Solo Antioquia (sin Medellín) aportó 17 y 8 por ciento de los predios rurales actualizados en esos dos años. En general, la participación de las entidades catastrales descentralizadas en la actualización catastral se ha mantenido superior a la del IGAC desde 2009. En el año 2012 el IGAC efectuó el 48 por ciento de los predios actualizados en el país, pero en estos sólo 12 por ciento correspondió a predios rurales.

Sobre esta base, los observadores suelen notar que un impuesto a la tierra constituye uno de los pocos mecanismos para financiar sosteniblemente a los gobiernos locales sin recurrir a transferencias, las cuales pueden distorsionar los incentivos y romper el lazo entre el nivel al que se prestan los servicios públicos y el pago de los mismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agronet (2012). “*Anuario estadístico 2011*”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá D.C.
- Banco Mundial (Agosto de 2004). “*Colombia: Una Política De Tierras En Transición*”. Documento CEDE 2004-29. Universidad de los Andes, 98.
- Betancur, J. S. (1986). “*El debate sobre Reforma Agraria*”. Fedesarrollo.
- Binswanger, H. & Bourguignon, C. & Brink, R. (Editors) (2009). “*Agricultural Land Redistribution: Toward Greater consensus*”. Washington, D.C., World Bank.
- Deininger, K. (2004). “*Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*”. World Bank Policy Research Report. Bogotá D.C.: Banco Mundial y Alfaomega.
- De Ferranti, D. & Perry, G. & Foster, W. & Lederman, D. & Alberto Valdés (2005). “*Beyond the City. The rural contribution to development*”. Washington, D.C., World Bank.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2002). “*Land Reform in Latin America: Ten Lesson toward a Contemporary*”. Agenda. Banco Mundial. Grupo de Políticas de Tierras para latinoamerica. México.
- DNP, CONPES (2010). Documento Conpes 3641. “*Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro*”. DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Bogotá D.C.
- FAO (2012). “*The state of food and agriculture 2012*”. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FEDEGAN (2006). “*Plan Estratégico De La Ganadería Colombiana 2019*”. Bogotá D.C.
- FINAGRO (Diciembre de 2012). “*Fondo de financiamiento del servicio agropecuario*”. Recuperado el Enero de 2013, de Finagro: <http://www.finagro.com.co/>
- Gáfaró, M., Ibañez, A. M., & Zarruk, D. (2012). “*Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra*”. Documentos CEDE (38).
- Ibañez, A. M., & Muñoz, J. C. (2011). “*La persistencia de la concentración de la propiedad en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?*”. Notas de Política. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Restrepo. Universidad de los Andes (9), 4.
- IGAC - CEDE (2012). “*Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.

- IGAC-Corpoica (2002). *“Zonificación De Los Conflictos De Uso De Las Tierras Del País”*. IGAC y Corpoica. Bogotá D.C.: IGAC.
- IGAC (2012). *“Hacia un dialogo entre regiones”*. Encuentro Internacional Sobre Asociatividad Regional Y Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. Consultado el 20 de febrero de 2013 en: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c89ec3004d88b52fb0bbb25fb5b7b042/Presentacion_seminario_OT_2012.pdf?MOD=AJPERES
- Machado, A. (2003). *“Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto”*. Ponencia presentada en la cátedra Desplazamiento forzado en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- MADR (2010). *“Una política integral de tierras para Colombia”*. Bogotá.
- Molano, A. (1987). *“Selva adentro: una historia de colonización del Guaviare”*. Bogotá D.C.: Ancora editores.
- Mujica, M. E., & Thoumi, F. (1996). *“Las negociaciones de paz y la participación de las guerrillas colombianas en el narcotráfico”*. Colombia Internacional (36), 41-47.
- Norton, R.D. & Balcázar, A. (2003). *“A study of Colombia’s Agricultural and Rural Competitiveness”*. United Nations, Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development. Bogotá.
- PNUD (2011). *“Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural razones para la esperanza”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.
- Restrepo, J. C. (2011). *“Política Integral de Tierras. Un viraje en la restitución y formalización de la propiedad agraria”*. Bogotá D.C.: Villegas Editores.
- Sánchez, F., Fazio, A., & López, M. (2007). *“Conflictos De Tierras, Derechos De Propiedad Y El Surgimiento De La Economía Exportadora En El Siglo XIX En Colombia”*. Universidad de los Andes, CEDE. Bogotá D.C.: Edición electrónica.
- SIMCI (2012). Colombia. *“Censo de cultivos de coca 2011”*. UNODC, SIMCI, Bogotá D.C.
- UAEGRT (27 de Diciembre de 2012). *“Unidad de Restitución de Tierras”*. Recuperado el 10 de enero de 2013, de <http://www.restituciondetierras.gov.co>.
- USAID Colombia (2010). *“Lecciones aprendidas en formalización de la propiedad rural. Examen preliminar de experiencias con proyectos pilotos apoyados por USAID”*. Bogotá D.C.