

La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?

Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz*

La alta concentración de la propiedad rural ha sido una constante en la historia de Colombia. Tras tres reformas agrarias fallidas en el siglo XX, décadas de conflicto armado y políticas públicas que han favorecido a los grandes propietarios, los índices de concentración de la tierra mantienen una tendencia creciente y hoy alcanzan un valor de Gini de 0,86, uno de los más altos del mundo¹.

El propósito de esta nota de política es analizar la evolución de la distribución de la tierra durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2010. Para alcanzar tal objetivo, se analiza la evolución de la concentración de la propiedad rural y se formulan algunas hipótesis exploratorias acerca de las posibles causas de las dinámicas de concentración. La nota comienza con una breve descripción del proceso histórico de distribución y concentración de la propiedad en Colombia. La razón es simple: la distribución desigual de la propiedad, característica de la Colombia del siglo XXI, es el resultado de políticas de distribución estatales que se originaron desde la Colonia y se consolidaron en los siglos posteriores.

1. La distribución de la tierra en Colombia y los conflictos violentos

La distribución de tierras en Colombia, iniciada durante la Colonia y consolidada a principios del siglo XX, se basó desde el inicio en la asignación de baldíos a las personas que habitaban y trabajaban la tierra. La abolición de los resguardos en 1810 y la desamortización de manos muertas en 1861 fueron aprovechadas por los grupos poderosos de la población, los cuales adquirieron la gran mayoría de estos predios y consolidaron así su dominio regional. Tras la independencia, la asignación de baldíos para sufragar el pago de deudas de guerra y servicios militares creó nuevas élites de propietarios. Esta asignación desordenada de tierras permitió que a finales del siglo XIX las mejores tierras de los valles y de los altiplanos estuvieran apropiadas, pero con un alto porcentaje de informalidad en los títulos de propiedad.

Dado que muchas tierras aún no se habían asignado en regiones aisladas del país, el Gobierno promovió la colonización para aliviar las tensiones entre grandes terratenientes y colonos, debidas a la creciente escasez de tierras en el interior de la frontera agrícola. La titulación de baldíos nunca estuvo acompañada por la presencia o la inversión estatales. En la década de 1920, factores económicos valorizaron la tierra e incentivaron la expansión de la producción agrícola, lo cual exacerbó la expulsión de colonos y tornó las disputas en conflictos violentos.

Con el fin de resolver la escalada de los conflictos, se promulgó la Ley 200 de 1936. Los principales objetivos de esta ley eran clarificar los títulos de propiedad, reglamentar condiciones más estrictas para la expulsión de arrendatarios, inducir la explotación productiva de la tierra y emprender un programa de reforma agraria. No obstante, debido a su diseño deficiente, la Ley 200 generó incentivos contrarios a los esperados: los arrendatarios iniciaron procesos de impugnación de tierras contra los terratenientes, y estos últimos, motivados por el temor de perder sus

¹ El índice de Gini es un indicador que muestra la desigualdad en la distribución de la tierra en una escala de cero a uno. Es cercano a uno cuando la distribución de la propiedad está concentrada en pocos propietarios, y tiende a cero cuando la distribución de la propiedad es totalmente equitativa.

Principales Resultados

1. La estructura actual de la propiedad de la tierra está determinada por dinámicas históricas, por la rigidez de los mercados de tierras, por los incentivos a la acumulación de tierras improductivas y por el conflicto armado.
2. La concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente. Las regiones aisladas con explotación de recursos naturales y en proceso de colonización enfrentaron una mayor concentración.
3. El incremento en la propiedad se presenta por un aumento en los tamaños de los predios y por la adquisición de nuevos predios por parte de antiguos propietarios.
4. Se presenta un aumento considerable en el número de nuevos propietarios, presumiblemente por transferencias en el mercado de tierras, por la actualización catastral o por la usurpación de tierras.
5. Existe una correlación entre la presencia de grupos armados, por un lado, y los incrementos en la concentración de la propiedad rural y el surgimiento de nuevos propietarios, por el otro.

*Acerca de los autores

Ana María Ibáñez. Ph. D. en Economía, University of Maryland at College Park. Es profesora asociada y directora del CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Juan Carlos Muñoz, Maestría en Economía, Universidad de los Andes. Es profesor e investigador de la Universidad EAFIT.

tierras, intensificaron la expulsión masiva de colonos. Además, la Ley estuvo acompañada con políticas públicas que favorecían a los grandes propietarios mediante la provisión de créditos y asistencia técnica, lo que condujo a un aumento artificial y significativo de la productividad y contribuyó a concentrar aún más la propiedad.

La fallida reforma agraria de 1936 no apaciguó los crecientes conflictos de tierras. Muy por el contrario, dichos conflictos se exacerbaron durante La Violencia (1948-1960). El desplazamiento de propietarios de tierras, el abandono de predios y las ventas coaccionadas a precios bajos fueron estrategias comunes. Además, al igual que sucede actualmente, la incertidumbre sobre los derechos de propiedad y la ausencia total de las entidades del Estado en ciertas regiones facilitaron la apropiación de las tierras.

El Gobierno del presidente Carlos Lleras decidió poner en marcha la Ley 135, promulgada en 1961, con el objetivo de llevar a cabo un agresivo programa de reforma agraria. Sin embargo, las buenas intenciones de la Ley nunca se tradujeron en una verdadera redistribución de la propiedad en Colombia. Los obstáculos institucionales y las presiones de los grupos poder derivaron en un número bajo de expropiaciones, y las pocas que se llevaron a cabo fueron en áreas aisladas y con tierras de mala calidad. Los esfuerzos del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) se concentraron en la asignación de predios baldíos. Esta reforma también estuvo acompañada de políticas públicas que favorecieron a los grandes productores y promovieron la modernización de sus predios. En 1972, tras innumerables presiones de los grandes propietarios, se firmó el Pacto de Chicorá, en el cual se acordó el final de la reforma agraria.

Las políticas públicas a favor de los grandes propietarios y la titulación de baldíos en zonas aisladas y con tierras de mala calidad para los pequeños campesinos persistieron en las décadas de los setenta y los ochenta. Además, el surgimiento y consolidación del narcotráfico en la década de los ochenta, sumados a las dinámicas descritas en los párrafos anteriores, llevaron a que en Colombia se concentrara aún más la propiedad y a que los campesinos fueran expulsados a zonas de colonización.

A mediados de los noventa, el Gobierno diseñó una nueva reforma agraria con la expedición de la Ley 160 de 1994. De acuerdo con esta reforma, la cual se basó en mecanismos de mercado para la transferencia de tierras, los campesinos debían identificar las tierras, negociar el precio de compra con los propietarios e informar al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) para proceder con la transacción. Si bien la meta de esta reforma era redistribuir un millón de hectáreas, solo se entregaron 598.332; además, las acciones se concentraron en cuatro departamentos y la mitad de los predios asignados están localizados en tan solo 40 municipios. Durante el periodo comprendido entre 2002 y 2007, las acciones del INCODER se concentraron en la titulación de predios baldíos y no en programas de reforma agraria: un 53,4% de las tierras asignadas se otorgaron por titulación de baldíos a colonos y un 37,9% por titulación de baldíos a comunidades afrodescendientes, mientras que solo un 5,6% se otorgaron por programas de reforma agraria.

La intensificación del conflicto interno desde finales de los ochenta exacerbó la lucha por la tierra en algunas regiones. En efecto, la expansión del control territorial, la extracción de

rentas de la explotación de recursos naturales, la acumulación de tierras como botín de guerra y la necesidad de establecer corredores para el transporte de armas y drogas ilícitas colocaron la tierra y el territorio en el centro del conflicto armado colombiano.

Estas estrategias de los grupos armados han provocado la expulsión 3,6 millones de campesinos. Más de la mitad de la población desplazada (55,4%) tenía acceso a la tierra antes de la migración forzada, y el tamaño promedio de esos predios ascendía a 13,2 ha. Los predios abandonados o perdidos por la población desplazada son, en muchos casos, imposibles de recuperar, pues solo un 31,2% de los propietarios cuenta con título formal de propiedad. Como consecuencia de lo anterior, cerca de dos millones de hectáreas han sido abandonadas o usurpadas, es decir, 3,4 veces la cantidad de tierras entregadas por programas de reforma agraria entre 1993 y 2002. El lucro cesante por la tierra que permanece sin explotar reduce anualmente el crecimiento del PIB agrícola en un 4,3%.

2. La evolución de los mercados de tierras y la concentración de la propiedad: 2000 a 2009

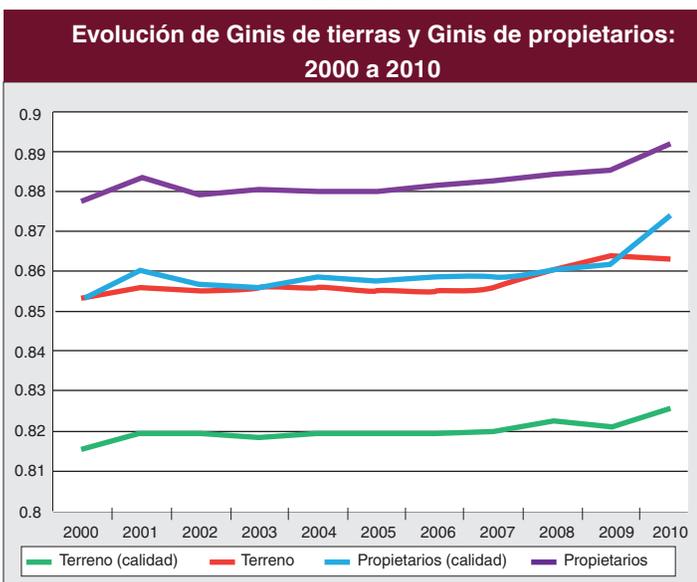
En el año 2010, el número de hectáreas bajo propiedad privada destinadas a las actividades agropecuarias en Colombia ascendió a 39,2 millones, lo cual equivale a un 31,2% del territorio nacional. La estructura de la propiedad se concentra en propiedades grandes y medianas: 41,7% de esta área está compuesta por propiedades de más de 200 ha; el 40,1% por propiedades medianas entre 20 y 200 ha, y el 18,1% por propiedades menores de 20 ha. Por otro lado, el tamaño promedio de los predios en Colombia es de 15,27 ha, aunque es importante señalar que hay una alta dispersión (la desviación estándar es de 457,46).

La concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente. La Gráfica 1 ilustra la evolución del Gini de tierras y del Gini de propietarios², sin diferenciar y diferenciando de acuerdo con la calidad de la tierra. Antes de controlar por calidad de la tierra, el Gini de tierras se incrementa (pero de manera apenas perceptible, de 0,85 a 0,86). Al calcular la concentración no solo por el aumento en el tamaño de cada predio particular sino por la adquisición de varios predios por parte de un solo propietario, el Gini aumenta de manera significativa y pasa en 2000 de ser un poco más de 0,853 a ser 0,877, y en 2010 pasa de 0,86 a 0,891. La brecha entre el Gini de tierras y de propietarios se amplía de manera significativa a partir de 2005. La diferencia entre el Gini de tierras y de propietarios muestra que la concentración de la tierra surge por el crecimiento de predios y, en especial, por la compra de nuevos predios por pocos propietarios. La ampliación de dicha brecha a partir de 2005 revela una expansión significativa de este fenómeno. Al diferenciar por la calidad de la tierra, se encuentra que los Ginis descienden levemente, pero la tendencia persiste. Ello implica que la

² El Gini de tierras mide la desigualdad con base en el tamaño de cada predio sin tener en cuenta que un propietario puede tener más de un predio. El Gini de propietarios mide la desigualdad sumando el número de predios por cada propietario en todo el territorio nacional.

concentración de la propiedad se ha presentado en regiones con tierras de menor calidad.

Gráfica 1



Fuente: Cálculos CEDE – IGAC con base Catastro Nacional – IGAC

La distribución de los rangos de tamaños de propiedades permanece bastante estable entre los años de 2000 y 2010 (ver Cuadro 1). Sobresalen la consolidación de las propiedades medianas (de 20 a 100 ha) y el incremento de la participación de los predios entre 3 y 20 ha, entre los cuales presumiblemente se encuentran un alto porcentaje de las tierras de la población desplazada. Por otro lado, el porcentaje de predios de más de 200 ha permanece relativamente constante, con una leve reducción durante la década.

Cuadro 1

Distribución de tierras en rangos de tamaño: 2000-2010		
Rango	2000	2010
< 1 ha	0,49%	0,98%
1 ha < 3 ha	1,62%	2,71%
3 ha < 5 ha	1,70%	2,48%
5 ha < 10 ha	3,72%	4,86%
10 ha < 15 ha	3,12%	3,80%
15 ha < 20 ha	2,76%	3,31%
20 ha < 50 ha	12,46%	14,68%
50 ha < 100 ha	12,31%	13,23%
100 ha < 200 ha	12,69%	12,19%
200 ha < 500 ha	14,94%	12,48%
500 ha < 1000 ha	10,38%	9,84%
1000 ha < 2000 ha	8,42%	7,43%
> 2000 ha	15,38%	11,99%

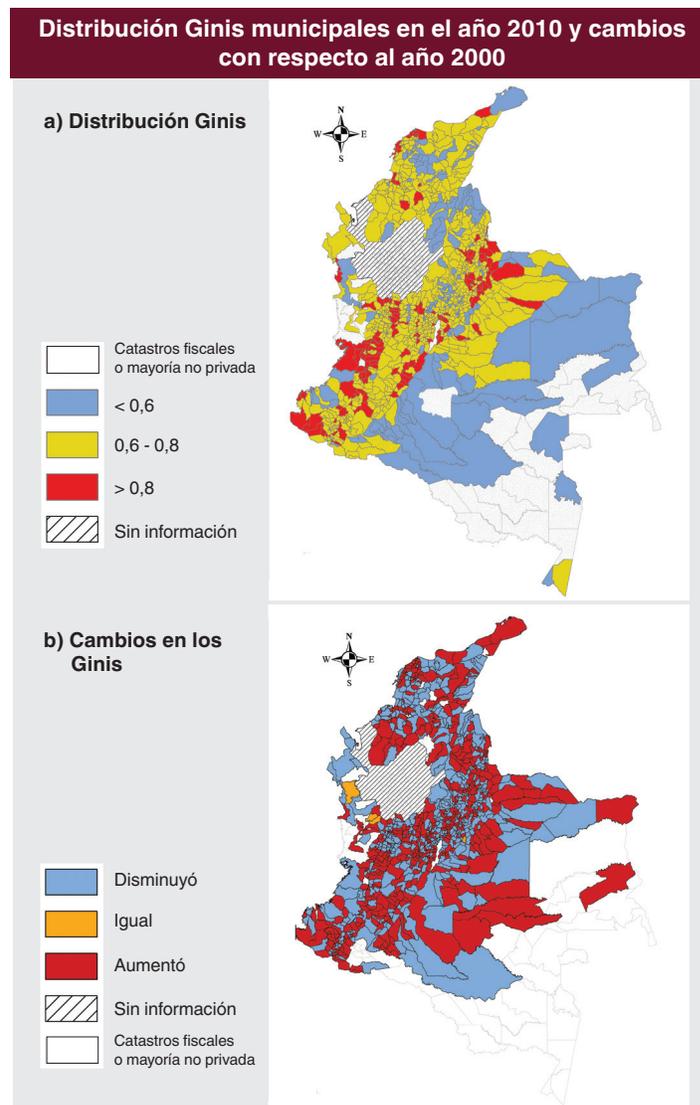
Fuente: Ibáñez y Muñoz (2010)

Aunque la concentración de la propiedad rural en Colombia exhibe cierta heterogeneidad municipal, es alta para la gran mayoría de los municipios. La Gráfica 2, panel a, presenta la

distribución de los índices Gini municipales en el año 2010. El promedio del Gini municipal es 0,69, y un 50% de los municipios colombianos tienen un Gini mayor a 0,732. La distribución evidencia que un alto porcentaje de los municipios de Colombia presentan Gini que oscilan entre 0,4 y 0,92. El municipio con el Gini más bajo es Valparaíso (Cauquetá), con un índice 0,4, y aquel con el Gini más alto es Juan de Acosta Chiscas (Atlántico), con un índice de 0,923.

Los cambios en la concentración de la propiedad rural en Colombia entre 2000 y 2010 sucedieron en más de la mitad de los municipios. La Gráfica 2, panel b, muestra los municipios cuya concentración aumentó, permaneció igual o disminuyó. Un poco más del 54,3% de los municipios registró un incremento en la concentración de la propiedad, mientras un 45,2% disminuyó. El incremento en la concentración se presenta a lo largo de todo el territorio nacional, y no solo en municipios aislados. Es más, un alto porcentaje de los municipios que registran concentración entre 2000 y 2010 están ubicados en las tres cordilleras y cerca de los principales ejes productivos del país.

Gráfica 2



Fuente: Cálculos CEDE - IGAC con base Catastro Nacional – IGAC

Recomendaciones de Política

1. Diseñar mecanismos para promover la transferencia de tierras a los productores agropecuarios más eficientes:
 - Formalizar los títulos de propiedad de los propietarios rurales.
 - Crear instrumentos para fortalecer los contratos de arrendamiento de tierras de tal manera que se elimine la incertidumbre de devolución de la tierra para los propietarios y el riesgo de expulsión para los arrendatarios.
 - Incentivar el diseño óptimo del impuesto predial rural, de manera que se reduzca la evasión y se incremente el recaudo. Asignar la responsabilidad del recaudo por parte del Gobierno central con un mecanismo de transferencia a los municipios.
2. Fortalecer los sistemas de información de la propiedad de la tierra:
 - Digitalizar la base de datos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
 - Financiar la actualización de los catastros municipales atrasados con recursos del Gobierno nacional.
 - Sincronizar permanentemente las bases de datos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y la información catastral.
3. Acompañar la restitución de tierras y la formalización de la propiedad contemplados en la Ley de Víctimas con programas de desarrollo rural que favorezcan a los pequeños agricultores.

Acerca del estudio

El presente artículo fue publicado en el 2010 como “The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009?” en el libro *Distributive Justice in Transitions*, editado por Morten Bergsmo, César Rodríguez Garavito, Pablo Kalmanovitz y María Paula Saffon, y publicado por Torkel Opsahl Academic EPublisher y Peace Research Institute Oslo.

Este estudio fue financiado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y por MICROCON.

Comité editorial

Carlos Caballero	Director Escuela de Gobierno
Sandra García	Profesora asistente Escuela de Gobierno
Alejandro Gaviria	Decano Facultad de Economía
Ana María Ibáñez	Directora CEDE
Adriana Márquez	Coordinadora de proyectos especiales
Deiryn Reyes	Secretaria general Escuela de Gobierno

En esta edición

Sandra García	Editora
David González	Corrección de estilo
Catalina Acosta	Diagramación y concepto gráfico

CEDE

http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
<http://gobierno.uniandes.edu.co/>

Si bien la concentración se registró a lo largo de todo el país, es importante identificar las características de los municipios que enfrentaron un incremento en la concentración. En el año 2000, la alta concentración de la propiedad rural era más frecuente en zonas aisladas, con explotación de recursos naturales, producción diferente a la agrícola y tierras de mala calidad, ubicadas en áreas de colonización por encima de los 2.000 msnm. Por su parte, en el periodo comprendido entre 2003 y 2006 la concentración se profundizó en áreas aisladas, con explotación de recursos naturales y en proceso de colonización. La concentración en áreas aisladas continuaba creciendo en 2010. Los municipios en los que persiste la presencia paramilitar o guerrillera registran índices de concentración más elevados.

Dada la elevada pérdida de tierras por el conflicto armado, se esperaba un cambio más fuerte en la concentración de la tierra. Sin embargo, los cambios leves en los índices de concentración pueden ocultar una transferencia de propiedades debido a factores como los mercados de tierras, la usurpación y la actualización catastral. Estas transferencias no afectan la concentración de la propiedad, pero sí implican cambios de los propietarios de los predios. Con el fin de establecer si en efecto se presentó este fenómeno, se analiza la llegada de nuevos propietarios entre 2000 y 2010, así como los cambios en el tamaño de los terrenos y en los propietarios de los predios antiguos. El número de nuevos propietarios registrados en el Catastro Nacional aumentó en un poco más de un 1,4 millones, lo cual equivale al 46,4% de la tierra registrada en 2010 y al 51,6% de los propietarios. Si bien se ha presentado una actualización del catastro, un porcentaje de estos nuevos propietarios puede atribuirse a compras legales o usurpación de predios que antes eran propiedad de la población desplazada. Además, se encontró que el 10% de los propietarios que aparecían registrados en el año 2000 incrementaron el número de predios bajo su propiedad para el 2010, y el 7,79% incrementó el tamaño de sus antiguos predios. La aparición de nuevos propietarios, la compra de predios adicionales por parte de antiguos propietarios y el incremento en el tamaño de los predios contribuyeron a concentrar la propiedad rural de la tierra entre los años 2000 y 2010.

Identificar los determinantes de la concentración no es sencillo. La asignación inicial de tierras, los mercados de tierras, las políticas públicas y los diversos conflictos a lo largo de la historia de Colombia parecieran ser determinantes importantes del proceso de concentración. Para establecer causalidades entre estos fenómenos y la concentración de la tierra sería necesario llevar a cabo un análisis histórico, lo cual no es posible debido a la carencia de datos. Sin embargo, se observan correlaciones entre el conflicto armado, por un lado, y el surgimiento de nuevos propietarios, los cambios en el tamaño de los predios y el número de propiedades entre 2000 y 2009, por el otro. Los ataques de autores desconocidos están correlacionados de manera positiva con el número de nuevos propietarios. Así mismo, los ataques de la guerrilla están correlacionados positivamente con el número de nuevos propietarios, con el incremento del número de propiedades por persona y con el crecimiento de los predios.