

Impacto de la titulación colectiva a las comunidades negras del pacífico colombiano

Ximena Peña, María Alejandra Vélez, Natalia Perdomo, Juan Camilo Cárdenas y Camilo Matajira*

“La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.” Artículo 1, Ley 70 de 1993

Ley 70 de 1993

La Ley 70 de 1993 es quizás, después de la abolición de la esclavitud en 1851, la política pública más importante y determinante en la historia de las comunidades negras del Pacífico Colombiano. Comunidades rurales, en lo que hoy se considera el Chocó biogeográfico, pasaron de habitar unos territorios considerados baldíos a ser dueños de sus territorios. La Ley 70 además prometió el desarrollo económico y social de sus habitantes.

En Colombia hoy persisten brechas significativas en términos de resultados y oportunidades para las comunidades negras e indígenas, si se comparan con la población mestiza del país (Cardenas, Nopo y Castañeda, 2014). Estas brechas incluso persisten al interior de las regiones con prevalencia afro o indígena.

La Constitución de 1991, en reconocimiento a la importancia de estas poblaciones en la construcción de un país multicultural y respondiendo a estas desigualdades, reiteró el reconocimiento a la ocupación ancestral de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre sus territorios. Mientras las poblaciones indígenas ya venían siendo reconocidas a través de la figura de los resguardos desde décadas atrás, la población negra aún requería que se formalizaran sus derechos de propiedad. Inspirados en los resguardos indígenas y en el movimiento campesino de la década del ochenta en Chocó, a partir del artículo 55 transitorio de la Constitución, el Congreso expidió en 1993 la Ley 70 para reconocer el derecho a la propiedad colectiva y con ello abrió las posibilidades para un modelo de desarrollo distinto para las comunidades que habitan estos territorios.

Este cambio en el derecho de propiedad es una de las reformas más ambiciosas de Latinoamérica; a diferencia de una reforma agraria tradicional no implicó redistribución de la tierra sino el reconocimiento de la presencia histórica de las comunidades negras a través de la titulación de tierra a comunidades y no a hogares individuales.

Principales resultados

- El proceso de titulación colectiva en el departamento del Chocó ha causado un aumento en el promedio del ingreso per cápita de la familia, disminución de la pobreza extrema, mayores inversiones en vivienda, mayores tasas de asistencia para los niños en educación primaria, y una disminución en el hacinamiento en el hogar.
- En Chocó, la titulación colectiva creó una base de recursos naturales más segura y un plazo mayor en el horizonte del tiempo para las familias en los territorios colectivos, que conduce a la inversión privada en su capital físico y humano.

*Acerca de los autores

Ximena Peña es profesora asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

María Alejandra Vélez es profesora asociada de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

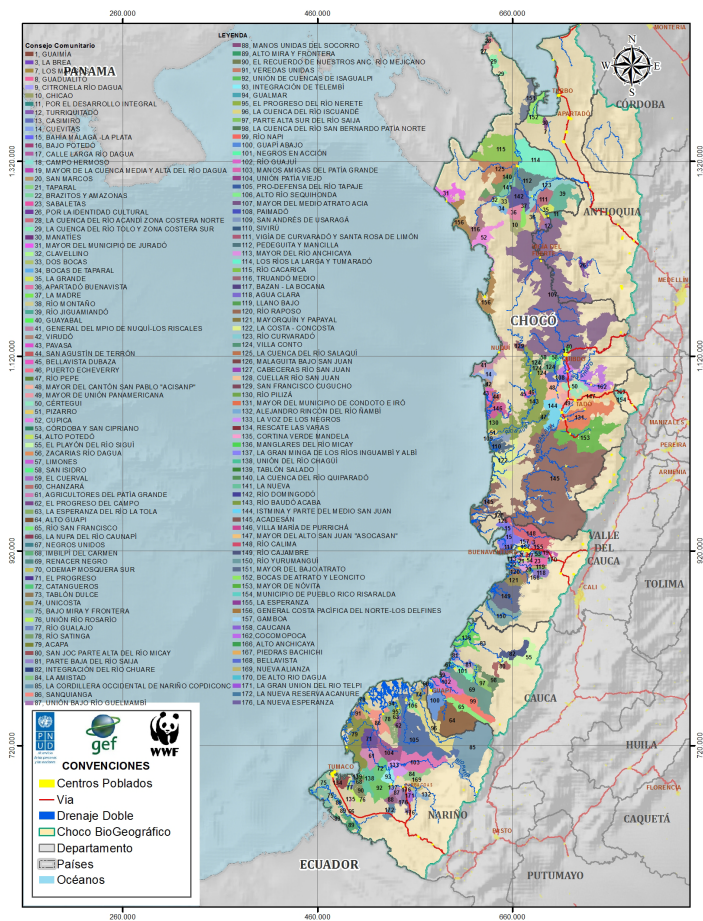
Natalia Perdomo trabaja en el Departamento para la Prosperidad Social.

Juan Camilo Cárdenas es Decano y profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Camilo Matajira es estudiante de la Maestría en Economía de la Universidad de los Andes.

Como resultado de esta estrategia que se inició a mediados de los años 1990s se ha logrado entregar títulos colectivos a más de 168 Consejos Comunitarios como nueva organización social y autoridad en el territorio. Estos títulos suman algo menos de 6 millones de hectáreas, principalmente en el litoral pacífico, desde Acaandí en la frontera con Panamá hasta Tumaco en la frontera con Ecuador (Ver Mapa 1).

Mapa 1: Consejos Comunitarios de Comunidades Negras en el Pacífico Colombiano ¹



A pesar de la importancia de esta política de tierras, a la fecha no se había realizado ningún estudio sistemático que evalúe el cambio en el bienestar económico y social de estos hogares asociado al proceso de titulación colectiva de estos territorios.

Según la teoría económica, la definición de derechos de propiedad privada es un mecanismo de reducción de pobreza pues las familias vía acceso a crédito pueden expandir su capital (De Soto, 2000). Sin embargo, los mecanismos por los cuales la titulación colectiva le apunta a mejorar la calidad de vida no serán vía acceso a crédito pues estos territorios son inalienables, imprescriptibles e inembargables y las comunidades no podrán acceder al mercado financiero tradicional pues su tierra no sirve como garantía. Los mecanismos en ausencia de apoyo estatal son indirectos y más lentos. La titulación asegura la permanencia de una comunidad en un territorio, excluye foráneos, y esto debería generar incentivos para proteger e invertir en su territorio (Ostrom, 1990) y en otras formas de capital (Peña et al. 2016).

Impacto de la Ley 70

La Ley 70 cambió el paisaje político del Pacífico Colombiano. Existen unos líderes visibles a nivel nacional y muchas organizaciones de base fuertes y empoderadas que defienden los intereses de sus comunidades. Se han comenzado a diseñar reglas para manejar el territorio y sus recursos naturales, y existen planes de

manejo para los Consejos Comunitarios (Velez, 2011). Cada 3 años los habitantes de los Consejos Comunitarios ejercen su derecho al voto y eligen a los miembros de las Juntas y sus representantes legales como autoridades en el territorio. Tienen a su favor el derecho a la consulta previa, el derecho a la prelación para los títulos mineros en sus territorios y las concesiones madereras ya no son posibles sin su consentimiento. Hay algunas iniciativas de etnoeducación, becas del Ictex condonables y representación en las juntas de las Corporaciones Autónomas Regionales. Mucha inversión de cooperación internacional y algunos emprendimientos productivos interesantes. Sus tierras están protegidas de la titulación individual por foráneos y son pocas las comunidades que esperan aún la titulación. El objetivo de proteger legalmente el territorio se ha cumplido (aunque tomó 20 años lograrlo). A pesar del conflicto y cientos de desplazamientos, los títulos legales son de las comunidades.

Sin embargo, atribuir un efecto causal de la titulación de tierras colectivas en el bienestar de sus habitantes es un reto más complejo. No es fácil estimar los efectos causales de la titulación sobre variables de resultado debido a las complejas dimensiones económicas, políticas, culturales y sociales que son parte del proceso. Parte de esa complejidad se debe a la endogeneidad de la formación de los Consejos Comunitarios y su proceso de solicitud para obtener el título colectivo. También existe una grave falta de información y datos de referencia y línea base, lo cual dificulta una adecuada caracterización de la situación socioeconómica de las comunidades afro descendientes y de los recursos en sus territorios. La identificación de impactos causales se complica por varios factores externos que también afectan a la región pacífica: la presencia de actores armados ilegales, el desplazamiento forzado interno y los cultivos de uso ilícito. Por lo tanto, y con el fin de estimar causalmente los efectos de la titulación en un conjunto de resultados, tenemos que saber la diferencia entre los resultados de las comunidades tituladas y los resultados de las comunidades que no han recibido el título. Sin embargo, los títulos de propiedad de la tierra no fueron asignados al azar, no hubo un escalonamiento exógeno del proceso y, hasta la fecha, casi todos los Consejos Comunitarios han obtenido un título. Encontrar un grupo de control adecuado, por lo tanto, es difícil.

Metodología

Para estimar los impactos de la titulación colectiva sobre los hogares en las áreas rurales del Chocó, construimos una base de datos panel a nivel veredal usando datos de diferentes fuentes. Primero, usamos los datos de la segunda y tercera ola del SISBEN para medir nuestras variables de resultado: ingreso per cápita del hogar y pobreza extrema (medida como el porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 dólares por día), asistencia escolar, características del hogar y hacinamiento. Como en SISBEN no se pregunta a qué Consejo Comunitario pertenece cada hogar, asignamos los hogares en la base de datos de SISBEN a un Consejo usando los nombres de las veredas y direcciones contenidos en los certificados legales de adjudicación de tierras del INCODER.

Usamos también algunas variables de control anteriores al proceso de titulación, para asegurar la comparabilidad de los grupos de tratamiento y control. Las variables sobre el conflicto armado y el desplazamiento forzado las tomamos

¹ Este mapa fue elaborado por la WWF-Colombia. Agradecemos especialmente a Mauricio Cabrera.

de la Vicepresidencia de Colombia y el Centro para la Memoria Histórica; la composición étnica, el nivel educativo y el tamaño de la población rural todas medidas en 1995, las calculamos a partir del Censo de 1993. Además construimos otras variables para estudiar los canales a través de los cuales se generan los impactos medidos. Para esto construimos una medida de extracción minera de oro a partir de datos de CODECHOCO descritos en Jimeno et al. (1995) y la presencia de cultivos ilícitos a partir de información provista por el CESED.

Las veredas tituladas representan el 60% (279) de la muestra final y el 40% (179) restante son veredas que al momento del levantamiento del SISBEN no eran tituladas (Ver Mapa 2). Mediante una estimación del Análisis de Covarianza (ANCOVA), comparamos las veredas que tienen áreas con titulación colectiva de tierras con veredas que no tienen áreas tituladas colectivamente y que son similares en todas las características observables (Para detalles en la metodología ver Peña et al. 2016).

Resultados

Encontramos que el proceso de titulación colectiva en el departamento del Chocó ha causado un aumento en el promedio del ingreso per cápita de la familia y disminución de la pobreza extrema, mayores inversiones en vivienda, mayores tasas de asistencia para los niños en educación primaria, y una disminución en el hacinamiento en el hogar. La gráfica 1 muestra la magnitud del impacto de la titulación sobre estas variables como porcentaje de la media de la variable en nuestra primera observación (que sacamos de la segunda ola de SISBEN, recolectada entre 2003 y 2008). Los resultados reportados no sólo son estadísticamente significativos; el tamaño de los impactos es también económicamente sustancial. El mejor ejemplo de esto es la disminución en la pobreza extrema.

Estos resultados sugieren que la titulación colectiva de tierras crea una base de recursos naturales más segura y un plazo mayor en el horizonte del tiempo para garantizar los derechos de propiedad de las familias en estas comunidades, que conduce a la inversión privada en su capital físico y humano, además de mayor generación de ingresos para el hogar.

Discusión

A pesar de las brechas significativas en términos de resultados y oportunidades para las comunidades negras comparados con la población mestiza del país, las comunidades negras que habitan territorios titulados colectivamente están en mejores condiciones que las comunidades en territorios no titulados. Nuestros resultados sugieren que en el Chocó la titulación

colectiva contradice el enfoque simplista de que la propiedad colectiva es propiedad de nadie, y en cambio tiene un efecto positivo en términos de inducir a los hogares a invertir en su capital humano y físico para mejorar sus ingresos y su bienestar a través de un entorno territorial jurídico más seguro para su comunidades.

Nuestra evaluación implica una comparación entre la propiedad colectiva versus una situación de acceso abierto; y no podemos decir mucho acerca de los efectos de la titulación colectiva comparada con la titulación privada o individual. Sin embargo, nuestros resultados son consistentes con los resultados de Galiani y Scharfrodsky (2010), que evalúa el efecto de la titulación privada para los hogares en condición de pobreza.

Debemos aclarar que los resultados encontrados se basan en las titulaciones colectivas de tierra en el departamento del Chocó, aunque se vienen dando procesos de titulación en otros departamentos como Cauca, Nariño o Valle del Cauca. Sin embargo, la mayor cantidad de área y títulos otorgados se encuentran dentro de la región estudiada (58% de los Consejos Comunitarios), y por tanto creemos que nuestros resultados no deberían ser muy distintos a los otros territorios de comunidades negras en el resto del litoral Pacífico.

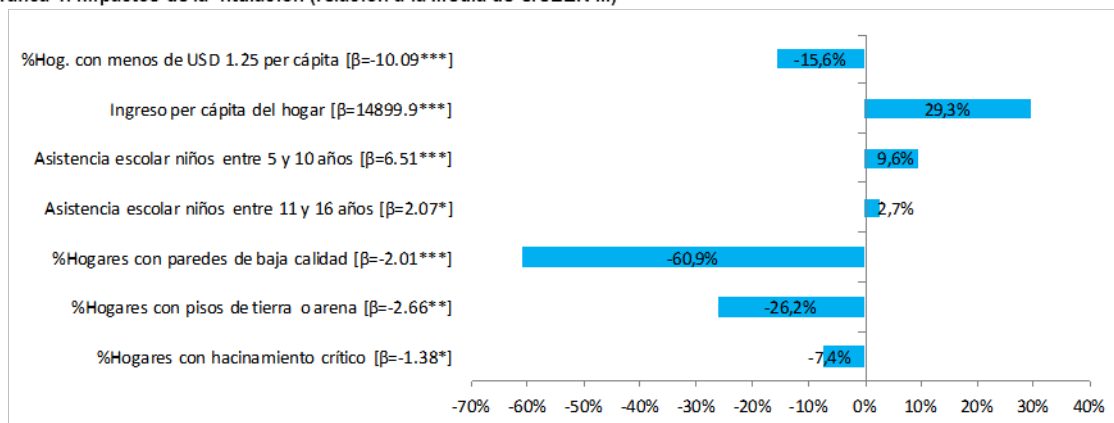
Nuestros resultados resaltan la importancia de este programa de titulación colectiva que reivindicó el derecho al territorio. Sin embargo, llaman la atención sobre la necesidad de fortalecer estos procesos.

Las comunidades quedaron excluidas del sistema de transferencia de la nación (a diferencia de los resguardos indígenas), del sistema financiero tradicional y no necesariamente son la prioridad para los alcaldes y autoridades municipales. Falta una planeación regional que articule los proyectos comunitarios pues de lo contrario la agenda la terminan definiendo organizaciones con diferentes intereses incluyendo las que tienen una agenda extractiva.

Los recursos para acceder a títulos mineros y permisos forestales están fuera del alcance de las comunidades: solo 5 consejos comunitarios tienen títulos mineros (seguro hay más con vocación minera, en el Chocó por lo menos 20) y muy pocos con permisos forestales. Los cultivos ilícitos amenazan los territorios y la minería ilegal los invade irrumpiendo en la organización comunitaria al hacer pagos (irrisorios) a las familias y a los Consejos para tratar de legitimar localmente su actividad.

La definición de los derechos de propiedad es solo el punto de partida y esto se logró gracias a la reglamentación del capítulo II de la Ley 70. Sin embargo, las comunidades negras no

Gráfica 1. Impactos de la Titulación (relación a la media de SISBEN III)

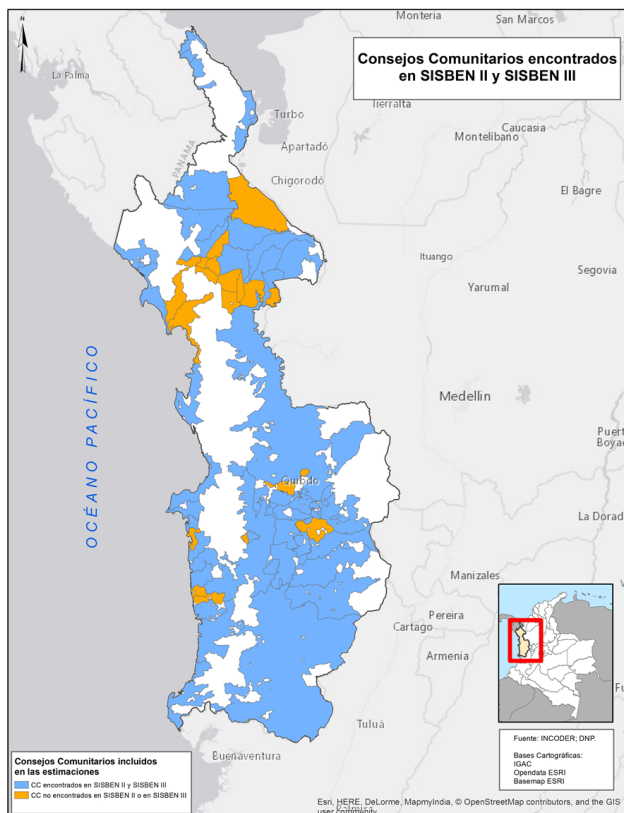


Las líneas azules representan la relación entre el coeficiente del tratamiento (β) y la media de la variable en SISBEN III.

**** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

pueden esperar otros 20 años para la reglamentación de los otros capítulos de la Ley 70 (IV, V, VI y VII) que abordan el uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente; recursos mineros; mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural; y planeación y fomento del desarrollo económico y social.

Mapa 2 Consejos Comunitarios del Departamento del Chocó incluidos en las estimaciones.



Referencias

Cardenas, J.C., Ñopo, H., Castañeda, J.L. (2014) “Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad”, en *Equidad y Movilidad: Diagnósticos y Propuestas para la Transformación de la Sociedad Colombiana*. Compiladores Armando Montenegro, Marcela Meléndez. Universidad de los Andes.

De Soto, H. (2000). *El Misterio del Capital*. Reino Unido: Black Swan.

Galiani, S., y Schargrodsy, E. (2010). Los Derechos de Propiedad de los Pobres: Efectos de la Titulación de Tierras. *Revista de Economía Pública* 94(9), 700-729.

Ostrom, E. (1990). *Gobierno de los Bienes Comunes: la Evolución de las Instituciones para la Acción Colectiva*. Cambridge. Nueva York: Cambridge University Press.

Peña, X., Velez, M.A., Cárdenas, J.C., Perdomo, N. y Matajira, C. (2016). “La Propiedad Colectiva Mejora las Inversiones de los Hogares: Lecciones de la Titulación de Tierras a las Comunidades Afrocolombianas”. Documento CEDE No.24, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Vélez, M.A. (2011). “Collective Titling and the Process of Institution Building: The New Common Property Regime in the Colombian Pacific”. *Human Ecology*. 39: 2, 117-129.

Recomendaciones de política

- La reglamentación de la Ley 70 es urgente para continuar en la consolidación y planeación de los territorios colectivos.
- Es urgente recoger información oficial sistematizada identificando el Consejo Comunitario al que pertenecen los encuestados en nuevos levantamientos oficiales de encuestas y Censos.
- A pesar de los efectos positivos que la titulación ha tenido en incentivar a los hogares a mejorar sus inversiones privadas, los niveles de pobreza de la región pacífica siguen reclamando acciones más efectivas del Estado.
- Es necesario apoyar la formalización de los mercados de la región enviando señales de precios hacia productos con menores impactos sociales y ambientales.
- Diseñar estrategias de inclusión financiera sin necesidad de usar la tierra colectiva como garantía.
- Es necesario evaluar los efectos de la titulación en la conservación de los bosques y provisión de otros servicios ecosistémicos, especialmente de cara a REDD+.

Comité editorial

Carlos Caballero, director Escuela de Gobierno
Raquel Bernal, directora CEDE
Ana María Ibáñez, profesora Facultad de Economía
Darío Maldonado, director de investigaciones Escuela de Gobierno

En esta edición

Darío Maldonado, editor
David Bautista, diagramación

CEDE: <https://economia.uniandes.edu.co/CEDE>

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo:
<https://egob.uniandes.edu.co>



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Facultad de Economía

CEDE
Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.